

O COMBATE À POBREZA EM PORTUGAL. ESTRATÉGIA, POLÍTICAS E DESAFIOS

Rute Azinheiro Guerra

*Gabinete de Estratégia e Planeamento
Ministério do Trabalho e Solidariedade Social*

Para além de uma breve caracterização da situação da pobreza no nosso país, a presente comunicação aborda as principais vertentes da estratégia nacional de combate à pobreza e exclusão social, não deixando de ter em conta a política europeia nesta matéria. É equacionado o impacto que as políticas sociais têm vindo a surtir junto das condições de vida e de bem-estar dos indivíduos. As situações diagnosticadas no âmbito da pobreza e desigualdade pressupõem o reforço das políticas sociais quer na componente da protecção social e de emprego, quer na componente da educação/qualificação. Não obstante o esforço que vem sendo feito, continua a constituir-se como desafio a superar, a nível nacional e europeu, a verdadeira interligação entre as políticas macroeconómicas, de emprego e de coesão social. Será, ainda, desejável um maior esforço de integração das várias políticas sociais, reforçando a estratégia de luta contra a pobreza e a componente da inclusão social, que surge não só pela dimensão monetária, mas também pela garantia dos direitos básicos de cidadania.

Contexto Europeu

Os estudos sobre Pobreza em Portugal têm sido fundamentais para a consolidação do reconhecimento político do problema, tendo dado origem à definição de uma estratégia de políticas inclusivas e de combate à pobreza. Datam do início da década de 90 os primeiros programas de luta contra a pobreza a nível nacional. No entanto, é na Cimeira de Lisboa em Março de 2000 que Portugal e os restantes Estados membros da União Europeia (UE) assumiram o compromisso de produzir um impacto decisivo na erradicação da pobreza até 2010. O compromisso assumido tem vindo a ser reafirmado em Conselhos Europeus posteriores.

As políticas de combate à pobreza e exclusão social em Portugal que entretanto foram desenvolvidas têm como base uma estratégia definida no contexto europeu, chamando-se a atenção, em particular para:

- A Recomendação de 1992 (aprova critérios comuns de recursos mínimos e convergência dos objectivos e políticas de protecção social);
- Tratado de Amesterdão (1997) – artigos 136º 137º reconhecem o papel da EU na luta contra a exclusão social;

- Comunicação da Comissão Europeia relativa a uma ‘Estratégia Concertada para modernizar a Protecção Social’: – Consenso generalizado sobre a necessidade de combater eficazmente as situações de pobreza e exclusão social que, embora com intensidades e expressões diferenciadas ao nível dos Estados membros, persistem como um fenómeno preocupante a nível europeu;
- Cimeira de Lisboa (Março de 2000) – A coesão social é assumida enquanto eixo da estratégia global da União para alcançar o seu objectivo estratégico de “tornar-se a economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica de nível mundial, capaz de um crescimento económico sustentável, acompanhado de uma melhoria quantitativa e qualitativa de emprego e de maior coesão social”.

Esta cimeira ganhou, pois, uma importância decisiva ao definir para a Europa um novo objectivo estratégico enunciado na fórmula do triângulo de Lisboa, de crescimento económico, mais e melhor emprego e mais coesão social. Nesse contexto foi assumido o seguinte compromisso:

“... a necessidade de produzir um impacto decisivo na erradicação da pobreza e da exclusão social até 2010”;

A nível nacional o combate à pobreza e às desigualdades sociais enquanto prioridade na linha de governação política, assentou desde então em sucessivos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão, enquadrados, a nível Europeu, por uma Nova Estratégia de Cooperação na área social com base no designado Método Aberto de Cooperação (MAC), onde os países partem de: i) uma abordagem descentralizada com base em objectivos comuns; iii) planos nacionais e indicadores comuns, iv) um acompanhamento permanente da estratégia, no âmbito do Comité de Protecção Social; v) Um processo com vista à aprendizagem mútua, através do acompanhamento multilateral, onde se inclui o programa comunitário de intercâmbios e os Peer Reviews; vi) a participação activa de todos os actores e por último vii) promoção de uma maior cooperação entre o Conselho europeu e a Comissão europeia resultando na elaboração dos relatórios conjuntos.

