PORTUGAL SOCIAL EM MUDANÇA

# OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

JOÃO FERRÃO
ANA DELICADO
COORDENAÇÃO

U LISBOA | UNIVERSIDADE DE LISBOA

ICS INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

PORTUGAL SOCIAL EM MUDANÇA

# OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

2019

## Ficha Técnica

*Edição*
Instituto de Ciências Sociais
da Universidade de Lisboa

Av. Prof. Aníbal de Bettencourt, 9
1600-189 Lisboa-Portugal
Telef. 21 780 47 00 - Fax 21 794 02 74

www.ics.ulisboa.pt

*Título*
Portugal Social em Mudança
Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

*Coordenação*
João Ferrão e Ana Delicado

*Revisão*
Vasco Grácio

*Conceção e design gráfico*
João Pedro Silva

*Impressão e apoio de paginação*
Guideline, Lda

*Fotografia*
Paula Arinto

*ISBN*
978-972-671-566-5

*Tiragem*
200 exemplares

1ª Edição, setembro 2019

# PORTUGAL SOCIAL EM MUDANÇA

Este é o terceiro número do *Portugal Social em Mudança*, uma publicação regular do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa) que tem por objetivo disponibilizar informação sobre questões sociais numa ótica comparada e longitudinal. Os vários temas selecionados procuram situar Portugal em contextos mais amplos, do ponto de vista tanto geográfico como temporal, a partir de indicadores quer objetivos (estatísticos) quer subjetivos (perceções, opiniões) relativos a diferentes facetas da realidade social.

O *Portugal Social em Mudança* destina-se a um público não especialista. A disponibilização de dados organizados, ilustrados através de mapas e gráficos, analiticamente enquadrados e criticamente comentados é útil não só para decisores e técnicos de diversas áreas profissionais, mas também para cidadãos portugueses que desejam estar informados ou para estrangeiros que procuram entender o nosso país e que se confrontam com a existência de informação dispersa e nem sempre de fácil acesso.

Esta publicação do ICS-ULisboa concretiza uma das suas missões: a de disseminação de conhecimento junto de públicos alargados, reforçando a ligação entre a universidade e a sociedade e, por essa via, o impacto social das investigações realizadas.

O Instituto acolhe, aliás, diversos Observatórios, cuja finalidade é garantir, de forma continuada, que os resultados dos trabalhos desenvolvidos possam ser utilizados para fins não académicos: OQD – Observatório da Qualidade da Democracia; OBSERVA – Observatório de Ambiente, Território e Sociedade; OFAP – Observatório das Famílias e das Políticas de Família; OPJ – Observatório Permanente da Juventude; e IE – Instituto do Envelhecimento. Eles constituem a fonte principal, embora não exclusiva, dos conteúdos dos vários números do *Portugal Social em Mudança*.

**PORTUGAL SOCIAL**
**EM MUDANÇA**
OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL


7 Introdução

9 CRIANÇAS E JOVENS
Vanessa Cunha
Maria Manuel Vieira
Susana Atalaia
Rita Bento Correia
Tatiana Ferreira

25 ENVELHECIMENTO
Pedro Moura Ferreira
Alda Botelho Azevedo
Luís P. Manso

37 ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS
João Guerra
Ana Horta
Madalena Dias Santos
Luísa Schmidt

47 POBREZA ENERGÉTICA
Ana Horta
João Guerra
Madalena Dias Santos
Luísa Schmidt

57 QUALIDADE DA DEMOCRACIA
Marina Costa Lobo
Sofia Serra-Silva

65 Comentário Final

**PORTUGAL SOCIAL**
**EM MUDANÇA**
OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

# Introdução

Depois de um primeiro número dedicado à situação do país no contexto europeu pós-crise de 2008 e de um segundo vocacionado para a comparação de indicadores sociais, políticos e ambientais entre os municípios portugueses, este terceiro número do *Portugal Social em Mudança* volta a sua atenção para o desempenho nacional quanto aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Integrados na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, instituída pelas Nações Unidas em 2015, os ODS representam um conjunto de resultados nos domínios da sustentabilidade social, ambiental, política e económica a atingir por todos os países do mundo na próxima década e meia, em áreas tão diversas como a pobreza, as alterações climáticas ou a saúde. Os 17 ODS definem 169 metas, sustentadas em 230 indicadores, organizados em cinco eixos principais (pessoas, planeta, prosperidade, paz, parcerias), que têm sido alvo de prioridade política e monitorização pelo Instituto Nacional de Estatística. Urge, pois, acompanhar a progressão destes indicadores e fazer a respeito deles uma análise crítica.

Atendendo às áreas de atividade dos Observatórios do ICS-ULisboa, foram selecionados três desses eixos – pessoas, planeta e paz – e procura-se nesta publicação dar conta do desempenho de Portugal em alguns dos ODS relativamente aos seus congéneres europeus e numa perspetiva diacrónica. Da confiança nas instituições políticas à produção de energias renováveis, do desemprego jovem à vulnerabilidade climática, do risco de pobreza da população infantil e senior à perceção da corrupção, os indicadores associados aos ODS permitem obter um retrato pluridimensional da sociedade portuguesa prestes a entrar na terceira década do século XXI.

# DA CRISE À PÓS-CRISE: OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A SITUAÇÃO DAS CRIANÇAS E DOS JOVENS ADOLESCENTES EM CINCO PAÍSES EUROPEUS

Vanessa Cunha e Maria Manuel Vieira (coords.), Susana Atalaia, Rita Bento Correia, Tatiana Ferreira

Este capítulo dá a conhecer a situação das crianças e dos jovens adolescentes em relação à pobreza, à saúde e ao bem-estar, à educação e à inserção no mercado de trabalho, entre 2007 e 2017-18, em cinco países europeus particularmente afetados pela crise financeira (Espanha, Grécia, Irlanda, Itália e Portugal). Conclui-se que o impacto da crise não foi o mesmo em todos os países analisados e que a convergência com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) ocorre a diferentes ritmos, estando ainda aquém das metas traçadas.

Erradicar a pobreza, promover a saúde e o bem-estar, garantir uma educação de qualidade para todos, implementar a igualdade de género e promover o trabalho digno e o crescimento económico são alguns dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que mais impactam na vida de crianças e jovens adolescentes.

O estudo de 2014 sobre o impacto da crise nas crianças portuguesas, solicitado pelo Comité Português para a UNICEF e desenvolvido em parceria por dois Observatórios do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, o Observatório das Famílias e das Políticas de Família (OFAP) e o Observatório Permanente da Juventude (OPJ), identificou inúmeros retrocessos no bem-estar das crianças e das famílias com crianças no contexto da crise e da austeridade, alertando para a necessidade de monitorização desses indicadores por forma a apurar as suas consequências a prazo (Wall *et al.*, 2015). Nessa sequência, o presente capítulo visa compreender em que medida a retoma económica ocorrida após 2013 está ou

não a possibilitar a concretização dos ODS, em Portugal mas também em outros países europeus alvo de um plano de ajuda financeira: Espanha, Grécia, Irlanda e Itália[1].

Importa assinalar que o período crítico da crise, a data da intervenção externa, a duração da mesma e até as condições em que foi acordada diferem significativamente de país para país – desde o mais precoce (a Irlanda, 2010-2013) aos mais tardios e discretos (Espanha e Itália, 2012), passando pelos mais penosos (Portugal, 2011-2014) e longos (Grécia, 2010-2018) –, o que terá impacto na forma como cada um converge com as metas definidas na Agenda para o Desenvolvimento Sustentável 2030.

Neste capítulo analisam-se os dados relativos à pobreza, à saúde e ao bem-estar, à educação e à inserção no mercado do trabalho de crianças e jovens adolescentes (idade <18 anos, podendo estender-se até aos 24 por força de critérios estatísticos), tendo em conta: a perspetiva evolutiva de 2007 a 2017-18; a perspetiva comparativa dos países intervencionados, entre si e em relação à UE28; e a perspetiva de género em indicadores particularmente relevantes, de modo a dar visibilidade às desigualdades entre rapazes e raparigas.

# I

# Erradicar a pobreza (ODS 1)

«Erradicar a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares» é o primeiro ODS.

A crise financeira que atingiu a Europa desde 2008 veio revelar a dimensão da vulnerabilidade económica e social de alguns países e, dentro destes, de grupos sociais e etários específicos. O estudo sobre o impacto da crise nas crianças portuguesas demonstrou que as crianças, e as famílias com crianças, foram fortemente afetadas pela precarização do mercado de trabalho e pelo recuo das medidas de proteção social (Wall *et al.*, 2015). Por conseguinte, para analisar a pobreza selecionaram-se duas metas com reconhecido impacto na vida de crianças e jovens:

> *Até 2030, reduzir pelo menos para metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais;*
>
> *Implementar, ao nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo escalões, e até 2030 atingir uma cobertura substancial dos mais pobres e mais vulneráveis.*

## Risco de pobreza ou de exclusão social

O risco de pobreza ou exclusão social (AROPE - At risk of poverty or social exclusion) é um indicador sintético que engloba a pobreza monetária, a baixa intensidade de trabalho e a privação material severa nos agregados familiares. É, por isso, um indicador de pobreza mais amplo, que propõe entendê-la na sua multidimensionalidade, e que se revelou fundamental para conhecer o impacto da crise na vida das crianças em Portugal (Rodrigues, 2016; Wall *et al.*, 2015).

A análise deste indicador (Figura 1.1) permite retirar duas ilações principais. Em primeiro lugar, com o fim da crise seria expectável uma redução da incidência do risco em causa, mas esta não foi a realidade em todos os países. Com efeito, em três dos cinco países analisados (Grécia, Espanha e Itália), após as transferências sociais, o AROPE da população jovem (<18 anos) era, em 2017, superior ao verificado em 2007. Esta constatação sugere que a crise financeira global (2007-2012) adensou a vulnerabilidade económica e social das crianças e dos jovens adolescentes nestes países, fazendo-se ainda sentir os seus efeitos. A Grécia destaca-se neste quadro: em 2007, 28,2% de crianças e jovens adolescentes estavam em risco de pobreza (média da UE28: 26,5%), situação que se agravou a partir de 2012 e que atingiu os 36,2% em 2017 (valor muito acima da média da UE28: 24,9%). Já na Irlanda e em Portugal, após um período de endurecimento das condições de vida, registou-se, a partir de 2014, uma diminuição do risco de pobreza para níveis ligeiramente inferiores aos de 2007. Em ambos os casos, a incidência está em linha com a média comunitária (UE28) ou até mesmo abaixo, sobretudo no caso das crianças de idade inferior a 6 anos.

[1] Embora Chipre tenha igualmente sido intervencionado, o facto de ser uma pequena economia da União Europeia e de não dispor de dados relativamente a indicadores relevantes nesta análise (ex., PISA) esteve na base da sua não inclusão neste estudo.

Figura 1.1 Proporção de crianças e jovens adolescentes em risco de pobreza ou exclusão social por escalão etário (% do total da população) Espanha, Grécia, Irlanda, Itália, Portugal e UE28, 2007-2017

Fonte: *EUROSTAT [ilc_peps01].*

As crianças mais pequenas (<6 anos), em todos os países, apresentam um menor risco [de pobreza], o que sugere o impacto positivo dos apoios sociais dirigidos à população infantil.

Em segundo lugar, constata-se que o risco de pobreza aumenta com a idade, afetando particularmente os jovens adolescentes (12-17 anos). Na Grécia, por exemplo, a partir de 2012 o indicador neste grupo etário ultrapassou os 40%, o que significa que quase metade dos jovens adolescentes vive em situação de vulnerabilidade económica e social. São, portanto, as crianças mais pequenas (<6 anos), em todos os países, que apresentam um menor risco, o que sugere o impacto positivo dos apoios sociais dirigidos à população infantil na mitigação da vulnerabilidade económica, com a Irlanda e Portugal a registarem mesmo uma melhoria deste indicador relativamente a 2007.

## Privação material: incapacidade de fazer frente a despesas regulares

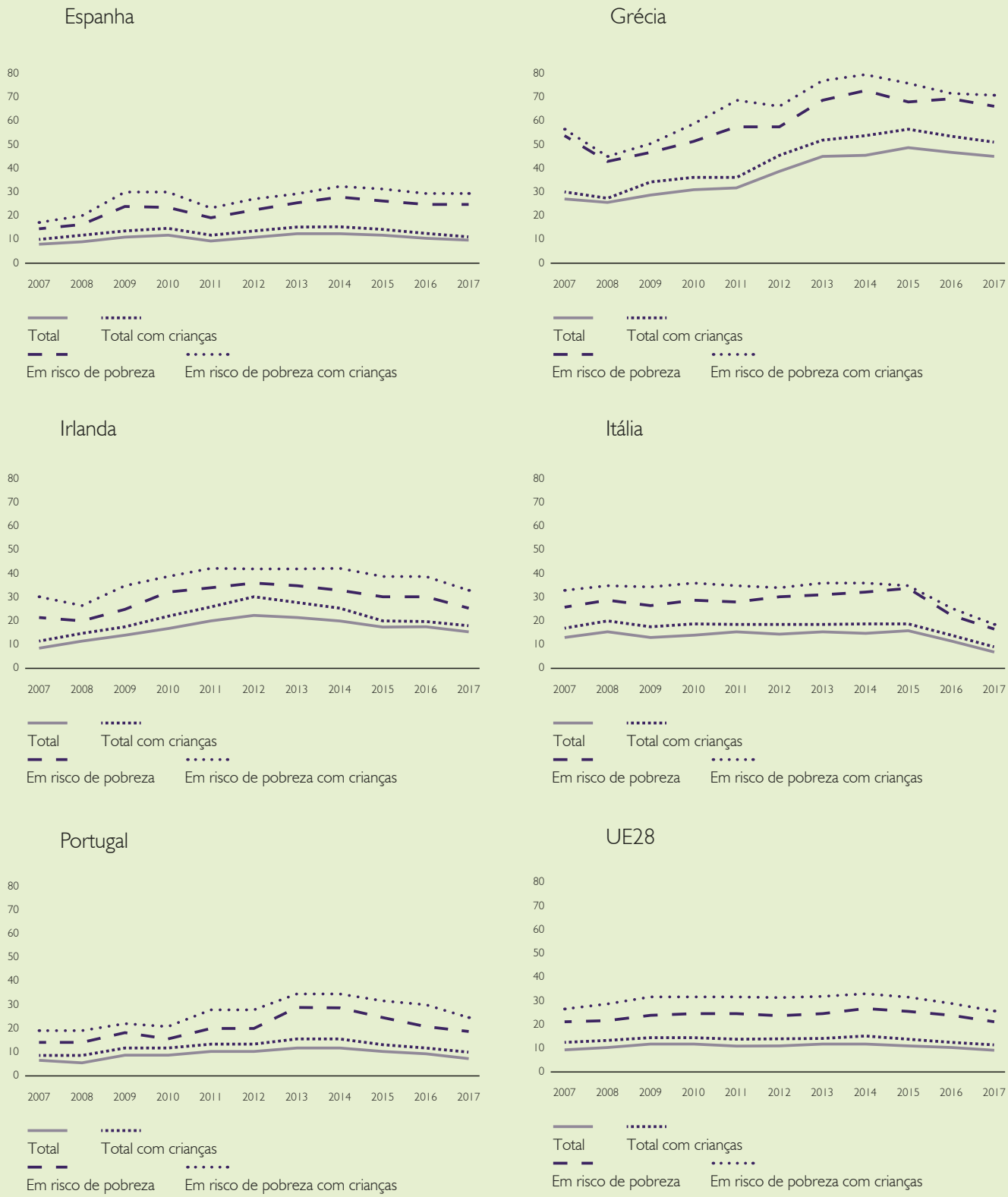
A privação material é outro indicador sintético de avaliação da vulnerabilidade económica e social das famílias, que mede a intensidade da incapacidade de os agregados realizarem despesas ou adquirirem bens duradouros não supérfluos baseado em nove itens. Um desses itens é a incapacidade de frente a despesas regulares e correntes (alojamento, água, luz, etc.).

A análise da Figura 1.2 permite fazer duas observações. A primeira é que ocorrem duas tendências de fundo neste arco temporal e que não diferenciam os países entre si (nem estes relativamente à UE28): os agregados em risco de pobreza apresentam piores resultados do que os agregados em geral; e os agregados com crianças apresentam piores resultados do que os agregados sem crianças. Isto significa que tanto o risco de pobreza como a presença de crianças no agregado constituem preditores da incapacidade de fazer frente a despesas regulares e correntes, pelo que são as famílias em risco de pobreza com crianças as mais penalizadas. A este respeito, a Grécia destaca-se por apresentar uma incidência particularmente elevada neste item de privação material, com valores sempre superiores a 20% ao longo do período em análise, chegando mesmo a atingir valores máximos de 79% dos agregados em risco de pobreza com crianças em 2014 e de 46% do total dos agregados no ano seguinte.

A segunda observação prende-se com o impacto da crise no agravamento das condições de vida dos agregados e a capacidade de recuperação no período sequente. Com efeito, é expressivo o aumento de agregados com incapacidade de fazer frente a despesas regulares durante os anos da crise, mais ainda no caso dos agregados em risco de pobreza, sobretudo a partir de 2009. O ano de 2015 marca a viragem na tendência, conhecendo-se desde então um gradual desagravamento da privação, embora a sua incidência se mantenha acima dos valores pré-crise. Diferente foi o caso de Itália: não só o impacto da crise foi menor, mais tardio e menos duradouro, como o desagravamento da incapacidade referida foi mais rápido e consequente, em especial para os agregados em risco de pobreza.

Figura 1.2 Proporção de agregados com incapacidade de fazer frente a despesas regulares: total, total com crianças, em risco de pobreza, em risco de pobreza com crianças (%) – Espanha, Grécia, Irlanda, Itália, Portugal e UE28, 2007-2017

Fonte: *EUROSTAT [ilc_mdes05].*



# II

## Saúde e bem-estar (ODS 3)

«Garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar para todos, em todas as idades» é o terceiro ODS. Muitas das metas aqui traçadas dirigem-se à população em geral e a sua aplicação traz ganhos em saúde e bem-estar em todas as idades e ao longo da vida. Pela sua importância no combate à morte evitável de crianças e jovens destacam-se duas metas:

> *Atingir a cobertura universal de saúde, incluindo a proteção do risco financeiro, o acesso a serviços de saúde essenciais de qualidade e o acesso a medicamentos e vacinas essenciais, para todos, de forma segura, eficaz, de qualidade e a preços acessíveis;*
> *Até 2020, reduzir para metade, ao nível global, o número de mortos e feridos devido a acidentes rodoviários.*

Para analisar a saúde e o bem-estar de crianças e jovens, selecionaram-se dois indicadores, um para cada meta: a taxa de cobertura vacinal de sarampo (1.ª dose); e a taxa de mortalidade por sinistralidade rodoviária dos 0 aos 24 anos.

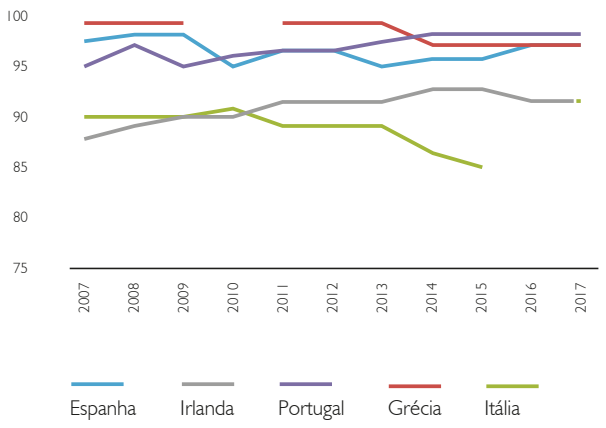
### Vacinação contra o sarampo

A vacinação contra o sarampo (e a rubéola) é uma das metas do European Vaccine Action Plan 2015-2020 adotado, em 2014, pela Organização Mundial de Saúde (WHO - World Health Organization). O objetivo deste plano é tornar a Europa livre de doenças evitáveis, com recurso à vacinação e/ou à imunização (WHO, 2014).

A análise longitudinal e comparativa da cobertura vacinal da 1.ª dose do sarampo (Figura 1.3) revela diferenças da taxa de cobertura e da sua evolução nos diferentes países: em Itália e na Irlanda a taxa de cobertura tem ficado abaixo dos 95%, enquanto na Grécia, em Espanha e em Portugal foi sempre superior. De salientar que Portugal é, desde 2014, o país com a taxa de cobertura mais elevada, superior a 97%, devido à ligeira quebra que a Grécia conheceu nesse ano. Com efeito, neste conjunto de países, Portugal e Irlanda são os únicos a registar uma tendência de crescimento durante todo

Figura 1.3 Taxa de cobertura vacinal de sarampo (1.ª dose) Grécia, Espanha, Irlanda, Itália e Portugal, (%) 2007-2017

Fonte: *WHO Database*
*(última atualização: 20 de setembro de 2018; dados extraídos em 6 de maio de 2019).*
*Nota: sem informação disponível para Grécia 2010 e Itália 2016.*



o período em análise, demonstrando a resiliência da cobertura vacinal mesmo em contexto de crise, com Espanha, desde 2013, e Itália, em 2017, a encetar esforços nesse sentido.

Apesar do cenário prometedor quanto ao alcance da meta da cobertura vacinal do sarampo, e apesar do recente esforço da Irlanda e da Itália, onde foi instituída a obrigatoriedade da vacina do sarampo em julho de 2017 (Ministero della Salute, 2017), o facto é que os dois países ainda registam taxas de cobertura aquém das desejáveis (ambos com 92%, nesse ano). A este respeito importa referir os alertas da Organização Mundial de Saúde relativamente ao impacto de movimentos antivacinação em alguns países e ao risco que tal representa para a saúde pública (Serviço Nacional de Saúde, 2019), nomeadamente em Itália, onde em 2017 foram ainda reportados 5004 casos de sarampo (82,5 casos por milhão de habitantes), muito acima do número registado em Portugal (34 casos; 3,3 casos por milhão de habitantes) (WHO, 2018).

## Mortalidade por sinistralidade rodoviária

Todos os anos os acidentes de viação vitimam mortalmente crianças e jovens enquanto peões, passageiros ou condutores, constituindo mesmo uma das principais causas de morte entre os jovens. Com o objetivo de agilizar a adoção de medidas de segurança rodoviária na Europa, o Conselho da União Europeia aprovou, em dezembro de 1993 (93/704/CE), a criação de uma base de dados internacional sobre a sinistralidade rodoviária CARE - Community database on Accidents on the Roads in Europe. Além de um conhecimento pormenorizado da realidade de cada Estado-membro, a CARE veio possibilitar o estabelecimento de metas de segurança rodoviária a nível europeu.

A Figura 1.4 revela que os cinco países têm registado progressos assinaláveis na redução da mortalidade por sinistralidade rodoviária de crianças e jovens, em convergência com a meta do ODS em análise. Em resultado da redução da circulação automóvel que ocorreu durante a crise, entre 2008 e 2013 registou-se um recuo expressivo da taxa de mortalidade, visível sobretudo na Grécia, Itália e Espanha, no escalão etário dos 18-24 anos e na população do sexo masculino. Não obstante, entre 2013 e 2016 os progressos foram mais tímidos em todos os países, com a Grécia a registar ainda valores

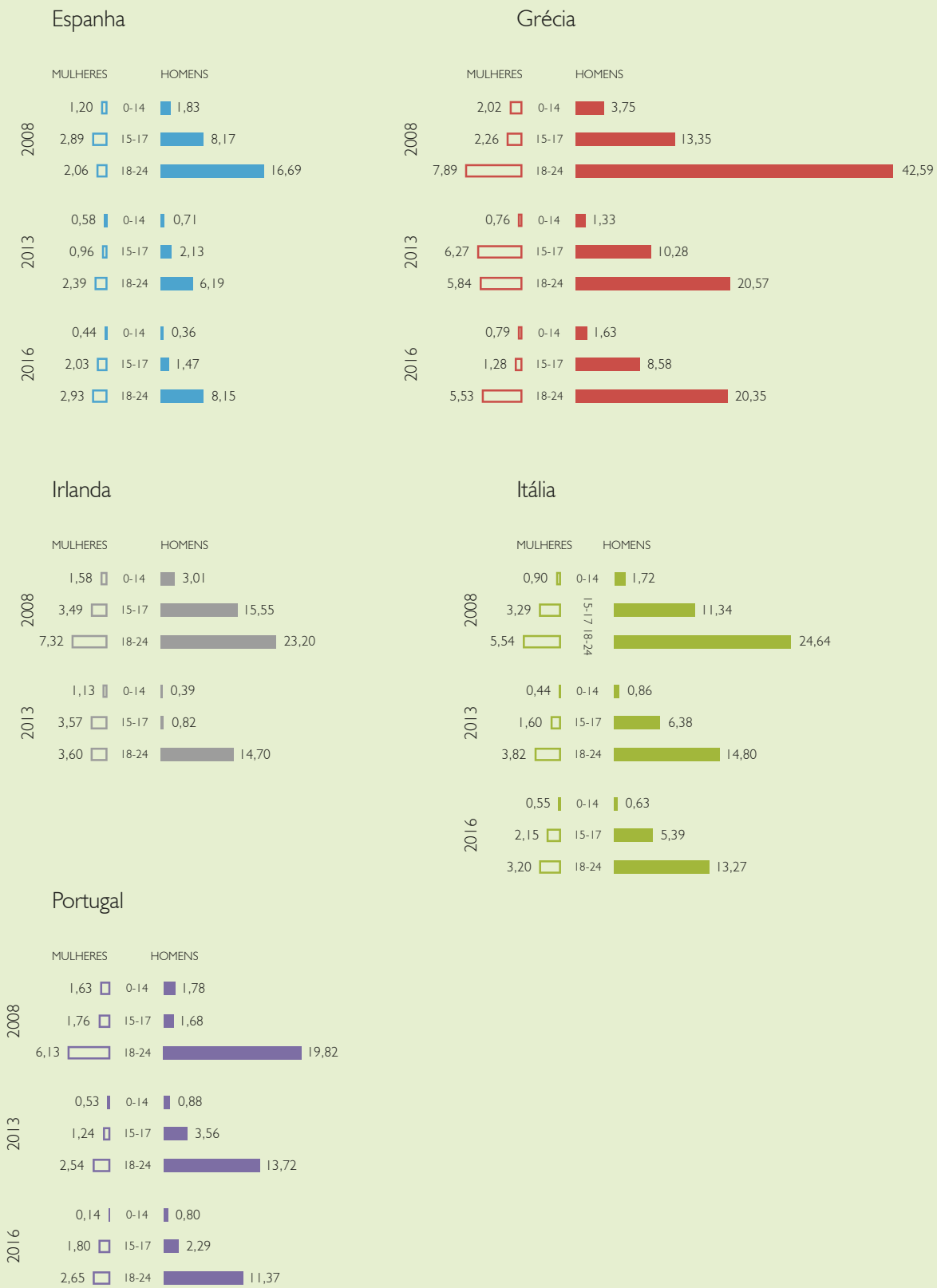
A sinistralidade rodoviária continua a vitimar mortalmente, e muito particularmente, os jovens do sexo masculino.

visivelmente acima dos demais e a Espanha a registar mesmo um pequeno aumento no caso dos jovens de 18-24 anos. Não podemos deixar de sugerir que para o abrandamento dos progressos dos últimos anos poderão ter contribuído vários fatores, entre os quais o aumento do número de veículos em circulação em resultado da retoma económica (International Transport Forum, 2015, 2018) e a crescente utilização de dispositivos móveis por parte de condutores e peões (Mwakalonge, Saidi e White, 2015), o que coloca desafios a ter em conta pelas políticas de segurança rodoviária.

A análise permite ainda perceber que, entre a população mais jovem, a probabilidade de ser vítima mortal da sinistralidade rodoviária aumenta com a idade: há mais óbitos no escalão etário 18-24 do que no escalão 15-17; e há mais óbitos neste escalão do que no 0-14. Não menos relevante é a mortalidade rodoviária ser muito mais frequente entre os rapazes do que entre as raparigas e logo desde os 15-17 anos. Em parte, tal fica a dever-se à crescente autonomização das crianças mais velhas e dos jovens nas deslocações; mas também à maior exposição dos rapazes a comportamentos de risco. Esta desigualdade de género na sinistralidade revela como os jovens do sexo masculino estão mais distantes da concretização do ODS 3 em matéria de segurança rodoviária (Cunha *et al.*, 2018).

Figura 1.4 Taxa de mortalidade por sinistralidade rodoviária, por escalão etário e sexo (‰ do total da população residente do mesmo sexo e escalão etário) – Espanha, Grécia, Irlanda, Itália e Portugal, 2008, 2013 e 2016

Fonte: elaboração própria com base nos dados dos relatórios anuais ERSO e *EUROSTAT [base demo_pjan]*.
*Notas:*
*Para efeitos estatísticos, consideram-se mortes por sinistralidade rodoviária aquelas que ocorrem até 30 dias após o acidente de viação.*
*Não é possível apresentar a média da UE28, pois não há informação relativa a todos os países.*
*Sem informação disponível para Irlanda 2016.*



# III

## Educação de qualidade (ODS 4)

«Garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos» constitui o quarto ODS.

Apesar de este objetivo conter sobretudo metas de escolarização dirigidas a países menos desenvolvidos, decidiu-se examinar a meta que contempla dois grandes domínios de relevância para crianças e jovens nos países europeus: a conclusão do ensino secundário e a aquisição de aprendizagens de qualidade.

> Até 2030, garantir que todas as meninas e todos os meninos completam o ensino primário e secundário que deve ser de acesso livre, equitativo e de qualidade, e que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes.

### Abandono precoce de educação e de formação

Abandonar precocemente os estudos é um dos fatores que comprometem o acesso de crianças e jovens a oportunidades que propiciem um futuro digno. Oportunidades que não se cingem apenas ao acesso a um trabalho de qualidade, mas que abrangem domínios cruciais da existência, em sociedades em que o conhecimento se afigura cada vez mais determinante.

Os elevados níveis médios de escolaridade atingidos no espaço europeu remetem a noção de abandono precoce de educação para o ensino secundário (ISCED 3), nível de ensino considerado mínimo para o exercício de uma cidadania plena. Recorde-se que o quadro estratégico para a cooperação europeia nas áreas da educação e formação (EF 2020) aponta para metas mais ambiciosas a atingir por todos os países da UE em 2020, nomeadamente, a de que «a percentagem de adultos de 30-34 anos com nível de ensino superior deverá ser de pelo menos 40 %» (CE, 2009).

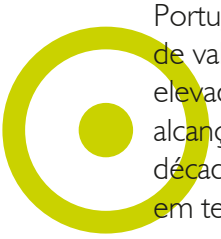
O abandono precoce de educação e de formação é um indicador que permite verificar possíveis impactos da crise no desígnio de uma escolarização secundária para todos os rapazes e raparigas, nos países em análise. A leitura da Figura 1.5 permite destacar duas grandes tendências.

Em primeiro lugar, numa análise longitudinal, constata-se que a proporção de indivíduos com 18-24 anos que saem do sistema de ensino sem o diploma do secundário tem vindo a diminuir gradualmente ao longo dos últimos 10 anos (de 14,7%, em 2008, para 10,6%, em 2018).

Em segundo lugar, a análise comparativa revela situações bastante distintas. A Irlanda e a Grécia demonstram um reduzido abandono precoce, sempre abaixo da média da UE28. No caso particular da Grécia, a crise parece ter favorecido mesmo a permanência de jovens no sistema de ensino, reconhecendo-se aqui o fenómeno da escolarização como «parque de estacionamento» para potencial desemprego (Miegge, 1971).

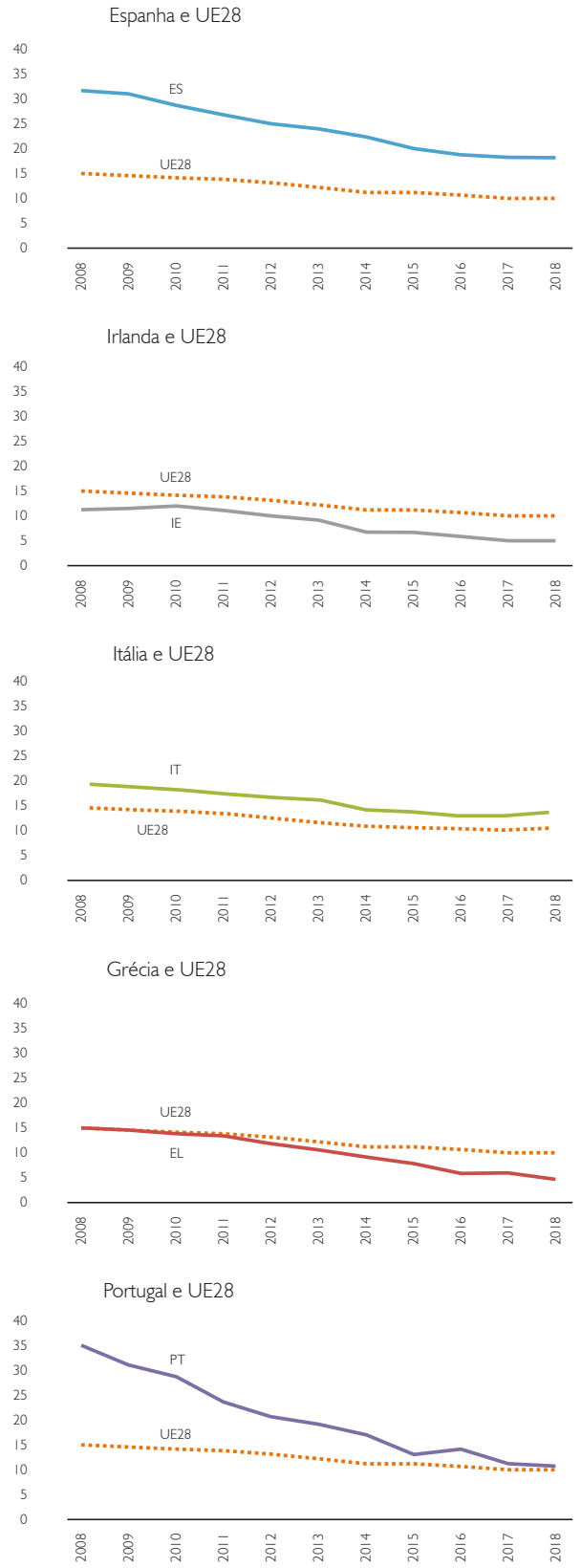
Os restantes países apresentam valores acima da média europeia; mas enquanto a Itália revela dificuldade em reduzir o abandono precoce, regredindo mesmo nessa meta desde 2016, Portugal e Espanha, partindo de valores particularmente elevados, alcançam, no espaço de uma década, progressos assinaláveis quanto à convergência com a UE28. No caso português, o recuo significativo do abandono durante os anos da crise e pós-crise (de 34,9%, em 2008, para 11,8%, em 2018) terá sido potenciado pela implementação, em 2009, da escolaridade obrigatória até aos 18 anos (16 anos no caso dos restantes países em análise).

Resta acrescentar que durante esta década se estreitaram as diferenças entre raparigas e rapazes no que toca ao abandono precoce – tradicionalmente mais desfavorável no caso masculino – evidenciando progressos no que se refere à igualdade de género.



Portugal e Espanha, partindo de valores particularmente elevados [de abandono precoce], alcançam, no espaço de uma década, progressos assinaláveis em termos de convergência com a UE28.

Figura 1.5 Taxa de abandono precoce de educação e formação (% do total da população residente do mesmo escalão etário)
Espanha, Irlanda, Itália, Grécia, Portugal e UE28, 2008-2018
Fontes de Dados: *EUROSTAT [edat_lfse_14]; Pordata.*




## Competências em Ciências

No espaço europeu assiste-se, nas últimas décadas, a uma certa europeização das políticas educativas (Antunes, 2005), traduzida numa aproximação relativa de metas e de processos, através do convite à partilha de boas práticas. A avaliação e a monitorização dos sistemas escolares adquirem lugar central nessa aproximação, nomeadamente no que toca ao apuramento da qualidade das aprendizagens.

Um dos instrumentos mais utilizados para aferir essa qualidade é o programa PISA - Programme for International Student Assessment. Desde 2000 que, de três em três anos, a OCDE lança um conjunto de testes a alunos de 15 anos em vários países do mundo para «avaliar se os alunos conseguem mobilizar as suas competências de Leitura, de Matemática ou de Ciências na resolução de situações relacionadas com o dia-a-dia» (IAVE, 2019). Para apreender o impacto da crise e da recente retoma económica nos «resultados de aprendizagem relevantes e eficazes» nos cinco países europeus analisados, foram selecionadas as pontuações obtidas nos testes de Ciências do PISA (2009, 2012 e 2015).

A Figura 1.6 permite identificar dois traços importantes. Por um lado, e de uma forma geral, denota-se que, entre 2009 e 2015, os resultados em Ciências caíram, sugerindo um impacto negativo da crise económica e financeira na qualidade média da educação na Europa.

Por outro lado, verificam-se ainda contrastes relevantes entre os cinco países, sugerindo possíveis impactos diferenciados da crise e da pós-crise sobre a educação e a aprendizagem. Tal como no indicador de abandono precoce, a Irlanda destaca-se por estar acima da média da UE25 em todos os ciclos de testes de Ciências. Portugal aproxima-se da Irlanda em 2015, numa trajetória de melhoria e recuperação após o retrocesso verificado em 2012, em pleno pico da crise.

Contudo, é na Itália e, sobretudo, na Grécia – porventura atingida pelos acentuados cortes financeiros impostos pela Troika – que o alcance da meta de uma melhor qualidade do ensino e das aprendizagens escolares parece estar mais distante: ambos os países observam um retrocesso entre 2009 e 2015, com uma diferença: os rapazes obtêm melhores resultados na Itália e as raparigas pontuam mais na Grécia.

Figura 1.6 Pontuação média obtida nos testes de Ciências do PISA, por sexo (pontos)
Espanha, Irlanda, Itália, Grécia, Portugal e UE25, 2009, 2012 e 2015

Fontes de Dados: OECD 2010, 2014 e 2016. PISA Results (Média UE25: elaboração própria com base nos resultados de cada um destes países).
*Nota:*
*EU-25 refere-se aos 25 países da União Europeia participantes no programa PISA ao longo destes três ciclos de testes. Dos atuais países da UE28, não integraram o PISA a Croácia, Chipre e Malta.*

# IV

# Trabalho digno e crescimento económico (ODS 8)

«Promover o crescimento económico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos» constitui o oitavo ODS. Um desafio para os países que sofreram o impacto de programas de austeridade na estrutura e nos padrões do mercado de trabalho, sobretudo entre os jovens. Para compreender o acesso e a permanência dos jovens no mercado de trabalho selecionaram-se duas metas:

> *Até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor;*
> *Até 2020, reduzir substancialmente a proporção de jovens sem emprego, educação ou formação.*

## Desemprego jovem

Em período de recessão económica e de crise, a taxa de desemprego jovem tende a aumentar de forma mais acentuada do que a geral, e a sua recuperação tende a ser mais lenta (Figura 1.7). Foi o que se verificou no período da crise, quando a taxa de desemprego entre os jovens europeus de 15-19 anos subiu de 20,1%, em 2008, para 28,3%, em 2013, valores acima da taxa de desemprego geral. Mas o impacto da crise não foi idêntico em todos os países, fazendo-se sentir com maior intensidade nos países intervencionados. Na Grécia, a taxa de desemprego jovem quase triplicou entre 2008 e 2013, passando de 26,2% para 72,2%. Na Irlanda, em particular, mas também em Portugal, o pico foi comparativamente menor (Irlanda-2012: 40%; Portugal-2013: 56,4%), o que provavelmente se deve ao facto de estes países registarem valores mais baixos de desemprego jovem na década que antecedeu a crise: em 2000, a taxa de desemprego 15-19 anos na Irlanda e em Portugal era de 10,2% e 10,8% respetivamente, enquanto Espanha (34,3%), Grécia (37,1%) e Itália (39,3%) já registavam valores de desemprego jovem elevados.

Apesar da descida gradual e significativa da taxa de desemprego a partir de 2013, nenhum dos países voltou aos valores registados em 2008, ao contrário do que sucedeu na UE28.

Finalmente, e não menos relevante, é a taxa de desemprego jovem ser superior entre as raparigas, embora na maioria dos países a diferença relativamente aos rapazes tenha vindo a diminuir nos últimos anos. A Grécia destaca-se por ser o país com maior incidência de desemprego entre as raparigas, e a Irlanda por ter um padrão de desemprego alinhado com a UE28, i.e., superior entre os rapazes no período da crise e nos anos que a antecederam, situação só invertida em 2018.

Apesar da redução da taxa de desemprego, importa sublinhar que o aumento do trabalho temporário e a tempo parcial continua a comprometer o alcance das metas de emprego pleno e trabalho digno ambicionadas nos ODS, sobretudo entre os jovens, os mais expostos a formas temporárias e precárias de emprego que agravam as divisões e as desigualdades no mercado de trabalho (Lang, Schömann e Clauwaert, 2013) [2].

## Jovens em condição NEEF

A dificuldade de integração e permanência no mercado de trabalho no período da recessão económica fez aumentar o número de *jovens que não se encontram nem em emprego, nem educação ou formação* (jovens em condição NEEF). A diminuição até 2020 da proporção de jovens nesta condição é precisamente uma das metas almejadas, mas igualmente um desígnio das políticas europeias (e.g. Youth Guarantee, EU, 2013).

Em 2018, a taxa de jovens em condição NEEF na UE28 era de 12,9%, 3 pontos percentuais inferior ao valor atingido em 2013 (15,9%). Ainda que a proporção de jovens de 15-19 anos em condição NEEF (Figura 1.8) seja menor, por a maioria se encontrar ainda a estudar, também esta faixa etária não escapou aos efeitos da crise. Tendo em conta a análise por condição perante o trabalho, verifica-se que no período da crise a taxa de jovens de 15-19 anos em condição NEEF era composta essencialmente por desempregados em Portugal e Espanha e por inativos em Itália e na Grécia. Nestes dois países, este padrão é uma constante ao longo do período em análise. Já no caso português, a proporção de desempregados mantém-se superior à de inativos até 2018, ano em que convergem.

Saliente-se, ainda, que a proporção de rapazes de 15-19 anos em condição NEEF tende a ser superior à das raparigas em quase todos os países em análise e na UE28, corroborando tendências identificadas no domínio da educação, que evidenciam uma taxa de abandono precoce mais elevada entre os rapazes.

[2] Em Espanha, Itália e Portugal, por exemplo, tem se registado na última década um aumento dos empregados temporários, sobretudo entre os mais jovens, atingindo, em 2018, 85,2%, 80,1% e 76,2% respetivamente, valores superiores aos registados no pico da crise (Fonte de Dados: EUROSTAT [yth_empl_050]).

Figura 1.7 Taxa de desemprego: total e jovens 15-19 anos (%)
Espanha, Grécia, Irlanda, Itália, Portugal e UE28, 2008-2018

Fontes de Dados: *EUROSTAT [une_rt_a]; [yth_empl_090].*

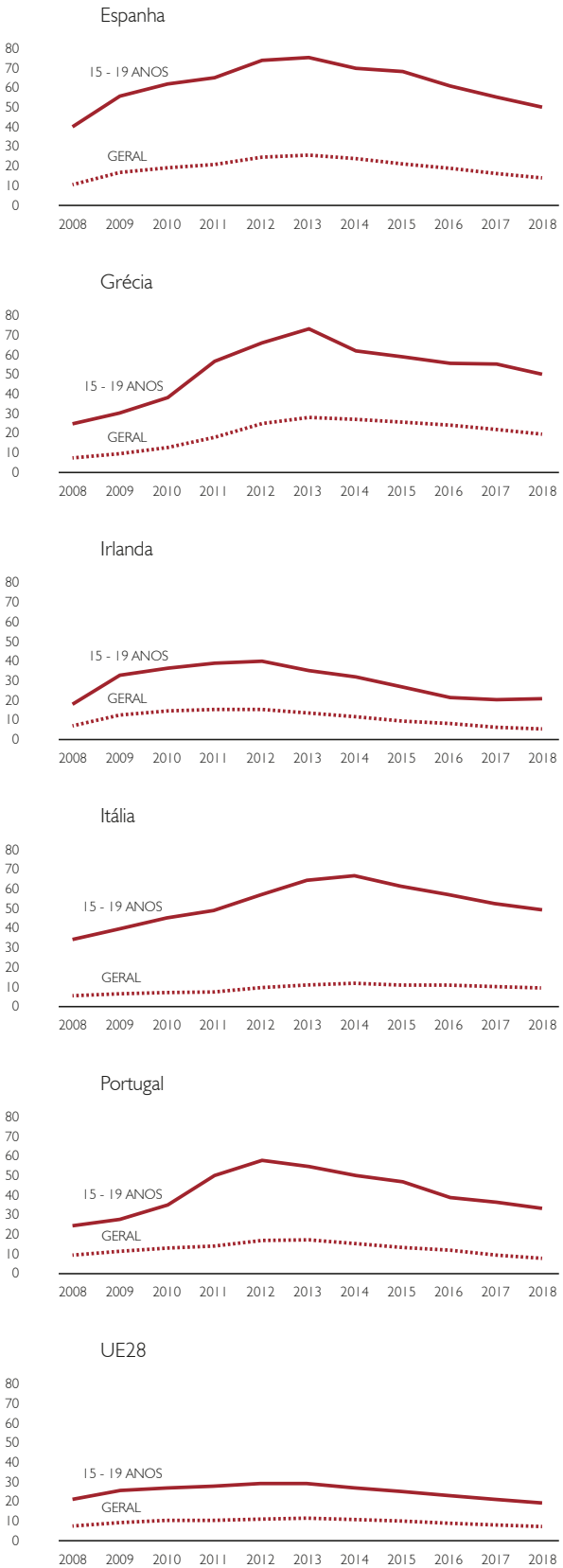
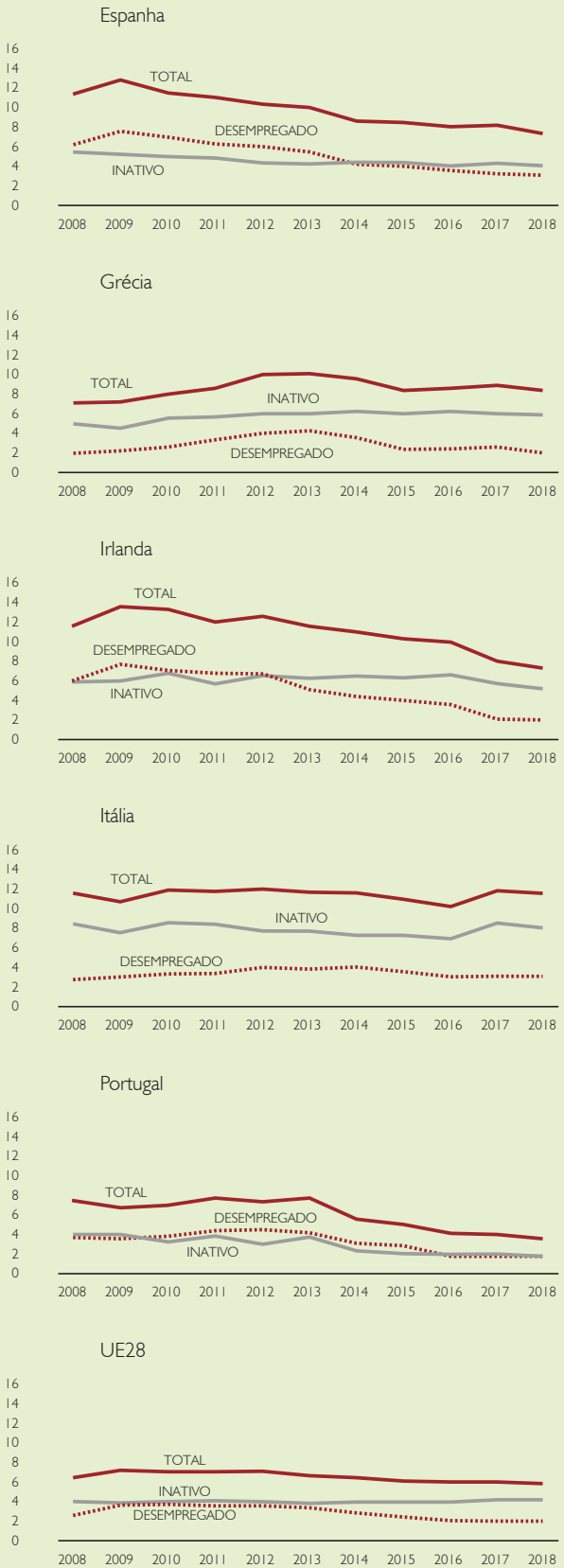



Figura 1.8 Jovens de 15-19 anos em condição NEEF, total e por condição perante o trabalho (%)
Espanha, Grécia, Irlanda, Itália, Portugal e UE28, 2008-2018

Fontes de Dados: *EUROSTAT [yth_empl_150].*



# V

# Conclusão

A crise que se instalou na viragem para a segunda década do milénio afetou diversamente as economias europeias, revelando a fragilidade dos sistemas bancários e das dívidas soberanas de países economicamente periféricos no quadro da UE28. No caso dos países em análise (Espanha, Grécia, Itália, Irlanda e Portugal), a crise teve intensidades, temporalidades e durações diferentes, conduzindo a recuos mais ou menos profundos nos níveis de bem-estar das populações, nomeadamente das crianças e dos jovens adolescentes, com consequências que perduraram para lá da crise, como ficou patente neste capítulo.