Em 2005 a Comissão elabora um relatório intercalar sobre a Estratégia de Lisboa, onde o balanço feito sobre a mesma é heterogéneo. A par dos incontáveis progressos permanecem também lacunas e atraso evidentes. As dificuldades reveladas pela conjuntura económica europeia e internacional levam à revisão das metas fixadas no âmbito da estratégia. Volta a dar-se centralidade ao crescimento económico e ao emprego, nesta Estratégia de Lisboa Renovada, onde são definidas as Linhas Directrizes Integradas (Grandes Opções de Política Económica + Linhas Directrizes para o emprego) e implementados os programas Nacionais de Reforma (novo ciclo de 3 anos).

Foi também adoptada uma nova Agenda Social constituindo o rumo da política social europeia até 2010, ano proposto para combate à pobreza e exclusão. Neste contexto surge a designada Racionalização (streamlining) do Método Aberto de Coordenação na área social, que significa uma maior simplificação integração coordenação existentes (inclusão social, pensões e cuidados de saúde de longa duração).

A elaboração das estratégias nacionais de protecção social ficará subordinada a três grandes objectivos comuns:

- a) Promover a coesão social e a igualdade de oportunidades para todos, através de políticas de inclusão social e sistemas de protecção social adequados, acessíveis, financeiramente viáveis, adaptáveis e eficientes;
- b) Interagir de perto com os objectivos de maior crescimento económico e mais e melhores empregos fixados em Lisboa e com a estratégia de desenvolvimento sustentável da UE ;
- c) Reforçar a governação, a transparência e a participação dos agentes relevantes na concepção, aplicação e acompanhamento das políticas.

Por outro lado, foram também definidos novos objectivos de inclusão a que os Estados-membros deverão obedecer no desenho dos seus planos. Estes foram concebidos de modo a contribuir para um impacto decisivo na erradicação da pobreza e da exclusão social, garantindo:

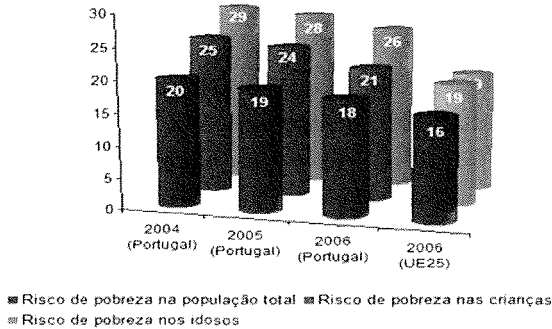
- d) o acesso universal aos recursos, direitos e serviços necessários à participação na sociedade, prevenindo e combatendo a exclusão e lutando contra todas as formas de discriminação a ela conducentes;
- e) a inclusão social activa de todos os cidadãos, promovendo a participação no mercado de trabalho e combatendo a pobreza e a exclusão;
- f) que as políticas de inclusão social são bem coordenadas e contam com envolvimento de todos os níveis do governo e agentes pertinentes (incluindo as pessoas que vivem na pobreza), que são eficientes e integradas em todas as políticas públicas relevantes, designadamente as políticas económicas e orçamentais, de educação e formação e os programas dos fundos estruturais (nomeadamente o FSE).

Indicadores Estatísticos

Persistindo em Portugal como uma das realidades sociais mais preocupantes, em 2006 o risco de pobreza atingia cerca de 18% dos indivíduos (23% em 1995). A incidência da pobreza monetária revela que as crianças e as pessoas idosas são dois dos grupos mais vulneráveis a situações de pobreza, respectivamente

21 por cento e 26 por cento eram pobres em 2006 (face a 18 por cento da população total). O fenómeno da pobreza começa também a evidenciar-se em alguns grupos, como é o caso das famílias monoparentais, famílias onde existem desempregados e trabalhadores de baixos salários.