Com base na análise comparativa e longitudinal de indicadores de pobreza, saúde, educação e trabalho para o arco temporal entre 2007 e 2017-18 – retratando as situações pré-crise, crise e pós-crise nos cinco países – constatou-se que a retoma dos níveis de bem-estar de crianças e jovens e a convergência com as metas traçadas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) está a ocorrer a diferentes ritmos. Com efeito, não obstante a Europa ser porventura o continente que globalmente mais se aproxima dos 17 ODS, verificam-se assimetrias nacionais expressivas. Enquanto a Irlanda parece ter sido o país menos exposto aos efeitos nefastos da crise, a Grécia foi particularmente fustigada e os seus efeitos são ainda bem visíveis em muitas dimensões da vida de crianças e jovens adolescentes.

Em jeito de conclusão impõem-se, então, algumas observações.

A primeira é que as metas para a erradicação de pobreza, ODS 1, estão longe de serem alcançadas nestes países. Com efeito, a conjuntura económica recessiva e as medidas de austeridade impostas a alguns deles conduziram ao empobrecimento generalizado das crianças e das famílias com crianças (Rodrigues, 2016), adensando o fosso relativamente à UE28 e às metas traçadas. Mas se Irlanda e Portugal têm revelado alguma capacidade de recuperação, tendo em conta o desagravamento do risco de pobreza ou exclusão social (AROPE), tal ainda não aconteceu na Grécia e na Itália. Digna de nota é também a elevada dispersão da incidência de AROPE nos diferentes escalões, o que revela que a proteção social mitiga a pobreza entre as crianças mais pequenas (< 6 anos), mas não dá resposta cabal à vulnerabilidade económica e social de crianças e jovens, nem os protege do risco de empobrecimento à medida que crescem.

A segunda observação diz respeito às metas do ODS 3. Se a taxa de cobertura vacinal do sarampo (1.ª dose) se revelou resiliente em contexto de crise, outros desafios se colocam, hoje, à prossecução da meta vacinal, e que podem mesmo imprimir retrocessos nas conquistas dadas como certas, como é exemplo o movimento antivacinação. Já a evolução da taxa de mortalidade de crianças e jovens por sinistralidade rodoviária revela que, apesar das campanhas de prevenção e sensibilização, ainda há muito a fazer neste âmbito. Curiosamente, ao diminuir o número de veículos em circulação, a crise teve um efeito protetor, expondo menos crianças e jovens à sinistralidade rodoviária. A retoma económica e o consequente aumento de veículos em circulação, assim como o crescente recurso a dispositivos móveis por condutores e peões, constituem um verdadeiro desafio à meta estabelecida para 2020.

A terceira observação diz respeito à educação (ODS 4). Se o abandono precoce do sistema de ensino conheceu uma evolução positiva em todos os países no arco temporal em análise, convergindo com a tendência da UE28 ou mesmo registando um melhor desempenho (Irlanda e Grécia), o esforço foi particularmente notável no caso de Portugal e Espanha, países que tinham no período pré-crise situações educativas bastante aquém dos padrões europeus. Contudo, conseguir reter os jovens no sistema de ensino, seja por via do aumento da escolaridade obrigatória seja por um efeito de «parque de estacionamento» perante a ausência de perspetivas no mercado de trabalho (Miegge, 1971), não é garantia de educação de qualidade. Com efeito, a evolução negativa dos resultados do PISA (em especial em Itália e na Grécia), que aumenta a distância em relação a essa meta educativa, poderá resultar da degradação da qualidade do ensino e da aprendizagem escolar em contexto de crise.

A quarta observação prende-se com o acesso ao trabalho digno por jovens de 15-19 anos, no âmbito do ODS 8. A análise da evolução da taxa de desemprego revelou que o pleno emprego é um desígnio ainda mais difícil de alcançar no caso dos jovens, mas também que estes são mais

vulneráveis às condições conjunturais decorrentes das flutuações e dos ciclos económicos, tendo sido particularmente penalizados pela crise. Deste ponto de vista, a recuperação tem sido lenta, pelo que em 2018 a taxa de desemprego jovem ainda se mantinha acima dos valores de 2008. Outra face desta moeda é a taxa de jovens em condição NEEF. Se o impacto da crise não foi tão claro como no caso da taxa de desemprego, tal deve-se a este indicador refletir duas tendências opostas: a situação negativa quanto ao mercado de trabalho e a situação positiva relativamente ao abandono escolar precoce. Mesmo assim é possível verificar que, em tempos de crise, a taxa de jovens em condição NEEF em Portugal e Espanha era composta maioritariamente por desempregados, dados que contrariam a ideia de que os jovens se encontram nessa condição por uma escolha individual e voluntária, mas sim porque são particularmente vulneráveis a conjunturas adversas (Ferreira e Vieira, 2018).

A quinta e última observação prende-se com a igualdade de género, o ODS 5, que procurámos incorporar na análise de forma transversal. É sabido que as desigualdades entre mulheres e homens começam na infância e se vão adensando ao longo da vida (Wall *et al.*, 2016; Torres *et al.*, 2018). Com efeito, elas continuam a marcar presença na educação e no mercado de trabalho, domínios em que são particularmente conhecidas. Mas, pela gravidade das suas consequências imediatas, gostaríamos de destacar a sua ocorrência na sinistralidade rodoviária, que continua a vitimar mortalmente, e muito particularmente, os jovens do sexo masculino.

## referências bibliográficas


Antunes, F. 2005. «Globalização e europeização das políticas educativas. Percursos, processos e metamorfoses», *Sociologia, Problemas e Práticas*, 47, 125-143.

Chevalier, T. 2015. «Varieties of youth welfare citizenship: Towards a two-dimension typology», *Journal of European Social Policy*, 26 (1), 1-17.

Comissão Europeia. 2009. Educação e Formação: Cooperação europeia (EF 2020).

Cunha, V., Rodrigues, L. B., Correia, R., Atalaia, S. e Wall, K. 2018. «Why are caring masculinities so difficult to achieve? Reflections on men and gender equality in Portugal». In *Changing Societies: Legacies and Challenges. Vol. i. Ambiguous Inclusions: Inside Out, Outside In*, eds. S. Aboim, P. Granjo e A. Ramos. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 303-331.

ERSO.EU. 2010/2018. Annual Accident Report.

ERSO.EU. 2018. Annual Accident Infographics.

European Centre for Disease Prevention and Control. 2018. Monthly-Measles-Rubella-monitoring-report, July 2018.

European Centre for Disease Prevention and Control. 2018. Vaccine scheduler: Measles: Recommended vaccinations.

Eurostat. European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC).

Eurostat. Labour Force Survey (LFS).

European Union. 2013. Council Recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee (2013/C 120/01).

Ferreira, T. e Vieira, M. M. 2018. *Emprego, Empregabilidade e Empreendedorismo: as políticas públicas para o emprego jovem – OPJ Policy Brief 2018*. Lisboa: ICS-ULisboa.

IAVE. 2019. PISA: o que é?

International Transport Forum. 2015. *Why Does Road Safety Improve when Economic Times Are Hard?* Paris: OECD.

International Transport Forum. 2018. *Road Safety Annual Report 2018*.

Lang, C., Schöamann, I. e Clauwaert, S. 2013. «Atypical forms of employment contracts in times of crisis», *ETUI Working Paper 2013.03*.

Bruxelas: European Trade Union Institute.

Miegge, M. 1971. «Sviluppo capitalistico e scuola lunga», *Inchiesta*, 1 (1), 23-35.

Ministero della Salute 2017. Il Decreto vaccini è legge, tutte le novità. [The vaccination decree is now law, all the novelties introduced (English)]. Rome: MoH.

Mwakalonge, J., Siuhi, S. e White, J. 2015. «Distracted walking: Examining the extent to pedestrian safety problems», *Journal of traffic and transportation engineering*, 2.5, 327-337.

OECD. Programme for International Student Assessment (PISA).

Rodrigues, C. F. (coord.), Figueiras, R. e Junqueira, V. 2016. *Desigualdade do Rendimento e Pobreza em Portugal: As consequências sociais do programa de ajustamento*. Lisboa: FFMS.

Serviço Nacional de Saúde. 2019. OMS – Sarampo na Europa.

Torres, A. (coord.), Pinto, P. C., Costa, D., Coelho, B., Maciel, D., Reigadinha, T. e Theodoro, E. 2018. *Igualdade de Género ao Longo da Vida.* Lisboa: FFMS.

Wall, K., Almeida, A. N., Vieira, M. M., Cunha, V. (coord.), Rodrigues, L., Coelho, F., Leitão, M. e Atalaia, S. 2015. *Impactos da Crise nas Crianças Portuguesas. Indicadores, Políticas, Representações.* Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Wall, K., Cunha, V., Atalaia, S., Rodrigues, L., Correia, R., Correia, S. V. e Rosa, V. 2016. *LIVRO BRANCO Homens e Igualdade de Género em Portugal.* Lisboa: ICS-ULisboa/CITE.

WHO. Database.

WHO. 2014. European Vaccine Action Plan 2015-2020.

WHO. 2017. Fact sheets on sustainable development goals: health targets – Child and Adolescent Health [SDG target 3.2].

# O ENVELHECIMENTO E A AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Pedro Moura Ferreira, Alda Botelho Azevedo, Luís P. Manso

Considerar o envelhecimento da população é vital para a implementação integrada da Agenda 2030, na medida em que é necessário equacionar a segmentação etária em objetivos com a erradicação da pobreza, a promoção da saúde, a igualdade de género, o crescimento económico, a redução das desigualdades e até a sustentabilidade das cidades.

Inspirada na ideia de que «ninguém será deixado para trás», a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável estabelece um plano universal de ação, no qual se inclui um conjunto de 17 objetivos, que visa apoiar e estimular o desenvolvimento sustentável à escala mundial e ao mesmo tempo promover e consagrar os direitos humanos de todas as pessoas. Embora as Nações Unidas, através das suas organizações, considerem o envelhecimento demográfico uma das principais tendências globais do século XXI, a Agenda 2030 não lhe concede um especial destaque. No entanto, atendendo a que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) se baseiam numa abordagem de direitos, o desenvolvimento sustentável tem de ser inclusivo, em particular para as pessoas idosas, sobretudo as mulheres, que se encontram entre os grupos mais vulneráveis da sociedade (Bandeira, 2014), reconhecendo o direito à dignidade ao longo da vida, que se pretende livre da pobreza, exclusão, violência e discriminação. A implementação dos objetivos deve assim abordar a questão da exclusão e da vulnerabilidade de muitas pessoas idosas, evitando, porém considerá-las no seu conjunto como um grupo homogéneo, de modo a que as pessoas idosas possam também ser reconhecidas como agentes ativos do desenvolvimento da sociedade e capazes de produzir mudança, inclusão e sustentabilidade.

Quer se considerem os contributos ou os desafios gerados, o envelhecimento tem implicações profundas em diferentes áreas da sociedade, desde o mercado de trabalho até ao

planeamento urbano e às infraestruturas, passando ainda pelos sistemas de saúde e de cuidados e pelas estruturas familiares (OMS, 2007). Uma implementação bem-sucedida dos ODS não pode ignorar as mudanças económicas e sociais associadas ao envelhecimento e ao crescimento da população sénior, pelo que se torna crucial assegurar que essas mudanças proporcionem condições para as pessoas idosas terem vidas autónomas, saudáveis e produtivas, ao mesmo tempo que mantêm os seus direitos de decisão e de escolha em relação a todas as áreas das suas vidas. Ainda que não surja formulado como um objetivo autónomo, e raramente apareça como uma meta mensurável, o envelhecimento aparece subjacente em alguns ODS, designadamente nos seguintes: erradicar a pobreza (ODS 1), saúde de qualidade (ODS 3), igualdade de género (ODS 5), trabalho digno e crescimento económico (ODS 8), reduzir as desigualdades (ODS 10) e cidades e comunidades sustentáveis (ODS 11).

A análise que se segue procura medir os progressos que a população com 65 e mais anos residente em Portugal regista em cada um desses seis objetivos. Nesse sentido, convoca-se uma seleção dos indicadores-chave desenvolvidos pelo Eurostat para monitorizar o progresso dos Estados-membros relativamente à Agenda 2030, os quais permitem analisar a estrutura da população, ou seja, segmentar o grupo etário dos mais velhos e, dentro deste, comparar homens e mulheres. A metodologia adotada apresenta três vantagens. Em primeiro lugar, a multiplicidade das fontes estatísticas organizadas pelo Eurostat proporciona uma perspetiva abrangente e diversificada, podendo os indicadores-chave tocar um ou vários objetivos. Em segundo lugar, a harmonização dos instrumentos de recolha de dados entre os diferentes Estados-membros e a estandardização dos resultados, sempre que aplicável, favorece a análise comparativa, pelo que se confronta a posição de Portugal com a da média observada na União Europeia dos 28 países. Em terceiro lugar, a periodicidade das operações estatísticas na origem dos indicadores, na maioria dos casos anual, permite a análise de uma série temporal, que neste texto recua sempre que possível até 2010, cinco anos antes da adoção da Agenda 2030. Por conseguinte, a identificação das tendências recentes e do seu ritmo em comparação com os países europeus permitirá compreender melhor que os ODS – e em que medida – têm beneficiado uma longevidade acrescida.

# I

## População em risco de pobreza antes e depois das transferências sociais (ODS 1)

A observação mais importante relativa ao risco de pobreza destaca a diferença entre homens e mulheres. Quer seja no conjunto dos países europeus ou em Portugal, as mulheres estão sempre mais representadas ao longo dos anos no grupo mais suscetível ao risco de pobreza (Quadros 2.1 e 2.2). Este hiato mantém-se mesmo depois das transferências sociais, embora seja possível verificar uma evolução mais positiva no sentido da igualização nos dados nacionais do que nos europeus.

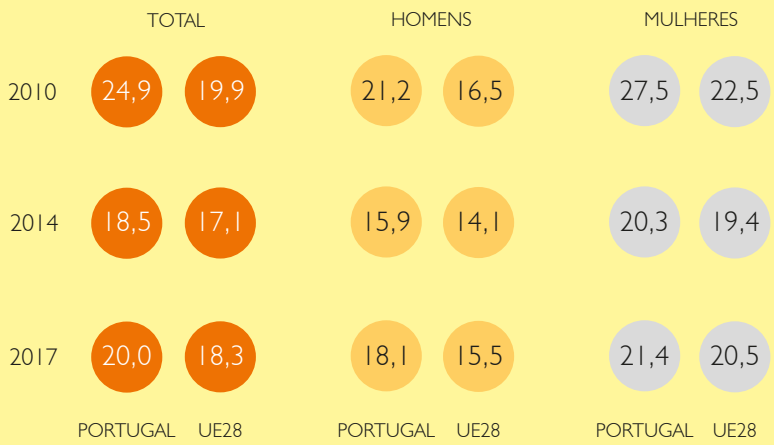
Uma segunda observação diz respeito à evolução do risco de pobreza nas sociedades. Os dados sugerem uma curva em forma de U, embora os valores relativos aos anos mais recentes estejam abaixo dos valores do início da década. Neste sentido, há uma evolução positiva, ainda que a tendência sugira um padrão mais oscilante do que uma melhoria progressiva e consistente. Apesar disso, Portugal consegue aproximar-se da média europeia. Em 2010, existia uma diferença em torno de 5 pontos percentuais e em 2017 este anda à volta de 2 pontos, quer se considerem as situações antes ou depois das transferências sociais.

A terceira observação tem que ver com a questão das transferências sociais. No seu conjunto, reduzem o risco de pobreza, mas não parecem melhorar significativamente as posições relativas entre homens e mulheres, nem reforçar a convergência portuguesa em relação à média europeia.

Quer seja no conjunto dos países europeus ou em Portugal, as mulheres estão sempre mais representadas ao longo dos anos no grupo mais suscetível ao risco de pobreza.

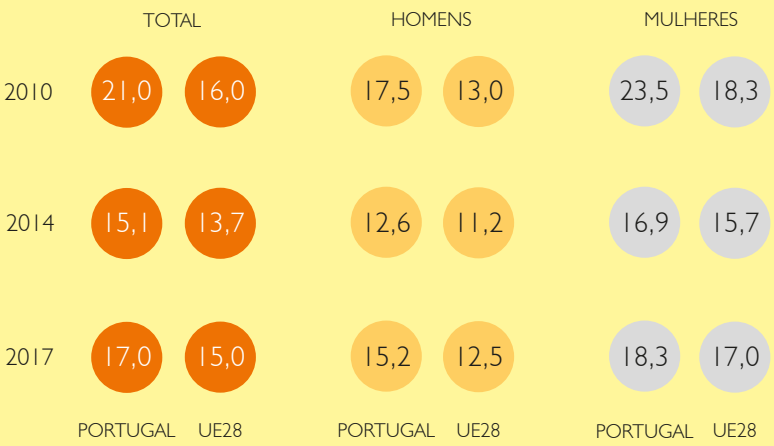
Quadro 2.1 População com 65 e mais anos em risco de pobreza antes das transferências sociais (%), por sexo, Portugal e UE28, 2010, 2014 e 2017

Fonte: *EUROSTAT*.




Quadro 2.2 População com 65 e mais anos em risco de pobreza depois das transferências sociais (%), por sexo, Portugal e UE28, 2010, 2014 e 2017

Fonte: *EUROSTAT*.



# II

## Saúde de qualidade (ODS 3)

No indicador autoavaliação do estado de saúde há três observações a reter (Figura 2.1). Em primeiro lugar, a grande distância entre Portugal e a União Europeia: há uma diferença superior a 20 pontos percentuais no grupo dos que consideram ter boa ou muito boa saúde. Os portugueses com mais de 65 anos fazem assim uma avaliação bem mais pessimista do seu estado de saúde.

Em segundo lugar, a diferença entre homens e mulheres é bastante significativa, ainda que surja um pouco mais ampliada em Portugal, sendo a avaliação masculina bastante mais positiva.

Em terceiro lugar, a média europeia aponta para uma melhoria contínua, embora a um ritmo pausado, enquanto em Portugal a evolução sugere uma curva em forma de U, revelando uma tendência de recuperação dos valores registados no início da década após alguns anos de agravamento da autoavaliação do estado de saúde.

Como forma de aprofundar – e até para procurar justificar – a autoavaliação pouco favorável que a população com 65 e mais anos faz do seu estado de saúde, analisam-se duas doenças com incidência significativa nesse grupo etário: a hipertensão e a diabetes (Figura 2.2).

Em ambas, a prevalência em Portugal é mais elevada do que no conjunto europeu. No caso da hipertensão a diferença é de 6,1 pontos percentuais, e no da diabetes de 5,8 pontos percentuais, no conjunto da população de 65 e mais anos.

Quanto ao género, as mulheres pontuam mais na hipertensão (59%), ocorrendo o mesmo com os homens em relação à diabetes (25,6%).

O comportamento do indicador anos de vida saudável aos 65 anos por género indica haver uma diferença significativa no número de anos saudáveis que uma pessoa aos 65 anos pode esperar viver.

O comportamento do indicador anos de vida saudável aos 65 anos por género indica haver uma diferença significativa no número de anos saudáveis que uma pessoa aos 65 anos pode esperar viver (Quadro 2.3). Em 2017, comparando os valores nacionais com a média europeia, a diferença nos homens é de 1,7 anos e nas mulheres de 2,7 anos. As mulheres portuguesas surgem claramente mais penalizadas.

No que se refere à evolução, a média europeia é, com algumas oscilações, positiva e contínua. Quanto a Portugal, a tendência sugere uma melhoria nos últimos dois anos após ter registado em 2015 uma diminuição do número de anos de vida saudável.

O indicador esperança de vida aos 65 anos é bem mais conhecido e revela que Portugal alinha pela média europeia ou um pouco acima dela, particularmente no caso das mulheres na maior parte dos anos. É também sabido que a esperança de vida feminina é superior à masculina, que em Portugal, em 2017, é, respetivamente, de 22,1 e 18,3 anos. A série estatística aponta para um aumento regular, embora lento e com pequenas oscilações ao longo dos anos.

No indicador mortalidade abaixo dos 65 anos Portugal encontra-se bem posicionado, com valores abaixo da média europeia. A evolução parece também ser mais regular, apresentando ao longo da série uma diminuição consistente das mortes prematuras. As mulheres, sobretudo as portuguesas, apresentam números bem mais favoráveis (mais baixos) do que os homens.

Figura 2.1 População com 65 e mais anos que considera ter um estado de saúde bom ou muito bom (%), por sexo, Portugal e UE28, 2010-2017

Fonte: *EUROSTAT*.

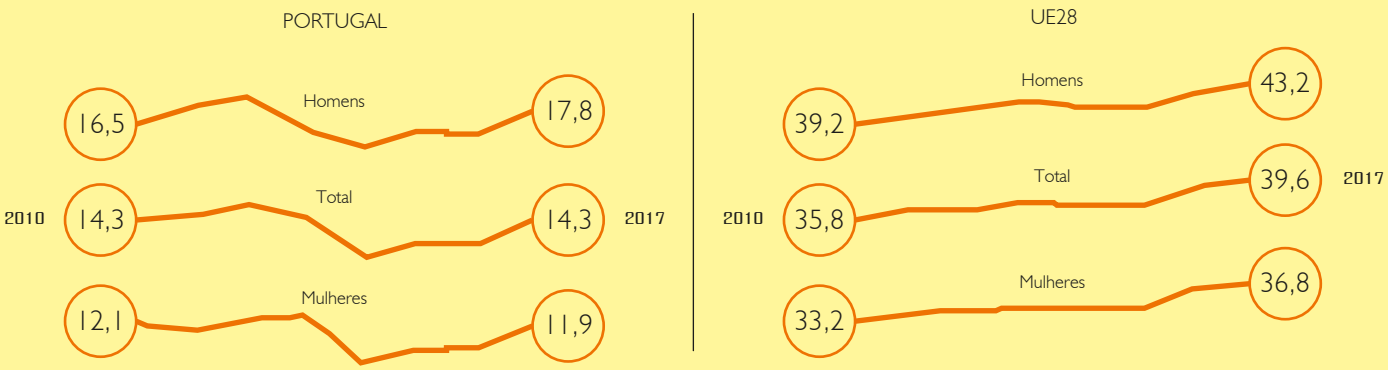
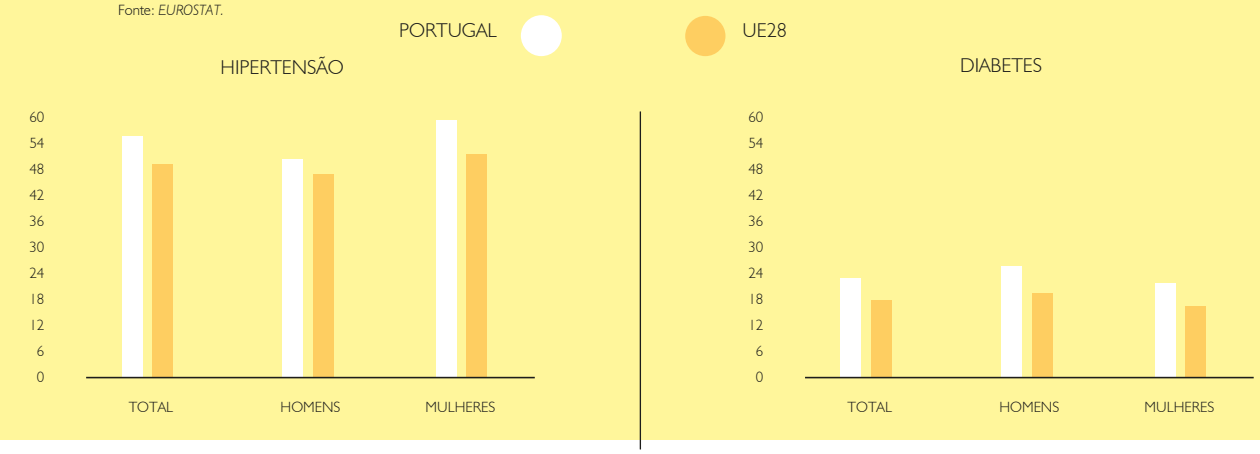



Figura 2.2 População com 65 e mais anos com hipertensão e diabetes (%), por sexo, Portugal e UE28, 2014

Fonte: *EUROSTAT*.




Quadro 2.3 Anos de vida saudável e esperança de vida aos 65 anos e taxas comparativas de mortalidade abaixo dos 65 anos por 100 000 pessoas, Portugal e UE28, 2010, 2013, 2015 e 2017

Fonte: *EUROSTAT*. Notas: * Dados referentes ao ano de 2011; n.d. Dados não disponíveis.

HOMENS MULHERES

| | Anos de vida saudável aos 65 anos | | | | Esperança de vida aos 65 anos | | | | Taxas comparativas de mortalidade <65 anos | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | PORTUGAL | | UE28 | | PORTUGAL | | UE28 | | PORTUGAL | | UE28 | |
| 2010 | 7,1 | 5,8 | 8,7 | 8,8 | 17,2 | 21,0 | 17,5 | 21,0 | 305,6* | 126,2* | 303,5* | 148,2* |
| 2013 | 9,6 | 9,3 | 8,5 | 8,6 | 17,8 | 21,6 | 17,9 | 21,3 | 294,3 | 119,1 | 290,0 | 143,3 |
| 2015 | 7,0 | 5,4 | 9,4 | 9,4 | 18 | 21,7 | 17,9 | 21,2 | 271,7 | 116,8 | 282,2 | 140,3 |
| 2017 | 7,9 | 6,7 | 9,6 | 9,4 | 18,3 | 22,1 | 18,1 | 21,4 | n.d. | | n.d. | |

# III

## Igualdade de género (ODS 5)

A incapacidade de manter o alojamento aquecido deixa transparecer uma situação penalizadora do bem-estar da população portuguesa com 65 e mais anos.

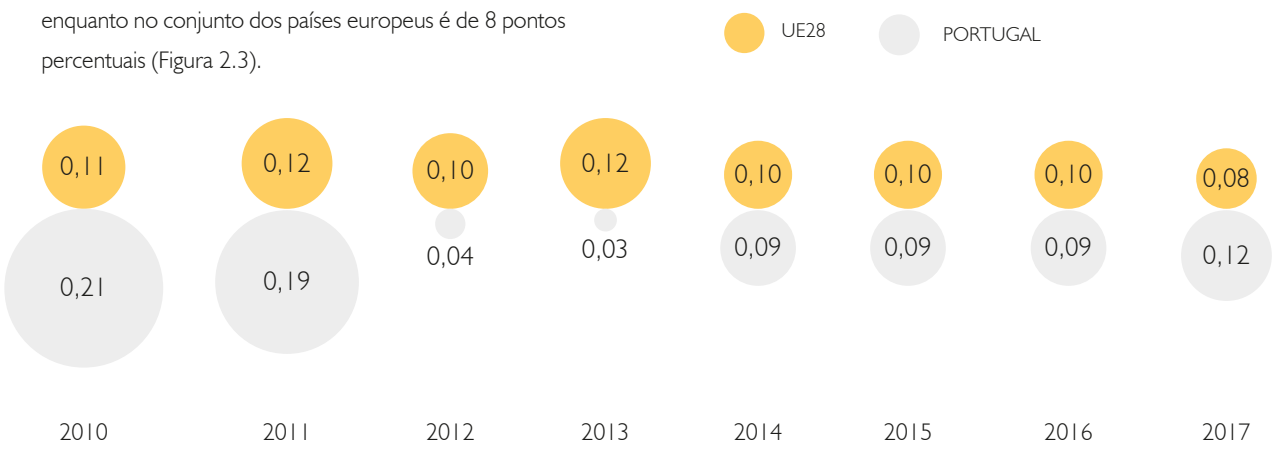
Neste objetivo optou-se por considerar dois indicadores que parecem caraterizar bem as diferenças de género e as direções desejáveis que devem ser seguidas: a) a desigualdade de rendimentos; e b) a distribuição das responsabilidades familiares e/ou de cuidados.

Ainda que o indicador diferenças de género no rendimento se baseie na diferença absoluta dos rendimentos entre homens e mulheres que vivem sós, as tendências que nele se observam podem ser em larga medida alargadas ao conjunto da população com 65 e mais anos atendendo à forte representação numérica desse grupo neste segmento populacional. Retirando os anos de 2012 e 2013, em que se verifica uma retração forte na desigualdade de rendimentos entre homens e mulheres em Portugal, a análise do conjunto dos dados aponta essencialmente para duas tendências: por um lado, a desigualdade de rendimentos está normalmente acima da média europeia e, por outro, há um movimento de diminuição da desigualdade em ambos os casos, embora mais acentuado em Portugal, particularmente evidente quando se comparam os anos de início da série com os mais recentes. Mesmo assim, em 2017 a diferença é em Portugal de 12 pontos percentuais enquanto no conjunto dos países europeus é de 8 pontos percentuais (Figura 2.3).

O indicador população inativa de 50-64 anos que não procura emprego devido a responsabilidades familiares e/ou cuidados revela uma tendência de crescimento na Europa de 2,4 pontos percentuais entre os anos extremos da série (Quadro 2.4). Em Portugal, excetuando o valor algo anómalo relativo ao ano de 2010, a tendência é também de algum crescimento. Porém, a observação mais importante diz respeito à diferença muito considerável entre homens e mulheres. Com efeito, esta indica muito mais vezes o peso das responsabilidades familiares e/ou dos cuidados como justificação da inatividade na população entre 50 e 64 anos, seja em Portugal ou nos restantes países europeus. Embora os homens assinalem um pouco mais esta razão ao longo dos anos, esta tendência não tem qualquer força para assegurar uma convergência consistente, porque há também mais mulheres que a referem.

Figura 2.3 Diferenças de género no rendimento relativo à população com 65 e mais anos que vive sozinha, Portugal e UE28, 2010-2017

Fonte: *EUROSTAT*.



# IV

## Trabalho digno e crescimento económico (ODS 8)

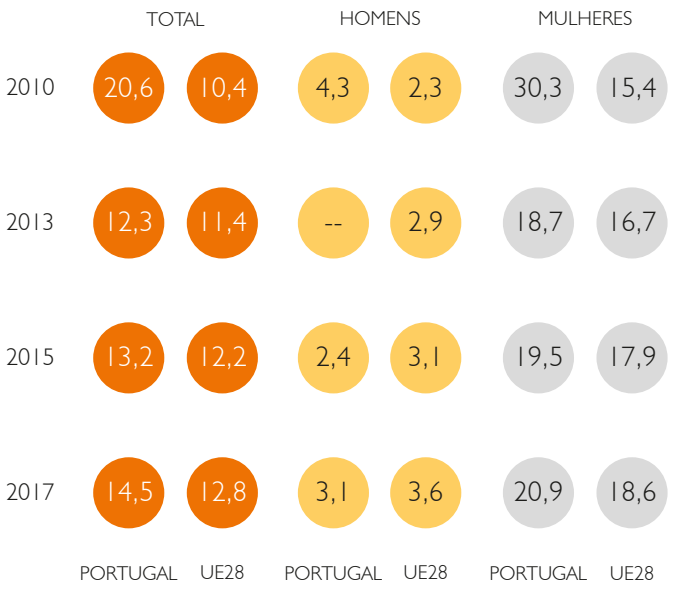
Seja devido às orientações gerontológicas do envelhecimento ativo, seja pela necessidade de reforçar a população ativa, o prolongamento da presença no mercado de trabalho – mesmo além da reforma desde que voluntário e desejado, o que está longe de ser o caso em muitas situações – é visto como um dos principais contributos da população sénior. Neste campo, Portugal encontra-se bem mais à frente dos seus parceiros europeus, ainda que tal facto não possa ser dissociado das baixas pensões que a maioria dos portugueses aufere. Seja como for, a participação no mercado de trabalho dos portugueses entre 60 e 75 anos desceu um pouco desde o início da década, mas mantém-se acima de 15%, enquanto a média europeia é normalmente inferior a 10%. Apesar desta diferença, tem havido uma tendência de aproximação ao longo da década, tanto no que se refere aos homens como às mulheres (Figura 2.4).

Questão diferente é determinar a recetividade do mercado de trabalho à integração da população mais velha. Dois indicadores dão algumas pistas nesse sentido: os inativos de 50-64 anos que não procuram emprego devido a doença ou incapacidade e os inativos do mesmo grupo etário que não procuram emprego por crerem que não há empregos disponíveis. À luz destes dois indicadores, que se analisam a seguir, o mercado de trabalho nacional, em comparação com a média europeia, parece obstaculizar mais a participação dos mais velhos.

Ao longo da década, cerca de um terço dos inativos portugueses de 50-64 anos considera a doença ou a incapacidade a razão pela qual não participam no mercado de trabalho. Este valor encontra-se pelo menos 10 pontos percentuais acima da média europeia e é observável, ainda que com oscilações, tanto nos homens como nas mulheres (Quadro 2.5).

Quadro 2.4 População inativa entre os 50 e os 64 anos que não procura emprego devido a responsabilidades familiares ou a cuidados (% da população inativa), por sexo, Portugal e UE28, 2010, 2013, 2015, 2017

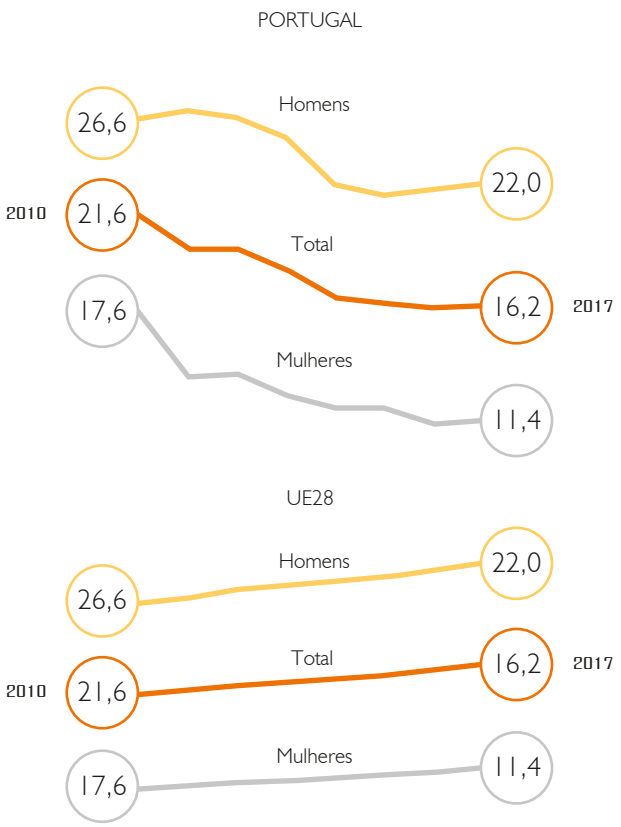
Fonte: *EUROSTAT*.



O indicador população inativa de 50-64 anos que não procura emprego por crer que não há empregos disponíveis tem um peso bastante mais forte em Portugal, surgindo bem à frente da média europeia: há cerca de três vezes mais inativos a considerar que não há empregos disponíveis. Estes valores não variam muito ao longo da década, afetando quase sempre entre 15% a 20% dos inativos. As mulheres tendem a evidenciar um pouco mais esta razão (Quadro 2.6).

Figura 2.4 Taxa de emprego entre os 65 e os 74 anos (%), por sexo, Portugal e UE28, 2010-2017

Fonte: *EUROSTAT*.




Quadro 2.5 População inativa entre os 50 e os 64 anos que não procura emprego devido a doença ou a incapacidade (% da população inativa), por sexo, Portugal e UE28, 2011, 2014, 2016, 2018

Fonte: *EUROSTAT*.

| | TOTAL | | HOMENS | | MULHERES | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | PORTUGAL | UE28 | PORTUGAL | UE28 | PORTUGAL | UE28 |
| 2011 | 32,1 | 19,1 | 33,0 | 24,2 | 31,5 | 15,9 |
| 2014 | 35,1 | 23,8 | 36,6 | 30,0 | 34,3 | 19,9 |
| 2016 | 36,0 | 24,8 | 37,1 | 31,3 | 35,4 | 20,7 |
| 2018 | 39,6 | 25,9 | 41,9 | 32,8 | 38,3 | 21,6 |

Quadro 2.6 População inativa entre os 50 e os 64 anos que não procura emprego por crer que não há empregos disponíveis (% da população inativa), por sexo, Portugal e UE28, 2011, 2014, 2016, 2018

Fonte: *EUROSTAT*.

| | TOTAL | | HOMENS | | MULHERES | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | PORTUGAL | UE28 | PORTUGAL | UE28 | PORTUGAL | UE28 |
| 2011 | 12,3 | 4,8 | 7,8 | 4,7 | 15,0 | 4,8 |
| 2014 | 18,9 | 6,5 | 15,8 | 6,3 | 20,8 | 6,6 |
| 2016 | 16,8 | 6,0 | 14,2 | 5,9 | 18,3 | 6,0 |
| 2018 | 15,1 | 5,3 | 11,8 | 5,1 | 17,1 | 5,4 |

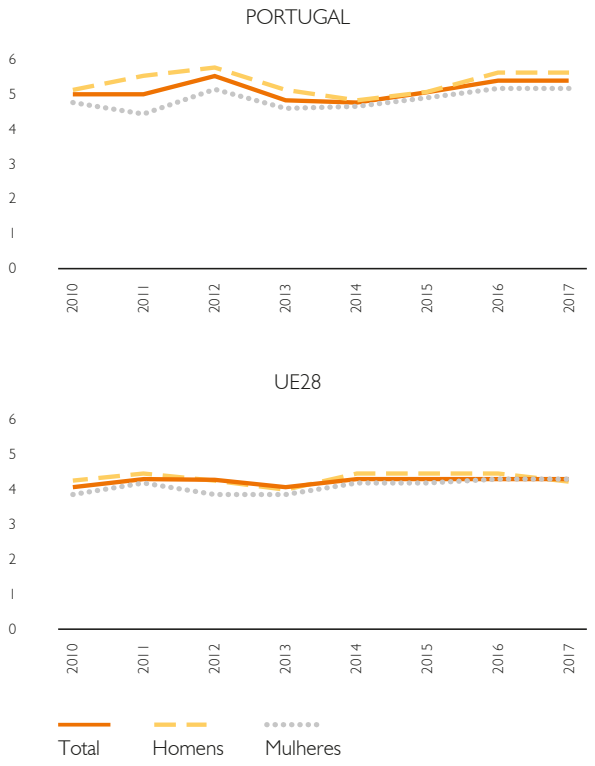
# V

## Reduzir as desigualdades (ODS 10)

No âmbito dos indicadores disponibilizados pelo Eurostat relativos aos ODS, o objetivo da redução das desigualdades está bem representado através do indicador de desigualdade na distribuição do rendimento, definido como o rácio entre a proporção do rendimento total recebido pelos 20% da população com maiores rendimentos (5.º quintil) e a parte do rendimento auferido pelos 20% de menores rendimentos (1.º quintil). O indicador mostra essencialmente duas tendências: a desigualdade de rendimentos na população portuguesa acima de 65 anos, quer nos homens quer nas mulheres, está acima da média europeia; e não se observam sinais de redução do indicador ao longo da década (Figura 2.5).

Figura 2.5 Desigualdades no rendimento da população com 65 e mais anos (20% maiores/20% menores rendimentos), Portugal e UE28, 2010-2017

Fonte: *EUROSTAT*.




# VI

## Cidades e comunidades sustentáveis (ODS 11)

No âmbito deste objetivo foram selecionados cinco indicadores: três relativos às condições habitacionais (alojamento sobrelotado, impermeabilização da habitação e aquecimento da mesma) e dois referentes à qualidade de vida nas cidades (ruído e criminalidade) (Quadro 2.7).

A sobrelotação da habitação não é preocupante. Os números nacionais são mais baixos do que os europeus e vão no sentido da redução. As mulheres estão mais representadas do que os homens no alojamento sobrelotado, tanto em Portugal como no conjunto dos países europeus.

No indicador alojamento com teto que deixa passar água, humidade nas paredes ou apodrecimento das janelas ou soalho, a situação portuguesa é duplamente penalizada: por um lado, os valores reportados pelos seniores em Portugal são mais elevados do que na média europeia: uma diferença sempre acima de 10 pontos percentuais; por outro, a evolução nacional, ao contrário da europeia, não mostra sinais de melhoria: os valores em 2017 estão ao mesmo nível de 2010 (respetivamente, 25% e 25,7%).

A incapacidade de manter o alojamento aquecido deixa transparecer uma situação penalizadora do bem-estar da população portuguesa com 65 e mais anos. A diferença para a média europeia ao longo dos anos é da ordem de 20 pontos percentuais, embora a situação pareça melhorar um pouco nos últimos anos. Ainda assim, a falta de aquecimento, em 2017, neste grupo etário afeta quase três em cada dez portugueses deste grupo etário, atingindo mais as mulheres do que os homens.

O indicador crime, violência ou vandalismo na área procura refletir uma das dimensões da qualidade de vida nas cidades. Portugal surge numa posição mais favorável do que a média europeia, apresentando valores mais baixos. Em ambos os casos, o comportamento do indicador ao

longo do tempo segue uma trajetória positiva de diminuição. As diferenças de género são ligeiras e pouco significativas.

O segundo indicador da qualidade de vida nas cidades, ruído de vizinhos ou da rua, revela-se mais penalizador para a sociedade portuguesa. Os valores reportados estão acima da média europeia, afetando um em cada cinco portugueses de 65 e mais anos. Não parece existirem grandes diferenças entre homens e mulheres sobre a questão do ruído, nem tão-pouco mudanças assinaláveis ao longo dos anos cobertos pela série estatística.

Quadro 2.7 População residente em alojamentos com dificuldades com a habitação e ambiente social envolvente (%), Portugal e UE28, 2010-2017

Fonte: *EUROSTAT*.

| | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| SOBRELOTAÇÃO | Portugal | 6,0 | 4,1 | 3,6 | 4,5 | 3,9 | 4,0 | 4,1 | 3,1 |
| | UE28 | 7,1 | 6,7 | 6,7 | 6,6 | 6,6 | 6,6 | 6,6 | 6,2 |
| IMPERMEABILIZAÇÃO | Portugal | 25,0 | 25,1 | 24,6 | 32,6 | 34,9 | 27,6 | 30,5 | 25,7 |
| | UE28 | 14,1 | 13,3 | 12,3 | 12,9 | 12,7 | 12,1 | 11,9 | 10,8 |
| RUÍDO | Portugal | 20,5 | 21,4 | 20,9 | 20,4 | 20,4 | 19,4 | 20,1 | 20,4 |
| | UE28 | 17,8 | 17,5 | 16,1 | 15,9 | 15,4 | 15,4 | 14,4 | 14,6 |
| CRIME | Portugal | 10,6 | 10,1 | 10,1 | 13,0 | 11,6 | 9,8 | 7,6 | 6,8 |
| | UE28 | 12,3 | 12,4 | 12,2 | 13,2 | 12,6 | 12,1 | 11,0 | 10,5 |
| INCAPACIDADE DE AQUECIMENTO | Portugal | 33,5 | 30,5 | 32,5 | 31,7 | 34,3 | 29,7 | 26,9 | 26,6 |
| | UE28 | 9,5 | 10,2 | 10,5 | 9,9 | 9,4 | 8,5 | 8,2 | 8,0 |

# VII

## Conclusão

Tendo como fonte a informação disponibilizada pelo Eurostat relativa aos ODS, este texto procurou evidenciar os progressos realizados e assinalar possíveis retrocessos nos diferentes indicadores tendo por base não apenas o contexto nacional ao longo da última década, mas também a comparação com a média europeia. Ainda que não em todos os indicadores, a comparação evidenciou um desempenho nacional abaixo do valor médio, sugerindo que este poderia funcionar como uma meta possível para novos indicadores dos ODS relacionados com o envelhecimento da população. Deste modo, em jeito de conclusão, parece apropriado selecionar em cada um dos objetivos um indicador que possa ser usado como *proxy* dos progressos realizados, tendo por meta a média europeia. Usando a terminologia inspiradora da redação dos ODS, o ano de 2030 deveria constituir o marco temporal para alcançar as metas estipuladas em cada indicador.

No que respeita ao objetivo relativo à redução do risco de pobreza, faz todo o sentido estabelecer a média europeia como meta a atingir, antes e depois das transferências sociais, atendendo a que Portugal se encontra aquém do progresso europeu.

No segundo objetivo considerado, a saúde de qualidade, dos vários indicadores analisados optou-se por dar uma maior atenção a dois: a autoavaliação do estado de saúde e os anos de vida saudável aos 65 anos. O primeiro por causa da enorme discrepância em relação à média europeia, que reflete, pelo menos subjetivamente, uma avaliação mais pessimista do estado de saúde. O segundo por quantificar de maneira mais objetiva a necessidade de melhorar as condições de saúde dos portugueses. Entre estes dois consideramos preferível a escolha do último, por traduzir de modo mais percetível (em anos de vida) os avanços desejáveis.

Quanto à igualdade de género, as diferenças de rendimento constituem o indicador a privilegiar devido ao impacto que tem nas condições de vida das mulheres e por influenciar também outras formas de discriminação.

No que concerne ao trabalho digno e crescimento económico, em Portugal a elevada taxa de emprego da população entre os 60 e os 75 anos, comparativamente com o contexto europeu, contrasta com o comportamento das pessoas entre os 50 e os 64 anos que não procuram emprego por pensarem que não há empregos disponíveis. A redução da inatividade abaixo de 65 anos é desejável do ponto de vista da sustentabilidade económica dos sistemas de proteção social, pelo que se assinala este indicador para o objetivo do trabalho digno e crescimento económico.

Atendendo ao fosso atualmente existente entre Portugal e a média europeia no que respeita à distribuição do rendimento, a convergência deste indicador é sem dúvida uma meta exigente para se poder alcançar uma redução consistente das desigualdades sociais.

Por último, no âmbito do objetivo das cidades e das comunidades sustentáveis, apesar de ele incluir vários indicadores, selecionou-se o que traduz a incapacidade de manter o alojamento suficientemente aquecido por se considerar que reflete condições habitacionais indesejáveis que impactam negativamente no bem-estar da população idosa. A comparação com a média europeia reforça esta convicção.

Esta seleção de indicadores, por muito reduzida que seja, permite exemplificar de que modo os ODS se podem tornar meios operacionais de medição, orientação e estímulo à mudança não só da qualidade de vida das pessoas idosas, mas também do necessário enquadramento institucional de uma sociedade com uma população cada vez mais envelhecida.

## referências bibliográficas


Bandeira, M.L. (org.). 2014. *Dinâmicas Demográficas e Envelhecimento da População Portuguesa 1950-2011: Evolução e Perspectivas.* Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

OMS (2007). Global age-friendly cities: a guide. Genebra: Organização Mundial de Saúde. Disponível em: https://www.who.int/ageing/publications/age_friendly_cities_guide/en/.

# ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS - VULNERABILIDADES, DESEMPENHOS E PERCEÇÕES

João Guerra, Ana Horta, Madalena Dias Santos, Luísa Schmidt

A apreensão crescente a que as alterações climáticas deram origem impõe mudanças drásticas que, do local ao global, a Agenda 2030 procura fomentar. Com base na análise de dados sobre a prossecução do ODS 13 na última década e, em particular, das metas relativas a riscos, desempenhos e perceções, este capítulo contextualiza o caso português na União Europeia.

## I

## Nota introdutória

Nos últimos quatro anos (2015-2018) atingiram-se as temperaturas mais elevadas de que há registo; o nível médio do mar continuou a subir sem dar mostras de abrandamento; os eventos climáticos extremos implicaram impactos ecológicos, sociais e económicos consideráveis em todos os continentes, mas agudizados nas regiões mais pobres e menos preparadas para os enfrentar (WMO, 2019). Tudo isto se deve ao agravamento do fenómeno das alterações climáticas (AC) impulsionadas pela emissão de gases com efeito de estufa (GEE), destacadamente o $CO_2$.

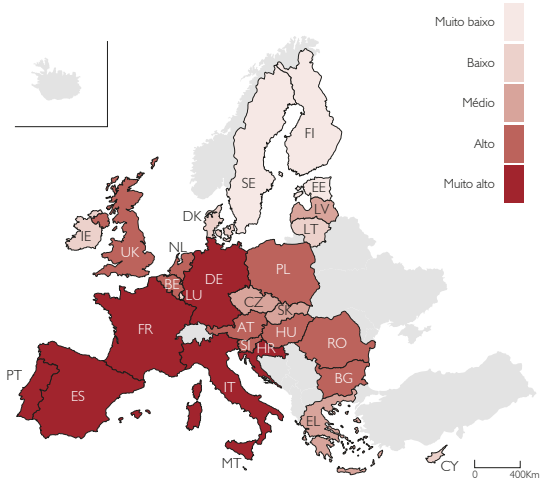
O fenómeno tem vindo a ganhar visibilidade em Portugal e no mundo e, à medida que as suas consequências alastram e o seu combate se torna mais premente, afigura-se mais complexo e multissetorial, convertendo-se na principal ameaça à manutenção das condições

de existência da humanidade (WMO, 2019). Por isso se fala já em «emergência climática». Na Agenda 2030, o ODS 13 – Ação Climática garante ligação quer aos restantes objetivos de desenvolvimento sustentável, quer ao Acordo de Paris e à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas. Embora o Acordo de Paris e a Agenda 2030 resultem de negociações autónomas, ambos refletem a mesma necessidade de mudança socioeconómica, num quadro sistémico dificilmente delimitável.

Assim, este capítulo propõe uma reflexão que concilia uma análise contextual (Portugal no contexto da União Europeia), com uma análise diacrónica sobre as evoluções sofridas na última década. O texto divide-se em três partes, dando conta de metas centrais do ODS 13: 1. Vulnerabilidades climáticas; 2. Medidas e desempenhos; 3. Perceções e prioridades.

Figura 3.1 Índice de risco climático na União Europeia (média 1998-2017)

Fonte: *Eckstein et al. (2018).*




# II

## Vulnerabilidades climáticas

Risco e vulnerabilidades são conceitos complexos cuja explanação exaustiva em contexto de alterações climáticas (AC) não cabe neste capítulo. O Índice de Risco Climático (IRC), baseado em registos de impactos diretos de eventos extremos, apesar de algumas falhas resultantes de limitações dos dados disponíveis (Eckstein, 2018), responde satisfatoriamente às questões envolvidas na Meta 13.1 – Reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados com o clima e as catástrofes naturais.

De acordo com o IRC (Figura 3.1), Portugal integra-se no grupo dos países mais vulneráveis, situação que partilha com os seus vizinhos do Mediterrânio ocidental e a Alemanha. O grupo mais extenso (quanto ao número de países) apresenta uma vulnerabilidade um pouco mais baixa, mas, ainda assim, «alta». Este grupo, tal como o seguinte (vulnerabilidade «média»), inclui, genericamente, os países da Europa de Leste a que se juntam os países do mar do Norte (Reino Unido, Bélgica e Holanda). Mais a norte encontramos os países menos afetados pelo risco climático. Ainda que de forma não exclusiva, a localização geográfica parece ser um fator particularmente importante nas questões do risco climático, encontrando-se Portugal numa zona crítica.

Relativamente à distribuição dos efeitos socioeconómicos do risco climático, referindo, em particular, o número de «vítimas fatais por 100 000 habitantes» e os «prejuízos económicos em relação ao PIB», verifica-se que o grau de vulnerabilidade geográfica e o número de mortes relacionadas com eventos climáticos extremos por 100 000 habitantes estão relacionados, embora nem sempre de forma linear, como veremos a seguir.

Abordando primeiro as vítimas fatais, de acordo com a Figura 3.2 Portugal assume um dos lugares cimeiros, só ultrapassado por Espanha, Itália e França. No extremo oposto, entre os países que registam menor número de mortes devidas às AC, destacam-se os países nórdicos. Registe-se, ainda, que o caso da Alemanha parece apontar

para uma maior resiliência, possivelmente advinda de políticas públicas mais eficazes, enquanto o Luxemburgo mostra uma tendência contrária que alguma circunstância específica explicará.

Na Figura 3.3, que expressa a média de prejuízos económicos sofridos com os eventos climáticos extremos, o Luxemburgo aparece na posição menos vulnerável, valendo-lhe, muito provavelmente, a robustez do seu tecido económico, enquanto os países economicamente mais débeis (*e.g.*, Roménia e Bulgária) surgem a liderar os prejuízos. A complexidade característica do risco climático é, no entanto, aqui reafirmada pelas posições da Áustria (à frente de Portugal) e da Dinamarca e da Alemanha (imediatamente atrás).

Entre os países da União Europeia, Portugal apresenta uma das situações mais preocupantes, acumulando vulnerabilidades geográficas com vulnerabilidades socioeconómicas.

Figura **3.2** Mortes diretamente relacionadas com eventos climáticos por **100.000** habitantes na União Europeia (média **1998/2017**) Fonte: *Eckstein et al. (2018).*

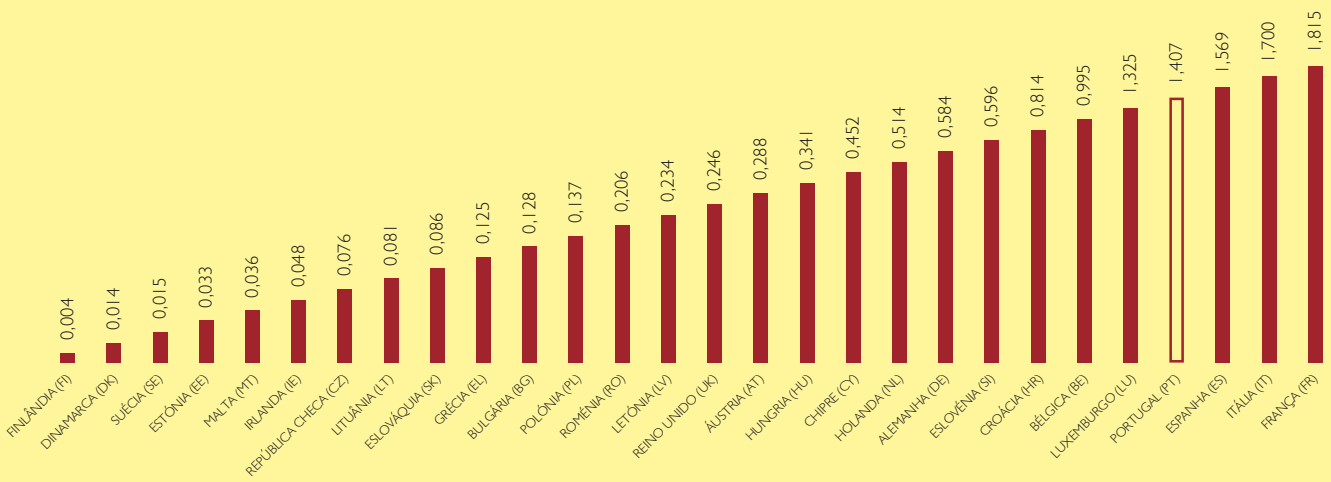
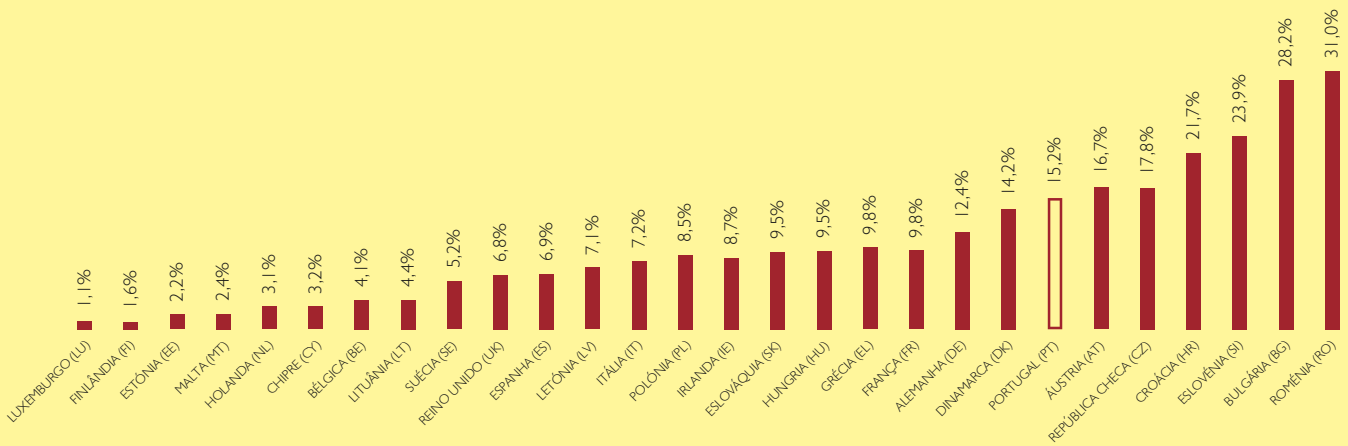



Figura **3.3** Prejuízos económicos diretamente relacionados com eventos climáticos na União Europeia (média **1998/2017**) Fonte: *Eckstein et al. (2018).*

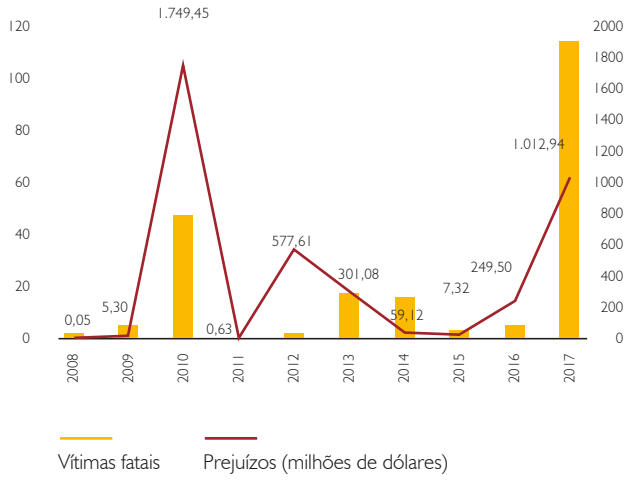


Esta relativa inconstância do risco e da vulnerabilidade climática aconselhou a que nos centrássemos, particularmente, em Portugal. A Figura 3.4 expõe a evolução do país entre 2008 e 2017 e deixa perceber que nem sempre as perdas de vidas e os prejuízos económicos se equivalem, ainda que tendencialmente isso aconteça. Se nos focarmos nos dois anos mais críticos desta década, constatamos que em 2010 (o ano das cheias da Madeira) os prejuízos económicos foram substancialmente superiores aos de 2017 (ano dos graves incêndios em Portugal Continental), mas no que respeita ao número de vítimas, as posições inverteram-se: de 47 mortes em 2010 passámos para 113 mortes em 2017.

Em suma, os riscos das alterações climáticas são hierárquicos, porque afetam, sobretudo, os grupos humanos mais vulneráveis, mas também democráticos, porque não isentam ninguém dos seus efeitos. Neste panorama, a situação portuguesa é particularmente preocupante porque acumula vulnerabilidades geográficas com vulnerabilidades sociais e fragilidades decorrentes de serviços públicos muitas vezes impreparados para os desafios postos pelas alterações climáticas.

Figura 3.4 Evolução de vítimas fatais e de prejuízos económicos diretamente relacionados com eventos climáticos em Portugal (2008-2017)

Fonte: *Germanwatch*.




# III

## Medidas e desempenhos

Decorrendo das fragilidades atrás expostas, «integrar medidas relacionadas com alterações climáticas em políticas, estratégias e planeamentos nacionais» é o mote da meta 13.2 do ODS 13 – Ação Climática.

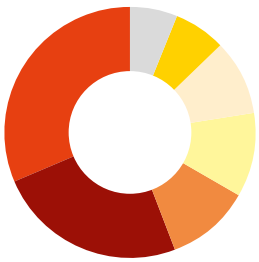
Quanto às emissões de gases com efeito de estufa (GEE), o fator primordial do aquecimento global, existe alguma convergência entre a situação portuguesa de 2017 e a média da União Europeia (Figuras 3.5 e 3.6). As diferenças de maior monta correspondem à categoria «outros» que, no conjunto da União Europeia, decorrem de categorias pouco representativas em cada um dos países, mas que no conjunto acabam por assumir algum peso. No caso português, verifica-se ainda uma percentagem um pouco maior no que diz respeito à gestão de resíduos. Nos dois contextos geográficos, no entanto, a produção e transformação de energia e os transportes representam, em conjunto, mais de 50% das emissões.

Se compararmos as emissões *per capita* de GEE entre Portugal e a média da União Europeia (Figura 3.7), percebemos que os portugueses emitiram menos 1,6 toneladas *per capita* em 2017 e menos 2,9 toneladas *per capita* em 2008. Portugal está, assim, a perder terreno relativamente ao resto da Europa, apresentando uma taxa de crescimento negativa, mas menos intensa do que a média europeia.

Se analisarmos a contribuição portuguesa para os gases com efeito de estufa na Europa, percebemos que, neste período, o que realmente mudou foi a contribuição do «Uso dos Solos, Alteração do Uso dos Solos e Florestas» – USAUSF. Esta variável, que normalmente contribui para atenuar as emissões portuguesas, revelou-se, em 2017, num factor de agravamento. Do ponto de vista prático, funcionando como sumidouro, uma floresta saudável pode considerar-se uma mais-valia que ajuda a combater o efeito de estufa. Ora, em Portugal, os incêndios de 2017 vieram subverter este papel e, como fica claro na Figura 3.8, o contributo do USAUSF para a globalidade de emissões portuguesas passou de fator de minoração a fator de agravamento, num processo em que os incêndios florestais desempenharam um papel determinante. Todavia, é importante registar que 2017 foi um ano absolutamente invulgar e portanto incomparável.

Figura 3.5 Fontes de emissão de GEE em Portugal (2017)

Fonte: *Eurostat*.



| | | |
|---|---|---|
| 24,3% | Transportes | |
| 31,3% | Produção e transformação de energia | |
| 11,0% | Processos industriais e uso de produtos | |
| 6,6% | Gestão de resíduos | |
| 10,7% | Combustão na indústria | |
| 9,9% | Agricultura | |
| 6,2% | Outros | |

Figura 3.6 Fontes de emissão de GEE na União Europeia (2017) Fonte: *Eurostat*.

| | | |
|---|---|---|
| | Transportes | 21,9% |
| | Produção e transformação de energia | 29,4% |
| | Processos industriais e uso de produtos | 8,7% |
| | Gestão de resíduos | 3,2% |
| | Combustão na indústria | 11,6% |
| | Agricultura | 10,2% |
| | Outros | 15,0% |

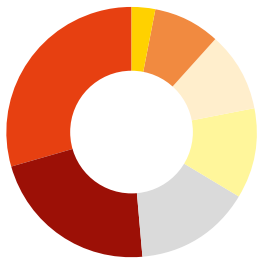


Figura 3.7 Evolução das emissões de GEE em Portugal e na UE28 (2008 e 2017)

Fonte: *Eurostat*.

Figura 3.8 Contribuição portuguesa para os GEE e o USAUSF na Europa (2008-2017)

Fonte: *Eurostat*.

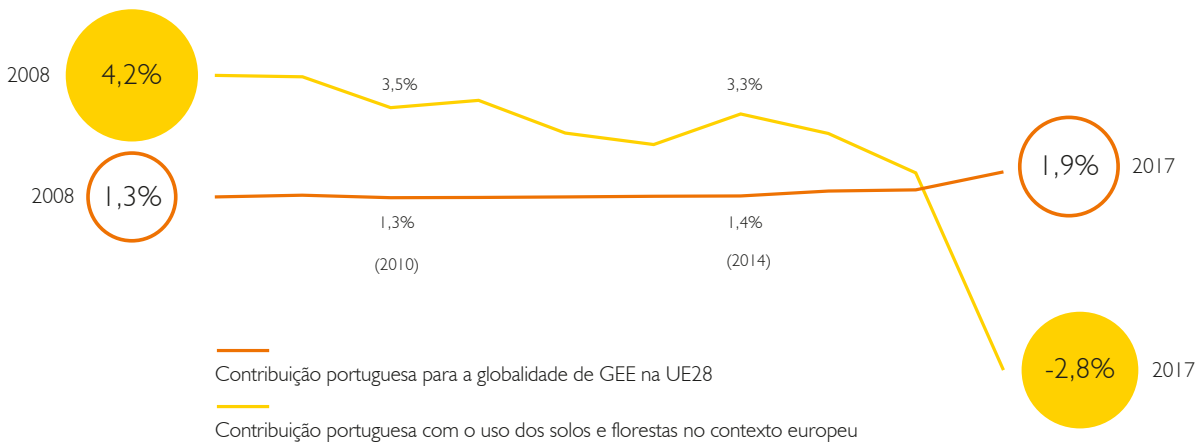
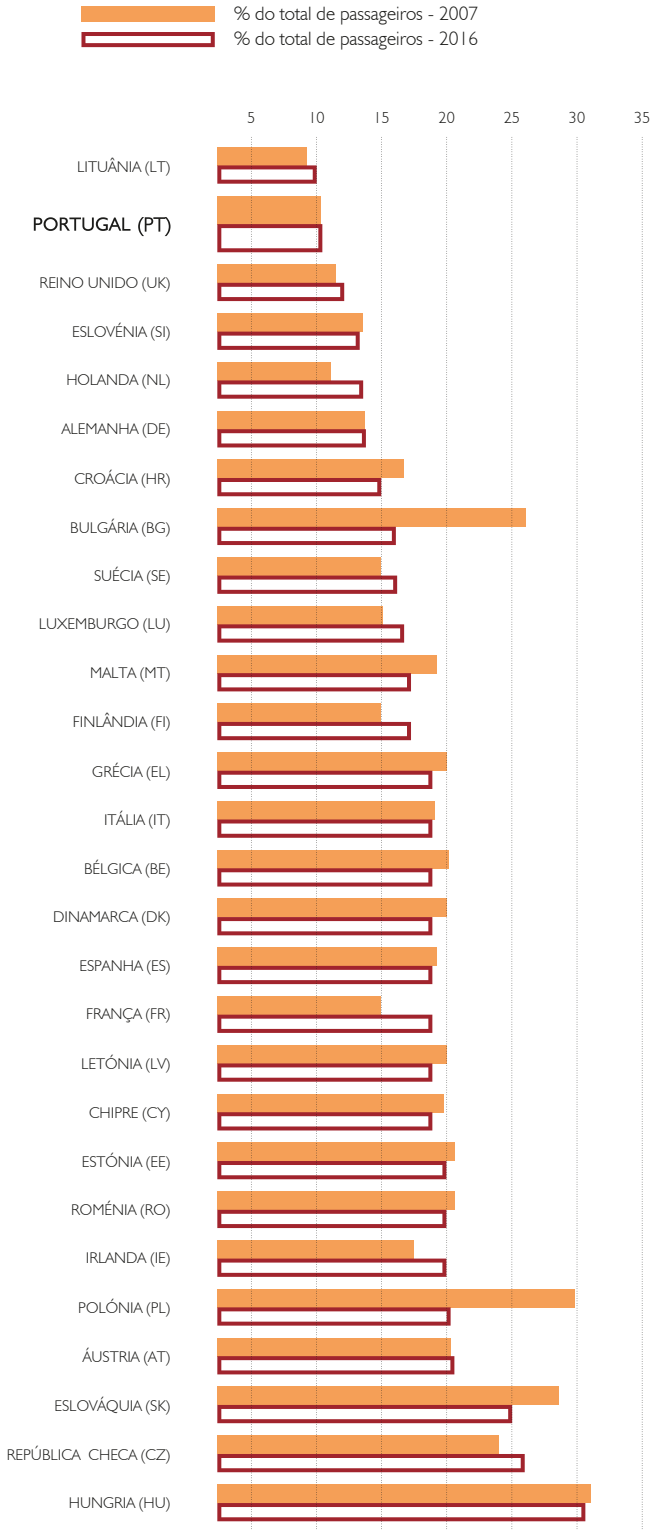


Figura **3.9** Peso relativo dos passageiros transportados por autocarros e comboios no total de passageiros terrestres (% do total de passageiros) (**2007** e **2016**)

Fonte: *Eurostat*.

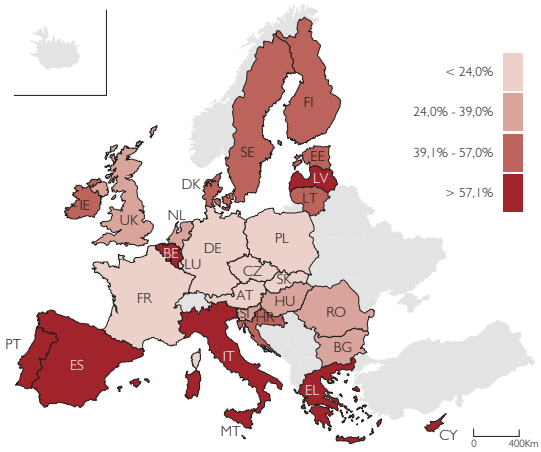



Quanto às políticas de transportes, em 2016 Portugal apresentava uma das mais baixas taxas de utilização de transportes públicos (autocarros e comboios), apenas se sobrepondo à Lituânia (Figura 3.9). Se há países que mostram uma tendência de agravamento acentuado (*i.e.*, aumento da dependência do transporte privado entre 2007 e 2018), casos da Bulgária e da Polónia, outros começaram a inverter a situação: França reduziu 3,4%, Finlândia e Irlanda 2,5%, Luxemburgo e República Checa 1,7%. Portugal, com uma pequena subida de 0,3% neste período, perpetua uma dependência automóvel particularmente gravosa, tendo em conta o ponto de partida de 2007 (o penúltimo lugar entre os 28), o qual, a este ritmo, se irá perpetuar.

Finalmente, procurámos avaliar uma política que expressamente se dedique à transição energética e adaptação às AC. O Pacto dos Autarcas (https://www.pactodeautarcas.eu) assume, explicitamente, duas missões: «apoiar a implementação da meta de 40% de redução dos gases com efeito de estufa até 2030 e adotar uma abordagem conjunta para a mitigação e a adaptação às alterações climáticas». Por isso, é de realçar a posição de relativa vanguarda de Portugal (Figura 3.10), que, neste caso, em conjunto com os seus vizinhos do Mediterrâneo (Espanha, Itália, Grécia, Chipre, Malta) e ainda a Bélgica e a Letónia, exibem as maiores percentagens de autarquias envolvidas. Tratando-se de um programa transnacional de promoção da sustentabilidade, o Pacto dos Autarcas permite, tal como as Estratégias Municipais de Adaptação às AC, potenciar a mobilização para a causa climática, sobretudo à escala local (Schmidt, et al., 2015; Guerra, Schmidt e Lourenço, 2019).

Figura **3.10** Percentagem da população abrangida pelo Pacto de Autarcas em **2018**

Fonte: *Elaboração dos autores a partir do Eurostat (https://ec.europa.eu/eurostat/).*



# IV

## Perceções e prioridades

A complexidade das vulnerabilidades e das estratégias para enfrentar as AC torna claro que, por melhor que seja o desempenho técnico e político de um país, tal não garante às populações a proteção perante os riscos climáticos. Por isso, é relevante trazer para o debate as perceções dos cidadãos e a sua capacidade para reagir nesta matéria.

A questão em causa impunha uma escolha dos quatro problemas considerados mais importantes de uma lista de dez. Quase metade dos portugueses (46%) e dos cidadãos europeus (51%) selecionaram as AC como um desses problemas (Figura 3.11). No entanto, estes resultados indiciam que os portugueses, mais do que a média dos seus congéneres europeus, se preocupam, sobretudo, com as consequências da poluição (AC incluídas) na saúde pública e na qualidade de vida. Daí as percentagens sistematicamente superiores em questões estreitamente ligadas à saúde pública (a poluição agrícola referia explicitamente o uso dos pesticidas) ou à mudança climática (como serão a agudização de secas e cheias ou a progressiva escassez de água potável e a sua poluição).

Figura **3.12** "Em que medida está preocupado(a) com as alterações climáticas?"

Fonte: European Social Survey 8 (2016).

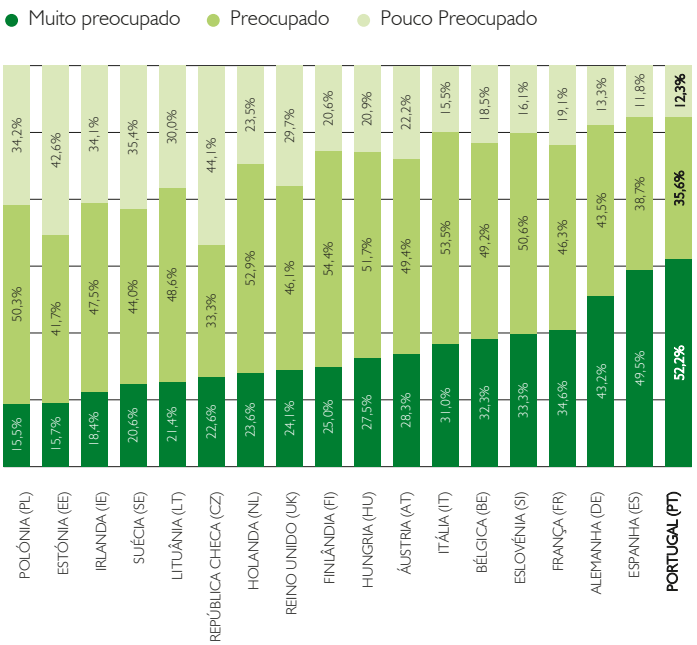
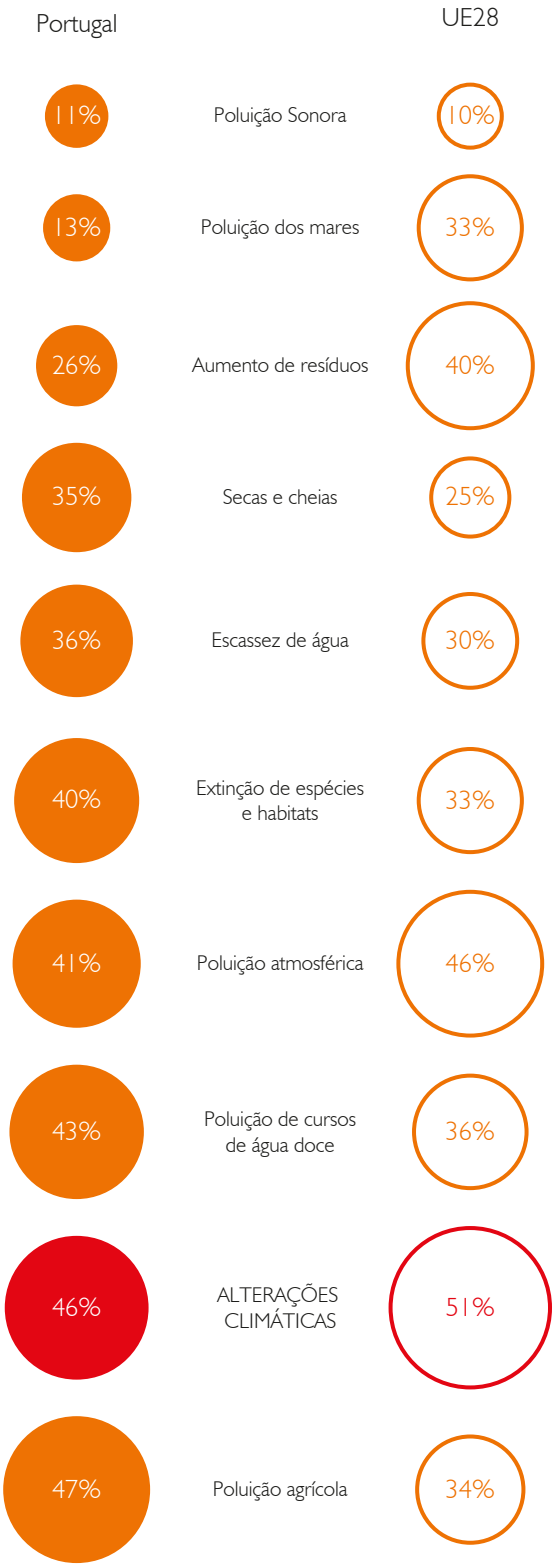



Figura **3.11** "Da lista seguinte, escolha os quatro problemas ambientais que considera mais preocupantes"

Fonte: Eurobarómetro especial 468 (2017).



Utilizando dados de outro inquérito – European Social Survey – aplicado a 18 países europeus em 2016, procurámos perceber que contextos geográficos fomentam mais a preocupação com as AC. Em geral, os países mais protegidos das intempéries atlânticas (*e.g.,* bálticos) e, sobretudo, os mais interiores (*e.g.,* República Checa) tendem a valorizar menos a questão. Em contrapartida, são os países da Península Ibérica que registam os níveis de preocupação mais elevados (Figura 3.12).

Considerando os dados retrospetivamente, através de inquéritos aplicados ao longo das últimas duas décadas, verificamos, aliás, que as preocupações dos portugueses com as AC têm vindo a crescer no país, pelo menos desde 2000 (Schmidt e Delicado, 2014).

A Figura 3.13 confirma a importância atribuída pela larga maioria dos europeus às AC. Numa escala em que 1 e 2 correspondem à recusa de investimento na ação climática e 3 e 4 à defesa de investimento nesse domínio, em nenhum país se chegou a uma média inferior a 2,8. Globalmente, os europeus posicionaram-se em 3,08, num panorama de consenso em que os portugueses aparecem acima da média europeia, com 3,32.

No que diz respeito a uma maior aposta nas energias renováveis em detrimento das energias fósseis (Figura 3.14), as maiores dúvidas parecem acentuar-se, sobretudo, no Leste europeu, mas, globalmente, os inquiridos europeus respondem com concordância moderada, não se tendo registado nenhuma média inferior a 2,50 ou superior a 3,30. No que respeita à posição portuguesa (3,07), ela ultrapassa a média da UE (2,90). Aliás, no referido inquérito do ESS regista-se uma preferência muito claramente manifestada pela produção de energias renováveis em Portugal, com a esmagadora maioria da população a considerar que a eletricidade consumida no país deveria ser produzida com base em fontes renováveis – acima de tudo a solar (89%) e a eólica (87%), mas também a hídrica (75%). E são as gerações mais novas e mais escolarizadas que manifestam maior apoio a estas energias.

Finalmente, como encaram os inquiridos a relação da ação climática com a economia? O resultado global (Figura 3.15), não é muito diferente, assumindo os inquiridos a mesma postura de concordância moderada. O que terá mudado foi a distribuição no mapa europeu. Nota-se agora a constituição de grupos geográficos, como se a decisão estivesse mais dependente de traços culturais: os países nórdicos parecem partilhar uma posição mais positiva, enquanto os chamados países bálticos são menos entusiastas. Nesta linha, Portugal assume uma posição próxima de Espanha, França e Grécia, exatamente no patamar que assumiu na questão anterior: decididamente a favor.

Figura **3.13** «A UE deve investir mais em programas de proteção ambiental e ação climática?»

1. Discordo totalmente 2. Discordo em parte 3. Concordo em parte 4. Concordo totalmente

Fonte: Eurobarómetro especial 91.1 (2019).

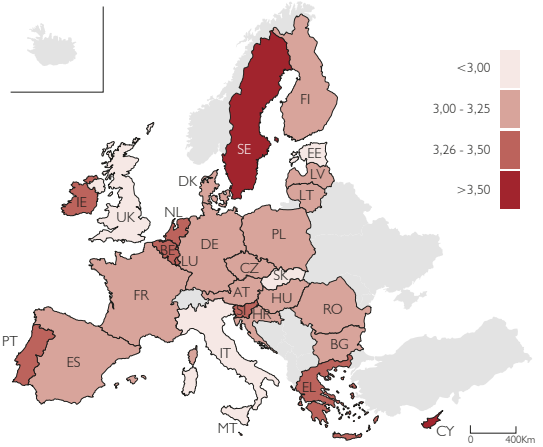



Figura **3.14** "Deve dar-se prioridade às energias renováveis em detrimento das energias fósseis?"

1. Discordo totalmente 2. Discordo em parte 3. Concordo em parte 4. Concordo totalmente

Fonte: Eurobarómetro especial 459 (2017).

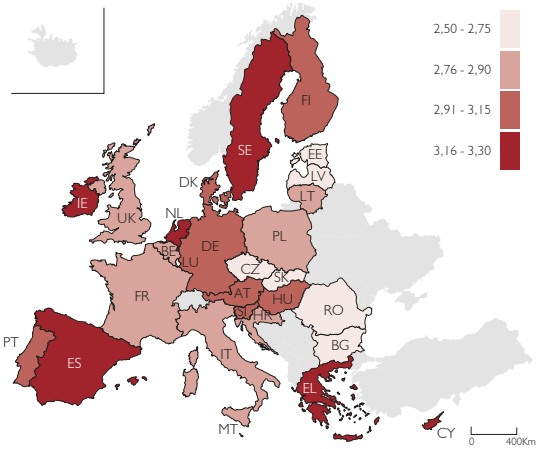
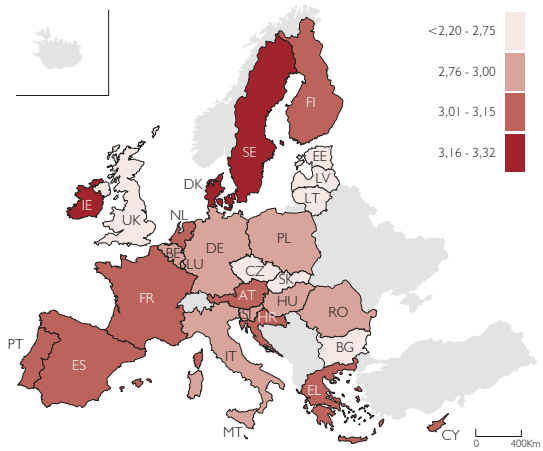



Figura **3.15** "A ação climática e a eficiência energética podem impulsionar a economia e o emprego?"

1. Discordo totalmente 2. Discordo em parte 3. Concordo em parte 4. Concordo totalmente

Fonte: Eurobarómetro especial 459 (2017).



# V

## Conclusão

Dado que Portugal apresenta um elevado nível de vulnerabilidade às AC, é particularmente pertinente observar os progressos alcançados para cumprir metas que no caso do ODS 13 – Ação Climática permanecem bastante indefinidas. O centro da questão mantém o foco na limitação do aquecimento global que, idealmente, não deveria ultrapassar os 1,5ºC, tendo por referência os valores pré-industriais (IPCC, 2018).

Se tal objetivo se mostrava já uma tarefa árdua aquando do Acordo de Paris, a evolução da geopolítica global não augura nada de auspicioso para 2019. No que diz respeito a Portugal, apesar de se registarem progressos importantes no âmbito das políticas climáticas e na produção de energias renováveis, o seu desempenho é mediano, como medianas são, afinal, as posições dos portugueses nesta matéria. Para isso contribui a dependência excessiva da mobilidade rodoviária privada em detrimento de uma rede de transportes coletivos eficiente e limpa.

Embora os portugueses mostrem uma elevada preocupação relativamente às alterações climáticas, os dados disponíveis não permitem antever uma forte aceitação pública das políticas climáticas, sobretudo se implicarem constrangimentos económicos. Em Portugal, tal como em muitas outras regiões europeias, a resistência pública a medidas de contenção só abranda na medida da sua contribuição para o crescimento da economia e do emprego. Deste ponto de vista sublinhe-se que, apesar do forte apoio às energias renováveis, a adesão efetiva ao seu uso individual doméstico ainda está longe de se concretizar e as razões para tal prendem-se, acima de tudo, com as tradicionais dificuldades económicas que são reais e que permanecem, mas também com a ausência de informação proativa numa população que padece de uma grave iliteracia energética.

Em suma, de acordo com estes resultados, estaremos a atravessar um período de mudança que passa por um consenso generalizado sobre a gravidade do problema das alterações climáticas e a ação climática necessária para lhe fazer frente, mas com incógnitas e interrogações que apontam diferentes caminhos. Esses caminhos decorrerão da cultura, do conhecimento, das condições socioeconómicas e também dos condicionalismos geoclimáticos que na Europa se fazem sentir de forma vincada. Mantendo especificidades que decorrem do que foi dito, em matéria de AC os portugueses comungam hoje com os restantes europeus as mesmas dúvidas, os mesmos valores e, certamente, o mesmo futuro.

## referências bibliográficas


Eckstein, D., Hutfils, M.L., Winges, M. (2018). *Global Climate Risk Index 2019*, Bona: Germanwatch e.V., disponível em www.germanwatch.org/en/cri

Guerra, J., Schmidt, L., Lourenço, L. B. (2019). «From Local Agenda 21 to a localized Agenda 2030 – The Portuguese and Brazilian cases in perspective». *Community Development: Journal of the Community Development Society,* 50 (3), 352-367.

Harmeling, S., Röse, M. (2009). *Global Climate Risk Index 2010*, Bona: Germanwatch e.V., disponível em www.germanwatch.org/en/cri

IPCC (2018). Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways. Genebra: World Meteorological Organization.

Schmidt, L., Ferrão, J., Guerra, J., Mourato, J., Alves, A., Baixinho, A., Ferreira, J. (2015). «Adaptação às Alterações Climáticas nos municípios: um processo de aprendizagem social». In *Ambiente, Território e Sociedade: Novas Agendas de Investigação*, eds. J. Ferrão e A. Horta. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 125-131.

UN Climate Change (2018). Annual Report 2017. Bona: United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).

WMO (2019). *WMO Statement on the State of the Global Climate in 2018 – WMO* No. 1233. Genebra: World Meteorological Organization.

# POBREZA ENERGÉTICA: ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DOMÉSTICA DE ENERGIA, HABITAÇÃO ADEQUADA E TRANSPORTES ACESSÍVEIS

Ana Horta, João Guerra, Madalena Dias Santos, Luísa Schmidt

A utilização de energia pela população está relacionada com diversos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Em Portugal deve salientar-se a vulnerabilidade à pobreza energética, que tem fortes implicações no bem-estar e na qualidade de vida das famílias.

Neste capítulo é analisada a situação de Portugal relativamente aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que articulam a energia com as condições de vida da população. É dada especial atenção aos objetivos de garantir o acesso a fontes de energia fiáveis, sustentáveis e modernas para todos (ODS 7) e de tornar as cidades sustentáveis (ODS 11), em particular no que diz respeito às metas de assegurar habitação adequada e transportes a preço acessível. Estes objetivos têm implicações na vulnerabilidade da população à pobreza energética, estando relacionados com os objetivos de erradicar a pobreza em todas as suas formas (ODS 1) e de combater as alterações climáticas (ODS 13), dado que a adoção de energias renováveis e o aumento da eficiência energética contribuem para a redução das emissões de gases com efeito de estufa. O progresso realizado nos últimos anos é comparado com o conjunto dos países da União Europeia (UE).

Embora a utilização de combustíveis fósseis tenha possibilitado níveis de desenvolvimento económico inigualáveis, persistem nos países da UE números expressivos de cidadãos vulneráveis à pobreza energética. Estes números variam substancialmente entre países e entre regiões, mas também quanto à natureza da vulnerabilidade, devido à diversidade de condições observadas – entre outras – no que toca ao nível de rendimentos disponíveis, infraestruturas de abastecimento energético, qualidade da construção dos edifícios, clima,

Tendo em conta os diferentes níveis de poder de compra na UE, os custos de eletricidade, gás e outros combustíveis para uso doméstico em Portugal estão bem acima da média europeia.

práticas sociais e aspetos culturais. As consequências desta vulnerabilidade traduzem-se em restrições ao uso de energia (ou em endividamento); em cortes no fornecimento de energia por não pagamento; no agravamento das condições de saúde devido à exposição ao frio em casa (que afeta sobretudo os que sofrem de doenças cardiovasculares e respiratórias, as crianças e os idosos), e estão também associadas ao excesso de mortalidade no inverno, à ansiedade, à exclusão social, ao isolamento e insucesso escolar, com impactos negativos na economia, devido ao número de faltas ao trabalho (por causa de gripes ou outras doenças), e no bem-estar da população (Jones, 2016).

No atual contexto de urgência na transição do paradigma energético contemporâneo para um sistema mais sustentável, assim como de exposição crescente aos efeitos negativos das alterações climáticas, reforça-se a necessidade de dar atenção às condições de vida das populações de modo a evitar um agravamento da vulnerabilidade relacionada com a pobreza energética e garantir a elaboração de políticas públicas adequadas. Dado o enorme desafio de transformar uma economia baseada no uso de combustíveis fósseis noutra que, em poucas décadas, seja sustentável, é provável que algumas das medidas políticas a adotar tenham impactos negativos (inesperados ou não) na vida das populações. Os dados aqui apresentados mostram alguns aspetos que poderão constituir áreas críticas de agravamento de injustiças e vulnerabilidades sociais e revelar-se potenciais focos de descontentamento da população, tornando mais difícil a implementação da transição energética.

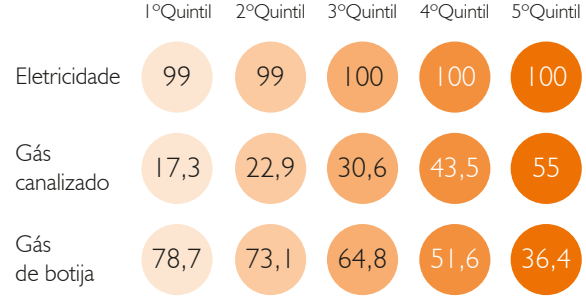
# I

## Utilização da energia

Quase todos os agregados familiares portugueses (99,8%) têm eletricidade em casa. No entanto, persistem grandes desigualdades no acesso ao gás canalizado, que apenas abrange 34,0% das famílias (INE, 2017). Tal deve-se ao facto de as infraestruturas de distribuição do gás canalizado beneficiarem, sobretudo, as grandes áreas urbanas e industriais, em detrimento das áreas rurais e menos densamente urbanizadas – na Área Metropolitana de Lisboa 60,9% dos agregados dispõem de gás canalizado, enquanto todas as outras regiões ficam abaixo da média nacional. Além disso, a desigualdade no acesso ao gás canalizado é também evidente em função do rendimento das famílias, dado que 55,0% das mais favorecidas (quinto quintil de rendimento) têm acesso a este serviço, contra apenas 17,3% das menos favorecidas (primeiro quintil) (Figura 4.1). Em contrapartida, em relação ao gás de botija verifica-se o inverso: quanto mais baixos os rendimentos das famílias, mais frequente é usarem gás engarrafado. Embora o gás de botija constitua a principal alternativa ao gás natural (canalizado), é menos vantajoso para as famílias por ser mais caro, estar mais sujeito a falhas no abastecimento, ser menos prático e ter emissões de $CO_2$ mais altas.

Figura 4.1 Agregados familiares portugueses com eletricidade, gás canalizado e gás de botija por quintis do rendimento total equivalente, 2015/16 (%)

Fonte: *INE, 2017.*
*Nota: 1º Quintil são os mais pobres; o 5º Quintil são os mais ricos.*



No que diz respeito aos serviços de energia mais utilizados pelas famílias portuguesas, verifica-se um contraste significativo relativamente aos restantes países da UE. Enquanto no contexto europeu a maior proporção do consumo de energia no setor residencial se deve ao aquecimento do ambiente doméstico (64,6%), em Portugal essa parcela limita-se a 21,1% do consumo de energia dos agregados, sendo a maior parte da energia gasta na cozinha (39,4%, enquanto a média europeia corresponde a 5,5%). Estes dados evidenciam uma forte restrição dos portugueses no acesso ao aquecimento. Aliás, um dos indicadores mais usados para estimar a pobreza energética diz respeito ao acesso das populações a este serviço de energia, traduzido na questão do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (EU-SILC) relativa à incapacidade de manter a casa adequadamente aquecida. Em 2017, apesar da evolução positiva verificada desde 2015, Portugal correspondia ao quinto país da UE em que uma maior proporção da população estava (pelo menos em parte) privada deste serviço energético (Figura 4.2).

Um outro indicador fundamental para aferir o acesso aos serviços de energia diz respeito aos seus custos para o consumidor. Os índices de níveis de preços na UE que permitem comparar os preços em cada país, tendo em conta os diferentes níveis de poder de compra, mostram que os custos de eletricidade, gás e outros combustíveis para uso doméstico em Portugal estão bem acima da média europeia, tendo em 2017 sido o terceiro país (depois da Dinamarca e da Alemanha) em que foram mais elevados (Figura 4.3). Considerando apenas os preços da eletricidade, medidos em paridade de poder de compra (PPS), na segunda metade de 2018, os mais elevados registaram-se em Portugal (28,2 PPS por 100 kWh), seguindo-se a Alemanha (28,0) e a Espanha (27,4), e os mais baixos na Finlândia (13,7) (Figura 4.4). Também relativamente ao gás os preços para os consumidores domésticos portugueses estão entre os mais altos da UE quando ajustados ao poder de compra de cada país. De facto, os níveis mais elevados registaram-se na Suécia (10,1), em Espanha (9,7) e em Portugal e na Itália (ambos 9,6), enquanto os mais baixos se verificaram no Luxemburgo (3,5), seguido do Reino Unido (4,7) e da Croácia e Estónia (ambos 5,6) (Figura 4.5).

Figura 4.2 População incapaz de manter a casa adequadamente quente, UE, 2008-18 (%)

Fonte: EUROSTAT, 2019.

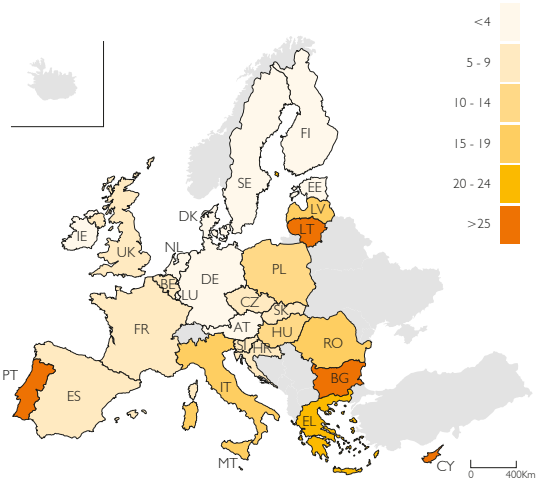
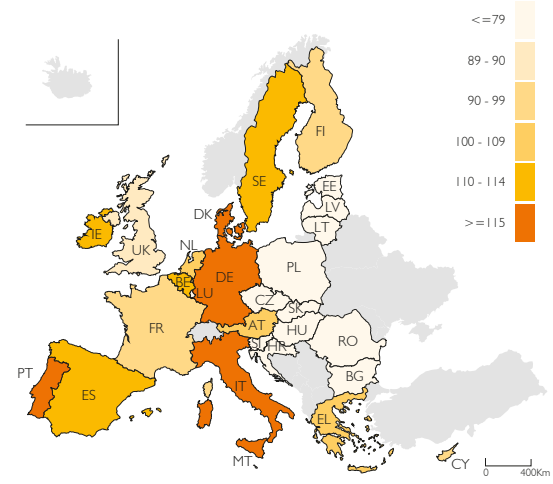



Figura 4.3 Índice do nível de preços em paridade de poder de compra de eletricidade, gás e outros combustíveis para os consumidores domésticos, 2017, UE=100

Fonte: EUROSTAT, 2018.



Nalguns países da UE, a razão de o preço da eletricidade para os consumidores domésticos ser tão caro deve-se ao elevado peso de impostos e taxas, que por vezes corresponde a mais de metade do custo final. É o caso da Dinamarca e da Alemanha, e também de Portugal, onde em 2018 os impostos constituíram 55% do preço final da eletricidade, quando a média da UE corresponde a 37%. O elevado preço da eletricidade é assim uma decisão política, que, no caso de Portugal, se torna bastante penalizadora para as famílias que dependem de equipamentos elétricos para aquecer as suas casas, por sua vez termicamente pouco eficientes.

Apesar de os dados do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (EU-SILC) mostrarem que os portugueses estão sistematicamente abaixo da média da UE no que diz respeito a atrasos nos pagamentos das faturas de energia, nos últimos anos têm sido os mais vulneráveis a cortes no fornecimento de eletricidade e de gás devido a não pagamento (Figuras 4.6 e 4.7). Acresce que, para a religação, os consumidores têm de suportar o pagamento dos custos de restabelecimento do fornecimento, assim como juros de mora (existindo uma quantia mínima a pagar em caso de atraso no pagamento).

Figura 4.4 Países da UE com eletricidade mais barata e mais cara em paridade de poder de compra (por 100 kWh), segundo semestre de 2018 Fonte: *EUROSTAT, 2019.*

Figura 4.5 Países da UE com gás mais barato e mais caro em paridade de poder de compra (por 100 kWh), segundo semestre de 2018 Fonte: *EUROSTAT, 2019.*

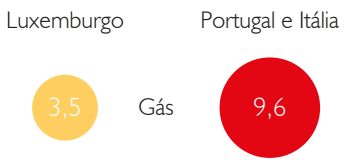



Figura 4.6 Consumidores domésticos com cortes no fornecimento de eletricidade devido a não pagamento, UE, 2016 (%)
Fonte: *ACER/CEER, 2016.*

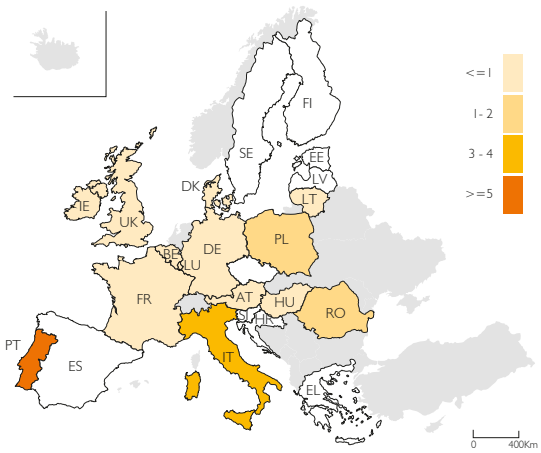



Figura 4.7 Consumidores domésticos com cortes no fornecimento de gás devido a não pagamento, UE, 2015 (%)
Fonte: *ACER/CEER, 2015.*

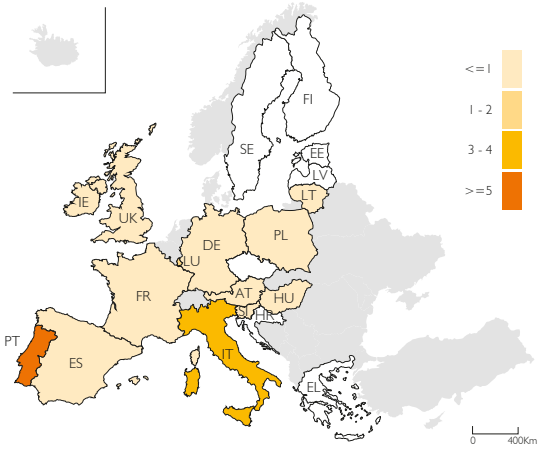


Figura 4.8 Inquiridos que responderam que garantir preços da energia razoáveis para os consumidores deve ser uma prioridade numa união europeia da energia, UE, 2018 (%)

Fonte: *Eurobarómetro 89, 2018.*

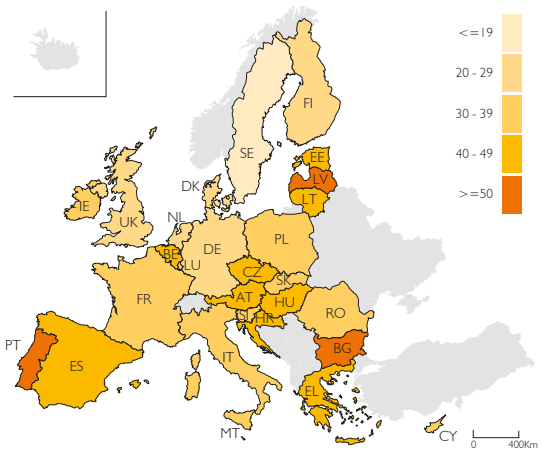
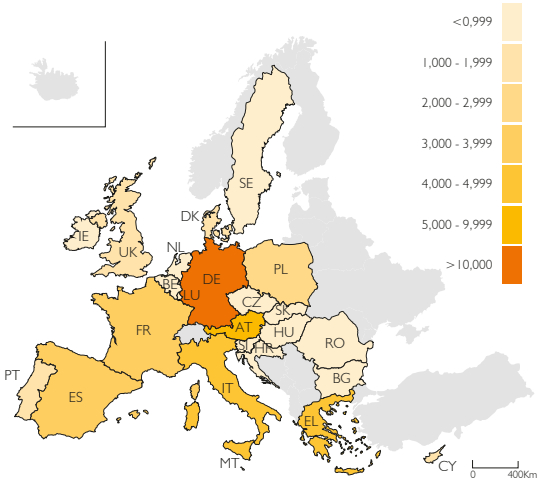



Figura 4.9 Superfície de painéis solares térmicos, UE, 2017 (Milhões de $m^2$)

Fonte: *EUROSTAT, 2019.*



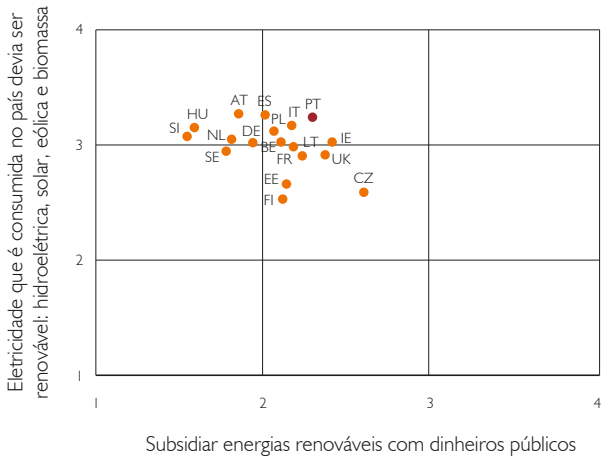

O elevado nível dos custos da energia para a população portuguesa traduz-se igualmente no facto de no mais recente European Social Survey (2016) os inquiridos portugueses, a par dos espanhóis, terem sido os que, de entre os países da União Europeia que participaram, mais se mostraram preocupados com a possibilidade de a energia poder ser demasiado cara para muitas pessoas no país. Estes dados são corroborados pelo Eurobarómetro de 2018, onde a resposta «garantir preços da energia razoáveis para os consumidores» foi em Portugal a mais escolhida, relativamente à questão sobre os objetivos a que se deveria dar prioridade numa união europeia da energia (Figura 4.8). Enquanto a média dos inquiridos europeus a preferir esta resposta correspondeu a 36%, em Portugal foi selecionada por 56% dos inquiridos.

Embora a produção de energia através de fontes renováveis tenha vindo a aumentar consideravelmente em Portugal, o acesso das famílias a equipamentos de produção de energia renovável é ainda bastante limitado. Em 2010, apenas 68 824 (1,8%) dos alojamentos familiares clássicos de residência principal dispunham de um sistema de aquecimento de águas baseado em energia solar térmica, o que correspondeu a um consumo de 19 105 toneladas equivalentes de petróleo (tep) (INE/DGEG, 2011). Em 2016, o consumo de solar térmico no sector residencial tinha aumentado para 40 639 tep, o que indica que apenas um número muito limitado de portugueses tinha acesso a esta fonte de energia nas suas habitações (DGEG, 2018). No que se refere a painéis solares térmicos, em comparação com os restantes países da UE Portugal surge em 10.º lugar, abaixo da média europeia (1,231105$m^2$ contra 2,080318$m^2$) (Eurostat, 2019). No que diz respeito à produção de eletricidade através de painéis solares fotovoltaicos, será ainda mais reduzido o número de famílias que beneficiam deste sistema. Ainda que nestes números estejam incluídas as centrais solares fotovoltaicas, Portugal fica em 12.º lugar no conjunto dos países da UE, bem abaixo da média (70,7 contra 323,1 tep) (Eurostat, 2019). O reduzido aproveitamento da energia solar em Portugal é paradoxal, dadas as condições climáticas e geográficas particularmente favoráveis do país, contrastando fortemente com o investimento neste sentido feito quer em países com menor exposição solar, quer noutros países do sul da Europa, como a Grécia, Itália e Espanha (Figura 4.9).

Figura 4.10 Concordância com um aumento da produção de energias renováveis solar, eólica e hidroelétrica e com uso de dinheiros públicos para subsidiar estas energias, UE, 2016

Escala de 1 (concordância mínima) a 4 (concordância máxima).

Fonte: *European Social Survey 8, 2016.*

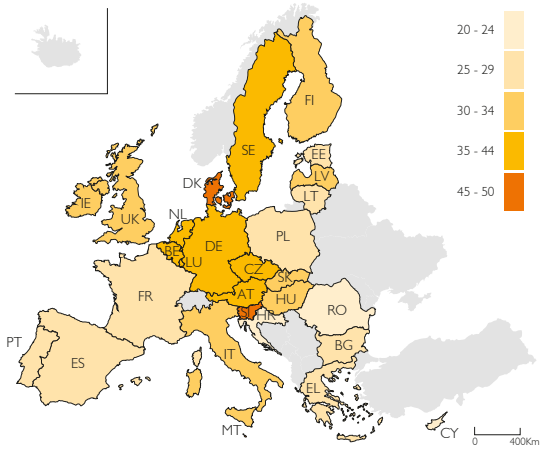



Os portugueses apoiam de forma generalizada um aumento do recurso à produção de energia através de fontes renováveis como o sol, o vento e a água. Os resultados do European Social Survey de 2016 revelam que Portugal está entre os três países mais a favor destas fontes de energia. Nesse inquérito a maioria dos portugueses (66,9%) mostrou-se igualmente disposta a apoiar políticas de incentivo à produção de energias renováveis através de subsídios (usando para isso dinheiros públicos), estando entre os quatro países em que esta proporção foi mais elevada. O cruzamento das respostas a estas duas perguntas coloca Portugal num lugar destacado no conjunto dos países da UE onde este inquérito foi realizado, dado que os portugueses defendem simultaneamente uma maior aposta nas energias renováveis e um maior investimento público nesse sentido (Figura 4.10).

No que diz respeito à adoção de medidas que aumentem a eficiência energética das habitações, os portugueses estão entre as populações da UE que em 2017 menos responderam ter substituído um velho equipamento muito consumidor de energia – como um aparelho de aquecer água, um forno ou uma máquina de lavar louça – por outro com uma classificação energética melhor (com a etiqueta A+++), o que indica a dificuldade de a população aceder a equipamentos domésticos eficientes (Figura 4.11). O facto de os equipamentos com melhor classificação energética serem geralmente os de "topo de gama" torna-os menos acessíveis à população com menor poder de compra. Por outro lado, a população mais desfavorecida tende a prolongar o tempo de uso dos equipamentos antigos, que em geral são pouco eficientes e muito consumidores de energia.

Figura 4.11 Indivíduos que substituíram os equipamentos velhos e consumidores de energia por novos com melhor classificação energética nos últimos dois anos, UE, 2017 (%)

Fonte: *Eurobarómetro Especial 468, 2017.*



# II

## Habitação adequada

A qualidade de construção do parque habitacional em Portugal é tendencialmente baixa, existindo um grande número de habitações que não oferece condições adequadas às famílias que aí vivem. Neste âmbito, Portugal é o país da UE que desde 2013 apresenta os piores resultados, apenas tendo ficado à frente de Chipre em 2017. Apesar da evolução positiva nos últimos anos, em 2017 25,5% dos portugueses viviam em habitações com infiltrações no telhado, humidade em paredes, pavimentos ou alicerces, ou apodrecimentos em janelas ou pavimentos (Figura 4.12).

A baixa qualidade de construção de muitos edifícios residenciais em Portugal é também evidenciada pelos resultados do sistema de Certificação Energética dos Edifícios, que mostram que, do total de 891 644 certificados energéticos emitidos para os edifícios de habitação até abril de 2019, uma larga maioria (73,7%) teve o seu desempenho energético classificado como C ou inferior, o que corresponde a níveis de eficiência energética baixos, implicando custos mais elevados com a utilização de energia e pior conforto térmico (Figura 4.13).

Outro indicador relativo ao conforto das famílias na habitação consiste na existência de equipamentos que contribuam para regular a temperatura interior. Em contraste com os restantes países europeus (com exceção de Malta), em que estes equipamentos existem na generalidade das habitações, em Portugal é reduzido o número de agregados que dispõem de sistemas de aquecimento central (16,2%) ou de ar condicionado (15,7%). Outros equipamentos de aquecimento do ar (como radiadores elétricos ou

Figura 4.12 População a viver em habitações com infiltrações no telhado, humidade em paredes, pavimentos ou alicerces, ou apodrecimentos em janelas ou pavimentos, UE, média 2007-17 (%)

Fonte: *EUROSTAT, 2019.*

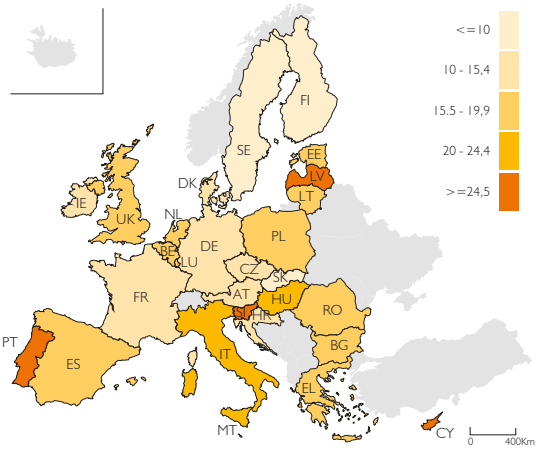
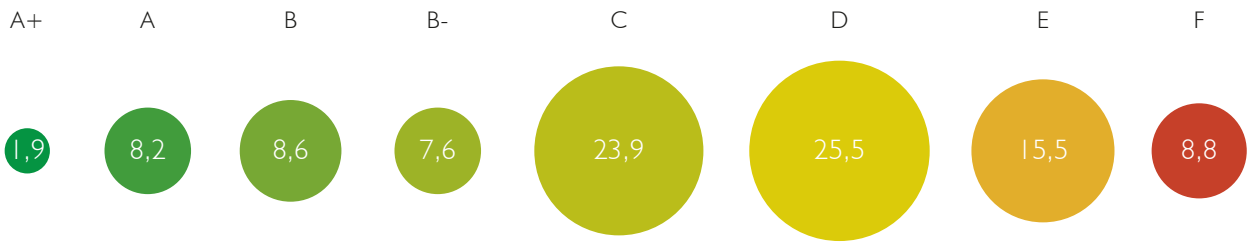



Figura 4.13 Certificados dos edifícios de habitação emitidos por classe energética em Portugal, abril de 2019 (%)

Fonte: *ADENE, 2019.*



Entre 2007 e 2017 Portugal esteve entre os quatro países da UE com mais população a viver em habitações com infiltrações, humidade ou apodrecimentos em janelas ou pavimentos.

lareiras) estão presentes em 63,8% das habitações (Figura 4.14). No entanto, dado o elevado custo de utilização dos aquecedores elétricos, muitas famílias não os usam ou usam-nos de forma muito limitada, apenas em dias particularmente frios ou em circunstâncias especiais, como quando há crianças de tenra idade em casa ou membros da família com problemas de saúde específicos (Horta *et al.*, 2019). A presença destes equipamentos em casa está diretamente relacionada com o rendimento das famílias, sendo entre as mais favorecidas que é mais frequente encontrá-los. No entanto, deve salientar-se que muitas das famílias mais favorecidas também não têm estes equipamentos em casa, o que sugere que isso não se deve apenas a dificuldades financeiras, mas a outros fatores, especialmente socioculturais, como a aceitação social do frio em casa e a normalização de práticas em que se privilegia o recurso a agasalhos.

Figura 4.14 Agregados familiares portugueses com sistemas de regulação de temperatura interior no alojamento por quintis do rendimento total equivalente, 2015/16 (%)

Fonte: *INE, 2017.*
*Nota: 1º Quintil são os mais pobres; o 5º Quintil são os mais ricos.*

| | TOTAL | 1ºQuintil | 2ºQuintil | 3ºQuintil | 4ºQuintil | 5ºQuintil |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Aparelho de ar condicionado | 15,7 | 4,7 | 11,3 | 11,9 | 18,7 | 31,1 |
| Sistema de aquecimento central | 16,2 | 6,9 | 10,0 | 15,3 | 21,8 | 26,6 |
| Outro aparelho de aquecimento de ar | 63,8 | 55,2 | 60,5 | 64,4 | 68,2 | 70,4 |
| Desumidificador elétrico | 22,6 | 10,8 | 17,8 | 24,2 | 29,7 | 30,6 |

# III

## Transportes e preços acessíveis

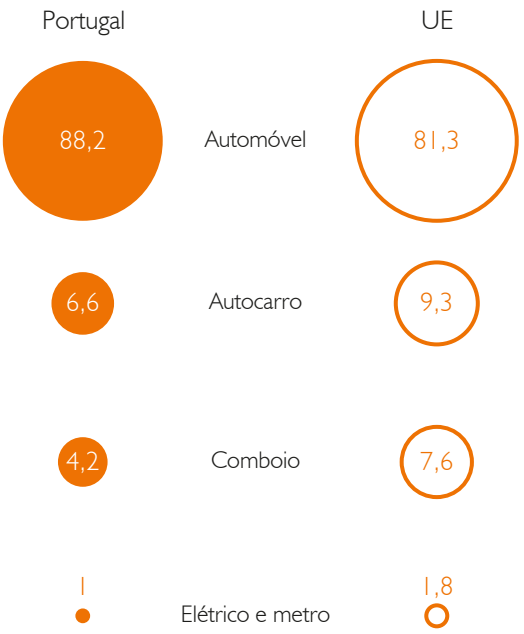
Uma das metas do ODS 11 (Cidades) consiste em proporcionar transportes a preços acessíveis. De acordo com a Classificação do Consumo Individual por Objetivo (COICOP) das Nações Unidas, os dados existentes relativos à estrutura média das despesas dos agregados familiares mostram que as despesas dos portugueses com transporte estão entre as mais elevadas da UE. Em 2015, as despesas com a utilização de meios de transporte pessoal representaram 14,1% do total e, considerando os dez principais grupos de despesa anual média das famílias segundo a COICOP, constituíram a terceira maior, depois das despesas relativas à habitação e às dos produtos alimentares (INE, 2017).

O elevado peso dos transportes nas despesas das famílias deve-se em grande medida à dependência do uso do automóvel, que em Portugal é mais acentuada do que no conjunto da UE, enquanto a utilização de autocarros e comboios é mais baixa (Figura 4.15). Além disso, considerando os níveis dos preços ao consumidor na UE, verifica-se que em 2017 os custos relativos à aquisição de automóveis em Portugal foram 10,8% mais altos do que a média comunitária (tornando-se o terceiro país mais caro). Já os preços relativos ao uso de transportes públicos foram 10,3% mais baixos do que a média europeia. Estes dados ainda não refletem a entrada em vigor, desde 1 de abril de 2019, do Programa de Apoio à Redução do Tarifário dos Transportes Públicos, que visa contribuir significativamente para promover a utilização dos transportes públicos no país, dado que o preço mensal dos novos passes se tornou bastante acessível.

Além do elevado custo de aquisição dos automóveis, as despesas com combustíveis estão

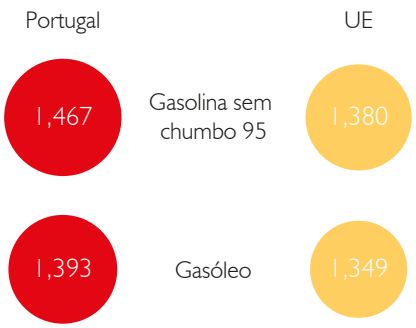
Figura 4.15 Distribuição do transporte de passageiros por meio de transporte, 2016 (% baseadas em quilómetros percorridos por passageiro)

Fonte: *EU Transport in Figures, Statistical Pocketbook, 2018.*




também acima da média dos países da UE. Em março de 2019, o preço de venda ao público da gasolina sem chumbo 95 correspondeu ao sétimo mais alto no conjunto da UE e o preço do gasóleo correspondeu ao oitavo mais alto (Figura 4.16).

Figura 4.16 Preços dos combustíveis, março de 2019 (euros/litro) Fonte: *DGEG, 2019.*




# IV

# Conclusão

Neste capítulo foram avaliados diversos indicadores relativos ao cumprimento das metas de proporcionar à população acesso aos serviços de energia, a energias renováveis e eficiência energética, a habitação adequada e a transportes a preços acessíveis. Os dados analisados evidenciam fortes constrangimentos no acesso dos portugueses – sobretudo os que têm menores rendimentos – a estes bens e serviços, nomeadamente no que diz respeito ao elevado custo da energia (eletricidade, gás, gasolina e gasóleo). Estes constrangimentos traduzem-se em fortes restrições ao uso de serviços como, por exemplo, o aquecimento em casa, o que tem como consequência riscos de saúde e falta de bem-estar, entre outros, estando também associados ao incumprimento da meta de assegurar habitação adequada à população. Apenas uma minoria tem acesso aos sistemas de produção de energia solar em casa ou aos equipamentos mais eficientes, apesar de a opinião pública se mostrar favorável a este respeito. Estes dados são reveladores da vulnerabilidade da população à pobreza energética. A ambição de cumprir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nas próximas décadas é assim um enorme desafio, que vai implicar profundas mudanças na sociedade portuguesa.

## referências bibliográficas


DGEG (2018). *Energia em Portugal 2016*. Lisboa: DGEG.

Horta, A., Gouveia, J. P., Schmidt, L., Sousa, J. C., Palma, P, e Simões, S. (2019) «Energy poverty in Portugal: combining vulnerability mapping with household interviews». *Energy and Buildings*, 203, pp. 1-10.

INE (2017). *Inquérito às Despesas das Famílias 2015/2016*. Lisboa: INE.

INE/DGEG (2011). *Inquérito ao Consumo de Energia no Sector Doméstico 2010*. Lisboa: INE/DGEG.

Jones, S. (2016) «Social causes and consequences of energy poverty», in Csiba, K. Bajomi, A., Gosztonyi, A. (eds.) *Energy Poverty Handbook*, Brussels: European Union, pp. 21-37.

5

**PORTUGAL SOCIAL**
**EM MUDANÇA**
OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

# A QUALIDADE DA DEMOCRACIA PORTUGUESA DEPOIS DA CRISE EUROPEIA[1]

Marina Costa Lobo, Sofia Serra-Silva

Esta secção pretende fornecer um breve retrato do estado da qualidade da democracia em Portugal, situando-a no contexto europeu. A partir de um inquérito comparativo realizado em 2019, neste capítulo apresentamos alguns indicadores que remetem diretamente para os ODS, nomeadamente a confiança e satisfação com as instituições políticas, a corrupção e a preferência por um governo de tecnocratas.

O Observatório da Qualidade da Democracia tem contribuído para um diagnóstico do funcionamento da democracia em Portugal, através da realização de inquéritos aos cidadãos (Pinto, et. al. 2012), mas também a peritos (Lobo *et. al.*, 2018). No ano em que a publicação *Portugal Social* é dedicada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, tomamos novamente o pulso às atitudes dos portugueses sobre a democracia. De facto, dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), vários prendem-se com as questões do funcionamento das instituições políticas. Em particular, o 16.º Objetivo, que trata de «Paz, Justiça e Instituições Eficazes», é aquele com o qual este capítulo dialoga em particular, no que diz respeito às seguintes alíneas:

- Promover o Estado de Direito, ao nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos;
- Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas;
- Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis;
- Garantir a tomada de decisão responsável, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.

Assim, as perceções dos cidadãos sobre a democracia são o foco desta secção e alvo de

[1] Este capítulo foi elaborado com base em dados recolhidos no âmbito do Projeto MAPLE, bolsa ERC n.º 682125.

análise numa perspetiva comparada – com outros países europeus – olhando para vários indicadores no âmbito dos ODS das Nações Unidas. Em concreto, neste breve capítulo olhamos, ainda que sumariamente, para um conjunto de indicadores que fornecem uma ideia mais clara das avaliações e perceções subjetivas dos cidadãos quanto à qualidade da democracia nos seus países: a satisfação com o funcionamento dessa democracia, a confiança que os cidadãos depositam nas instituições políticas, a perceção da difusão da corrupção nas instituições políticas nacionais e supranacionais e ainda o que pensam dos governos constituídos por peritos. Estes indicadores vão dar-nos uma perspetiva sobre as metas dos ODS em Portugal e noutros países europeus.

Ao longo dos últimos anos, vários estudos e projetos têm-se dedicado a elaborar diferentes tipos de indicadores com o objetivo de medir a qualidade das democracias (Coppedge e Reinicke, 1990; Vanhanen, 1997). Nesse âmbito, sabemos como as perceções da qualidade da democracia estão dependentes do desempenho económico (Diamond e Morlino, 2005), e desse ponto de vista é interessante olhar para esses indicadores comparando Portugal com países que passaram por circunstâncias semelhantes, como a Grécia ou a Irlanda, e contrastar com o caso da Alemanha, por exemplo, onde a crise pouco se fez sentir nos últimos anos. De facto, alguma pesquisa tem sugerido que a crise da zona euro teve um impacto negativo sobre as perceções do funcionamento da democracia, e esta é também uma forma de leitura dos indicadores que abaixo apresentamos (Ruiz-Rufino e Alonso, 2017). Em alguns casos, nomeadamente na Grécia ou em Itália, a crise levou mesmo à formação de governos tecnocráticos, que substituíram os governos eleitos (Bertsou e Pastorella, 2017). O que pensam os cidadãos sobre este governo formado «por peritos»? Embora no conjunto de países abordados tenhamos apenas a Grécia como exemplo de um país onde houve um governo de tecnocratas, abordamos esse tema, pois na União Europeia esta parece ser uma questão premente, tendo em conta a supranacionalização crescente das políticas.

Os dados aqui apresentados foram recolhidos no âmbito do Projeto ERC MAPLE. Este projeto pretende averiguar as consequências da supranacionalização da política no funcionamento da democracia ao nível nacional. Com vista a esse estudo, foram realizados seis inquéritos *online* à opinião pública, em Fevereiro-Março de 2019, com uma amostra representativa da população em seis países europeus: Alemanha, Bélgica, Grécia, Irlanda, Portugal e Espanha. A escolha destes países residiu no facto de terem tido percursos distintos ao longo dos últimos dez anos, em particular em relação à crise da zona euro: enquanto uns tiveram de pedir empréstimos ao FMI, à Comissão Europeia e ao Banco Central Europeu (Portugal, Espanha, Irlanda e Grécia), outros tiveram um desempenho económico razoável durante esse mesmo período (Alemanha e Bélgica).

# 1

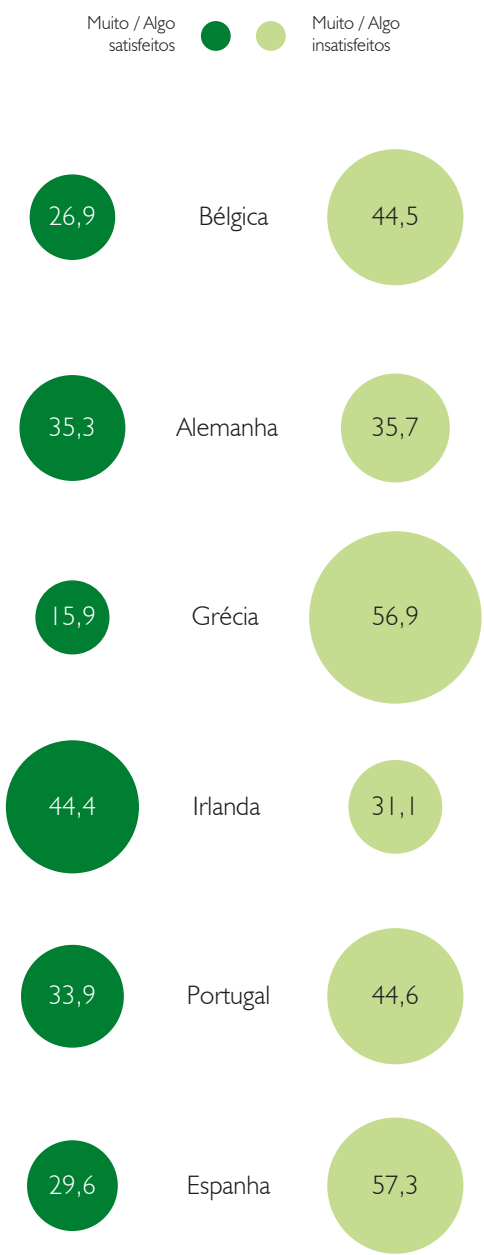
## Satisfação dos cidadãos com a democracia

A Figura 5.1 ilustra em que medida os cidadãos europeus estão satisfeitos com o funcionamento da democracia no seu país, com base numa escala em que 1 corresponde a «extremamente satisfeito(a)» e 5 a «extremamente insatisfeito(a)». Neste indicador, que capta o apoio específico ao regime democrático, os cidadãos residentes na Irlanda destacam-se por terem os níveis mais elevados de satisfação: 44,4% dos irlandeses revelam estar algo ou muito satisfeitos com a democracia no seu país, enquanto menos de um terço revela estar algo ou muito insatisfeito (os restantes dizem estar nem satisfeitos nem insatisfeitos). Também na Alemanha os cidadãos parecem estar relativamente satisfeitos com o funcionamento da democracia no seu país (35,3%). Na verdade, os mais críticos em relação ao funcionamento da democracia nos seus países são a Espanha (57,3%) e a Grécia (56,9%). Mais de metade dos cidadãos espanhóis e gregos revelam-se insatisfeitos com o funcionamento da democracia nos seus países.

As perceções dos cidadãos sobre a democracia são o foco desta secção e alvo de análise numa perspetiva comparada com outros países europeus.

Figura 5.1 Satisfação com o funcionamento da democracia (%)

Fonte: *MAPLE, 2019.*




Entre os países que foram alvo de intervenção externa durante a crise da zona euro, e ao contrário do que acontece com Espanha e Grécia, Portugal é um caso em que, passados os piores anos, houve uma certa recuperação nos índices de satisfação com a democracia.

De facto, Portugal evidencia uma percentagem de satisfação com a democracia que se aproxima da alemã (33,9%), Embora haja mais insatisfação com a democracia em Portugal (44,6%), esta está longe dos valores que observamos na Grécia e em Espanha. Ao contrário, Portugal aproxima-se da Bélgica (44,5%) nesse indicador. Contudo, sabemos que a crise económica e financeira em Portugal teve consequências negativas na qualidade de vida dos cidadãos no curto prazo. E aliás, mesmo antes da crise os níveis de satisfação com a democracia já eram muito baixos (Pinto *et al.*, 2012). Na verdade, observamos que os países intervencionados pela troika evoluíram de forma bastante diferenciada no período pós-crise. Num extremo, vemos a Espanha e a Grécia, onde decididamente a insatisfação é maioritária. No outro, encontramos a Irlanda, que ultrapassa a Alemanha em níveis da satisfação com a democracia. Finalmente, Portugal assume uma posição intermédia desse ponto de vista. Esta divergência sugere que o contexto político pode ser um fator importante, para lá da realidade económica e social, na explicação das atitudes dos cidadãos.

Como é que os europeus manifestam a sua (in)satisfação com a democracia? Na confiança que os cidadãos depositam nas instituições? Na avaliação que fazem dos níveis de corrupção nas instituições políticas? Nas suas preferências políticas sobre qual o melhor modelo de governo num regime democrático? De seguida, olharemos para estes três indicadores de modo a fornecerem-nos uma análise complementar aos dados apresentados e compreendermos mais profundamente as várias dimensões da qualidade da democracia na ótica dos cidadãos.

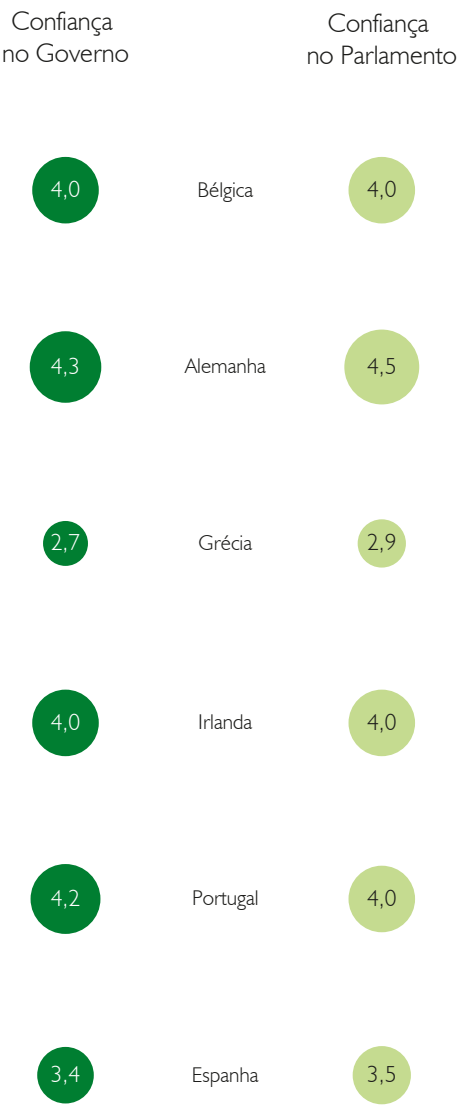
# II

## Confiança nas Instituições Políticas

Do ponto de vista da confiança nas instituições políticas, verificamos que em nenhum dos países integrantes do estudo os inquiridos, em média, confiam nas suas principais instituições políticas. Também neste caso os portugueses acompanham esta tendência europeia. Com base numa escala em que 0 corresponde a «nenhuma confiança» e 10 a «muita confiança», os portugueses, em média, revelam não ter muita confiança no parlamento e no governo – havendo uma ligeira maior desconfiança em relação à Assembleia da República. Há que distinguir a confiança no governo, em geral intimamente ligada ao apoio ao(s) partido(s) que o compõem, em comparação com a confiança no parlamento, que, por integrar todos os partidos, deveria merecer confiabilidade ligeiramente superior por ser uma instituição de natureza mais representativa. De facto, como vemos na Figura 5.2, é assim em todos os países, menos em Portugal: enquanto em todos os países a confiança no parlamento é igual ou superior à confiança no governo, em Portugal a confiança no governo é superior à confiança no parlamento. Destaca-se que a confiança no governo em Portugal está muito próxima da confiança que os alemães depositam no seu governo atualmente. Também neste indicador observamos atitudes diferenciadas nos países que sofreram mais com a crise da zona euro. Enquanto a Grécia (2,7) e a Espanha (3,4) apresentam os piores resultados, a Irlanda e Portugal exibem valores muito próximos tanto da Bélgica como da Alemanha.

Figura 5.2 Confiança média no Governo Nacional e no Parlamento Nacional (0= nenhuma confiança; 10= Muita confiança)

Fonte: *MAPLE, 2019.*




Falta ainda um conjunto de esforços substanciais e efetivos para reduzir a corrupção e promover instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.

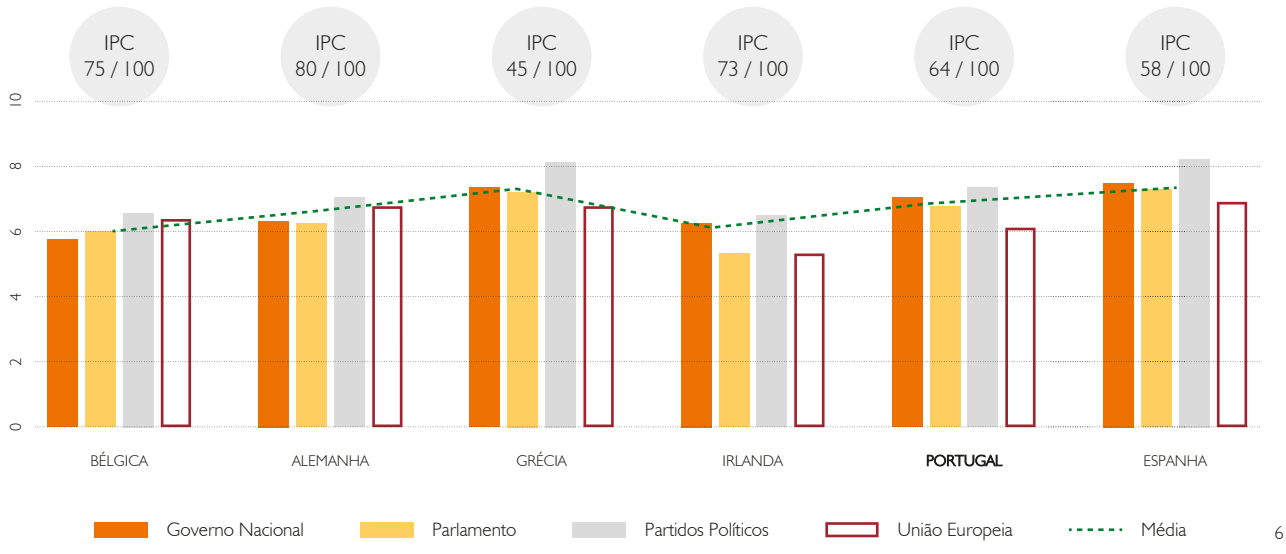
# III

## Perceções sobre a difusão da corrupção

Uma dimensão central dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável é o combate à corrupção. Na figura seguinte, apresentamos a perceção dos cidadãos sobre a difusão da corrupção nas suas sociedades. A Figura 5.3 mostra quais as instituições que os cidadãos europeus consideram estar mais corrompidas, numa escala de 0 a 10, onde 0 significa que na opinião dos cidadãos a corrupção não está «nada difundida» e 10 que está «extremamente difundida» nessa instituição. No gráfico é ainda possível observar o Índice de Perceção de Corrupção (IPC), calculado pela organização Transparência Internacional. O índice varia numa escala de 0 a 100, onde quanto mais perto de 100 mais «limpo» é o país e quanto mais perto de 0 «mais corrupto» será. Olhando para os resultados do IPC, é clara a demarcação de dois blocos: de um lado Espanha, Grécia e Portugal, onde as perceções dos cidadãos são mais negativas e, de outro, Bélgica, Alemanha e Irlanda, onde as perceções dos cidadãos são menos negativas. No caso português, os índices e classificações internacionais sobre corrupção têm vindo a confirmar uma tendência do declínio dos padrões de ética nas esferas pública e privada: por exemplo, neste momento Portugal ocupa o 30.º lugar no *ranking* da TI, quando em 2004 figurava em 26.º, uma posição mais vantajosa na mesma classificação. Esta deficiência estrutural tem vindo a agravar-se, sobretudo, desde 2012. De acordo com os dados do Global Corruption Barometer (GCB) de 2013, 78% dos entrevistados em Portugal consideram que os níveis de corrupção aumentaram desde 2011 e 76% consideravam que as ações do Executivo no combate à corrupção são ineficazes.

A Figura 5.3 revela ainda qual o alvo das perceções e avaliações mais negativas dos inquiridos. Em todos os países, sem exceção, o maior alvo é sem dúvida a classe política – os partidos políticos. Sendo que, também aqui, os países da Europa do Sul se destacam pela perceção negativa de que a corrupção está bastante difundida na classe política. Este fenómeno não parece ser novo. Também de acordo com os dados do Global Corruption Barometer (GCB), os partidos políticos em Espanha, Grécia e Portugal já eram vistos, em

Figura 5.3 Percepção média da difusão da corrupção nas instituições nacionais e supranacionais (0=Nada difundida; 10=Extremamente difundida). Fonte: *MAPLE, 2019.* *Nota: IPC- Índice de Percepção da corrupção.*



2013, como os mais afetados por este fenómeno – 73% dos entrevistados portugueses, 83% dos entrevistados espanhóis e 90% dos entrevistados gregos apontaram a classe política como a instituição mais corrupta nos seus países.

Por seu turno, a União Europeia é a instituição menos percecionada como corrupta entre os países da Europa do Sul. Ao contrário, na Alemanha e na Bélgica os cidadãos tendem a avaliar o governo e o parlamento nacionais como menos suscetíveis à difusão da corrupção.

Figura 5.4 O governo funcionaria melhor se as decisões fossem deixadas para os especialistas não eleitos, ao invés de políticos (%) Fonte: *MAPLE, 2019.*

# IV

## Atitudes favoráveis à tecnocracia

Por fim, quisemos saber qual a atitude dos portugueses (e europeus) perante a ideia de um governo tecnocrata, ou seja, um governo constituído por peritos nomeados, em detrimento de políticos eleitos. Mais uma vez, iremos analisar em perspetiva com os restantes países europeus.

Consideramos que este último indicador está intimamente relacionado com todos os indicadores apresentados anteriormente e que também ele é indicativo da avaliação e perceção subjetivas que os cidadãos fazem da qualidade dos seus regimes. Vários estudos têm demonstrado que os cidadãos que confiam nas instituições políticas representativas (parlamento nacional, governo nacional) e na classe política (partidos políticos) preferem a tomada de decisões democrática em detrimento da tomada de decisões por especialistas (governo tecnocrata) (Bertsou e Pastorella, 2017).

Sabemos também que a perceção de níveis elevados de corrupção sistémica parece tornar a tecnocracia numa alternativa mais atraente como sistema de governo. Assim, dado o quadro já demonstrado (Figura 5.3) relativamente a Portugal, em que os indicadores evidenciam uma desconfiança generalizada nas instituições políticas representativas e na classe política, e uma perceção generalizada de que a corrupção está instalada nestas mesmas instituições, não surpreende que os cidadãos portugueses tendam a ser favoráveis a um governo tecnocrata.

A Figura 5.4 demonstra exatamente isso: Espanha (59,4%), Bélgica (47,9%) e Portugal (46,8%) são os países onde os cidadãos mais demonstram atitudes favoráveis a um governo constituído por peritos. Curiosamente, os cidadãos gregos, embora como vimos exibam baixos níveis de satisfação com a democracia, não se mostram muito favoráveis ao governo por peritos. Importa referir que este é o único país retratado onde houve de facto um governo tecnocrata nos últimos anos. Além disso, houve também três empréstimos que os governantes deste país realizaram à troika, uma comissão constituída por tecnocratas.

# V

# Conclusão

Neste capítulo analisaram-se as perceções dos cidadãos portugueses sobre a democracia, situando-as no contexto europeu. A análise efetuada é extremamente incipiente, mas serve para começar a pôr o perfil de Portugal em perspetiva comparada com outras democracias congéneres. Em particular, compreendemos que no seguimento da crise da Zona Euro, e com o choque da condicionalidade económica imposto a vários países periféricos da zona euro, como Portugal, Irlanda, Espanha e Grécia, parece haver diferenças importantes entre estes países. Verificamos que num quadro generalizado de falta de entusiasmo com a qualidade da democracia, que aliás abrange também os cidadãos da Alemanha e da Bélgica, Portugal se aproxima da Irlanda, com menor insatisfação com a democracia e mais confiança nas instituições, enquanto em Espanha e na Grécia os valores dos indicadores apresentados não recuperaram depois do fim da crise da zona euro. Ao contrário, quando consideramos perceções sobre a corrupção ou preferência por governos de peritos, há muito menos diferenças na Europa do Sul. Ficam por averiguar as causas destas semelhanças e diferenças de Portugal no contexto da Europa do Sul, que mostram que um choque económico semelhante não tem necessariamente idênticas consequências políticas.

Este capítulo procurou também dialogar com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pelas Nações Unidas para vigorar até 2030, cujo documento aprovado na Cimeira em 2015 se intitula «Transformando o nosso Mundo: a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável de 2030». No que diz respeito ao 16.º objetivo, que trata de «Paz, Justiça e Instituições Eficazes», aquele com o qual este capítulo dialoga em particular, ainda há um longo percurso a fazer. A desconfiança generalizada dos portugueses nas instituições políticas e na classe política, assim como a perceção de que a corrupção está instalada e difundida nestas mesmas instituições indica-nos que, embora Portugal se encontre envolvido no cumprimento de instrumentos europeus relativos à promoção de sociedades transparentes e inclusivas – como a Convenção Relativa à Luta Contra a Corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-membros da União Europeia (1997) –, falta ainda um conjunto esforços de substanciais e efetivos para reduzir a corrupção e promover instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis. Só assim, cumprindo esses objetivos, as perceções e avaliações subjetivas dos cidadãos portugueses podem evoluir positivamente.

## referências bibliográficas


Bertsou, E. e Pastorella, I. (2017). «Technocratic attitudes: a citizens' perspective of expert decision-making». *West European Politics*, 40(2), 430-458.

Coppedge, M., e Reinicke, W. (1990). «Measuring Polyarchy». *Studies in Comparative International Development* 25(1): 51-72.

Diamond, Larry e Morlino, Leonardo (2005). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.

Lobo, M.C., Sanches, E., e Serra-Silva, S. (2018). «A qualidade da democracia em Portugal – Resultados das avaliações dos especialistas». *Policy Brief 2018*.

Pinto, A.C., Magalhães, P.C. Sousa, L. e Gorbunova, E. (2012). «A Qualidade da Democracia em Portugal: A perspectiva dos cidadãos». Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Ruiz-Rufino, R. e Alonso, S. (2017). «Democracy without choice: Citizens' perceptions of government autonomy during the Eurozone crisis». *European Journal of Political Research*, 56(2), 320-345.

Vanhanen, T. (1997). *Prospects of democracy*. London: Routledge.

# OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

# COMENTÁRIO FINAL

Foi analisada nos capítulos anteriores a relação entre cinco domínios temáticos – alterações climáticas, energia, crianças e adolescentes, envelhecimento e democracia – e dez dos dezassete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas.

A relação entre os domínios temáticos selecionados e os ODS referidos é bastante diversificaa. Se é verdade que em todos os casos existe uma relação preferencial (alterações climáticas e ODS 13 – Ação Climática; energia e ODS 7 – Energias Renováveis e Acessíveis; crianças e jovens adolescentes e ODS 4 – Educação de Qualidade; envelhecimento e ODS 10 – Reduzir as Desigualdades; perceções dos cidadãos sobre a democracia e ODS 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes), noutros verifica-se uma relação matricial, já que vários dos domínios temáticos analisados concorrem para metas de um mesmo objetivo, com destaque para os ODS 1 - Erradicar a pobreza e 11 - Cidades e comunidades sustentáveis e, secundariamente, os ODS 3 – Saúde de qualidade, 5 – Igualdade de género e 8 – Trabalho digno e crescimento económico.

Para os cinco domínios selecionados foram desenvolvidas análises comparativas, considerando Portugal no contexto da UE28 ou de um grupo mais restrito de Estados-membros, e diacrónicas, identificando a evolução dos indicadores relacionados com os ODS acima identificados.

Dada a natureza universal das metas dos ODS definidas na Agenda 2030, que impede o estabelecimento de valores de referência muito ambiciosos, seria de esperar que um país como Portugal evidenciasse uma posição relativa razoável ou mesmo boa a respeito dessas metas. Seria também expectável – e desejável – que a evolução dos indicadores apontasse claramente para uma aproximação em relação ao cumprimento dessas metas. De facto, as análises efetuadas revelam o predomínio de trajetórias de progresso, refletindo melhorias efetivas de Portugal em vários domínios, ainda que com diferentes ritmos. Contudo, os resultados obtidos, embora diversificados, tendem a ser relativamente modestos e sugerem alguma dificuldade em convergir com a média da UE28, o universo que o país deveria ter como referência mais imediata.

A que se deve então este avanço desigual e globalmente modesto no sentido do cumprimento das metas dos ODS nos cinco domínios analisados?

As trajetórias identificadas nos diferentes indicadores refletem condicionalismos de natureza distinta, uns externos ao país e outros internos.

No âmbito externo, os efeitos da crise iniciada em 2008-9, das políticas de austeridade que se lhe seguiram e, finalmente, do processo de retoma económica e de estabilização política subsequente influenciaram, sem dúvida, a evolução de alguns dos indicadores ocorrida ao longo dos períodos analisados. Também as alterações das agendas políticas, académicas e mediáticas internacionais, com incidência na formulação de políticas comunitárias e nacionais, bem como os compromissos internacionais assumidos por Portugal, influenciam, ainda que por vezes aquém do desejável, as trajetórias identificadas para os indicadores selecionados. Essas várias influências podem ser positivas, criando condições favoráveis a avanços no sentido de alcançar as metas dos ODS, ou negativas, contribuindo para recuos ou para a desaceleração de tendências positivas e, consequentemente, para retrocessos em relação às metas da Agenda 2030 e aos valores médios da UE28.

No âmbito interno, são igualmente diversos os fatores que condicionam, negativa ou positivamente, um avanço sustentado em direção às metas definidas. Os principais fatores negativos prendem-se, sem dúvida, com características estruturais da sociedade portuguesa (vulnerabilidades associadas a problemas de pobreza, privação e exclusão social, envelhecimento, etc.) e das suas instituições (ineficiência, insuficiente transparência, etc.). No que se refere a fatores positivos, em diversos dos domínios analisados verificaram-se melhorias significativas, quer de políticas públicas quer de atitudes dos cidadãos, ante temas inovadores e princípios de sustentabilidade, justiça e coesão. Mas as perceções e avaliações subjetivas, que sugerem uma maior aceitação de soluções convergentes com as preocupações da Agenda 2030, nem sempre têm tradução nos comportamentos e nas práticas ou confrontam-se com limitações quando implicam custos económicos ou diminuição de emprego, ou ainda com hábitos fortemente enraizados e com evidente valor simbólico, como é o uso do transporte individual privado.

Mais informação e sensibilização, conhecimento mais acessível, condições socioeconómicas mais favoráveis, instituições mais eficientes, responsáveis e transparentes, e políticas mais proativas em domínios chave para atingir as diversas metas dos ODS são condições essenciais para combater a iliteracia, aumentar a consciencialização e promover uma cultura de desenvolvimento sustentável por cidadãos, instituições públicas e empresas.

Como se refere num dos capítulos desta publicação, a ambição de cumprir os ODS nas próximas décadas é um enorme desafio, que vai implicar profundas mudanças na sociedade portuguesa. Temos, pois, um longo percurso a fazer. É por isso que são essenciais estudos deste tipo, que fornecem informação e análises rigorosas sobre a evolução em Portugal de indicadores relativos a várias metas de diversos ODS em planos comparativos e evolutivos. Uma monitorização próxima e permanente da evolução desses indicadores, e sobretudo daqueles em que o nosso país revela desempenhos menos positivos e trajetórias mais lentas, erráticas ou até regressivas quanto às metas definidas, é a única via para identificarmos, em tempo útil, situações críticas, obstáculos às mudanças desejadas e ineficiências das respostas políticas, institucionais e societais, e assim reconstruir soluções e estímulos que nos permitam caminhar com segurança em direção a um futuro mais inclusivo, justo e sustentável.

## SOBRE O ICS-ULISBOA

O Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Laboratório Associado (ICS), é uma instituição universitária consagrada à investigação e à formação avançada em ciências sociais, reconhecida em Portugal e no estrangeiro pela qualidade do seu desempenho. A investigação desenvolvida no ICS é inovadora e interdisciplinar, resultando da combinação virtuosa entre investigadores, projetos de investigação, uma cultura científica caracterizada pela diversidade teórica e metodológica e um compromisso com a sociedade. A principal missão do ICS é contribuir para o conhecimento das sociedades contemporâneas. Até 2020, a sua agenda de investigação centrar-se-á em torno do tema: «Sociedades em Mudança: Legados e Transformações», privilegiando três eixos de investigação: Inclusão, Cidadania e Sustentabilidade. Parte da investigação põe especial ênfase na realidade portuguesa e nas sociedades e culturas com as quais Portugal mantém fortes relações históricas, quer no espaço europeu quer noutros espaços geográficos. A investigação individual e coletiva, a participação num amplo conjunto de redes de pesquisa nacionais e internacionais, o Centro de Estudos Avançados em Ciências Sociais, o ensino pós-graduado diretamente articulado com a investigação, as atividades de *outreach*, nomeadamente através dos Observatórios, constituem as principais vias de concretização desta missão.

*www.ics.ulisboa.pt*

## Observatórios ICS

Observatório da Qualidade da Democracia
*www.oqd.ics.ulisboa.pt*

Observatório de Ambiente, Território e Sociedade
*www.observa.ics.ulisboa.pt*

Observatório das Famílias e das Políticas de Família
*www.observatoriofamilias.ics.ulisboa.pt*

Observatório Permanente da Juventude
*www.opj.ics.ulisboa.pt*

Instituto do Envelhecimento
*www.ienvelhecimento.ics.ulisboa.pt*

# PORTUGAL SOCIAL EM MUDANÇA

Este é o terceiro número do *Portugal Social em Mudança*, uma publicação regular do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa) que tem por objetivo disponibilizar informação sobre questões sociais numa ótica comparada e longitudinal. Os vários temas selecionados procurarão situar Portugal em contextos mais amplos, do ponto de vista tanto geográfico como temporal, a partir de indicadores quer objetivos (estatísticos) quer subjetivos (perceções, opiniões) relativos a diferentes facetas da realidade social.

U LISBOA | UNIVERSIDADE DE LISBOA

ICS INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia

UID/SOC/
50013/2019