Risco de pobreza, 2004-2006 (%)

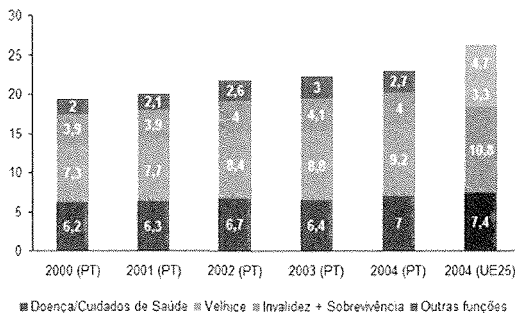


Fonte: Eurostat, Statistics of Income and Living Conditions (SILC)

O sistema de segurança social assume um papel importante na redução das desigualdades e do risco de pobreza monetária, ainda que o efeito redutor que estas transferências possam representar seja muito mais significativo para a média de países da União Europeia do que em Portugal.

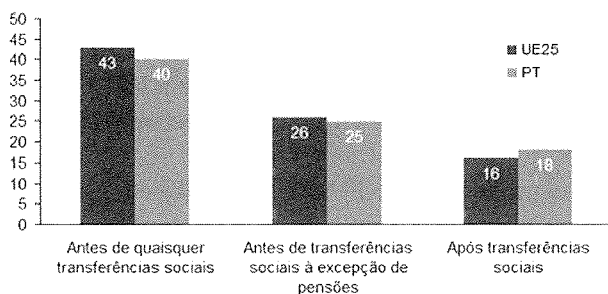
Não obstante o que há a fazer, Portugal tem vindo a efectuar um esforço no sentido do reforço de protecção social nacional. Se observarmos a distribuição patente no gráfico abaixo, em 2004 as despesas com pensões e saúde são as categorias cuja despesa mais cresceu em percentagem do PIB, entre 200 e 2004 representando neste último ano 10,9% do PIB. Por outro lado estas duas categorias representam cerca de 72,5% da despesa com protecção social.

Despesa em protecção social, por função, em % do PIB, 2000-2004



Fonte: Eurostat, European System of integrated Social Protection Statistics (ESSPROS)

Risco de pobreza antes e após transferências sociais, 2006 (%)



Fonte: Eurostat, Statistics of Income and Living Conditions (SILC)

Estratégia Nacional

No entanto, tem sido visível uma ligeira melhoria, à qual não é alheia a introdução de um conjunto de novas medidas, e metodologias de intervenção com um papel significativo na articulação e no reforço das dinâmicas de inclusão. No contexto actual e para os próximos anos, o Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI), materializa a estratégia nacional de inclusão social.

Apesar da despesa em protecção social estar muito abaixo dos montantes gastos na média da UE e sobretudo no que se refere aos países nórdicos, Portugal apresenta uma evolução positiva. Dados de 2006 mostram que em Portugal as transferências sociais (incluindo pensões) fazem com que o risco de pobreza diminua de 40% para 18%. O impacto das transferências sociais na redução da pobreza em Portugal (cerca de 22 pontos percentuais) é muito menor por comparação com a média da UE (27 pontos percentuais).

O impacto das políticas sociais nas condições de vida e de bem-estar dos indivíduos é de algum modo, ainda que genericamente e de modo insuficiente, traduzida pelo indicador apresentado acima. Na verdade, a avaliação do impacto da intervenção estatal sobre a pobreza, em particular de alguns grupos mais vulneráveis como sejam as crianças e os idosos é uma tarefa complexa, na medida em que existem diversas medidas de política social e fiscal que influenciam o bem-estar dos indivíduos e dos agregados familiares. Importa pois desenvolver e aprofundar alguns dos estudos, surgidos nos últimos anos, como é o caso dos elaborados pelo Prof. Carlos Farinha Rodrigues, no âmbito do RSI.

As políticas de combate à pobreza e exclusão social em Portugal foram desenvolvidas até 2000 a partir de uma estratégia definida no contexto europeu, através de programas específicos destinados a públicos alvo ou áreas geográficas em concreto.

As melhorias verificadas nas condições de vida já no período 1995-2001 ficam a dever-se a um conjunto de novas metodologias de intervenção das quais

se salienta o PNAI. Para além destas o aumento das despesas com protecção social e um maior número de riscos e situações cobertas, bem como a alteração de critérios que permitiram a elegibilidade que vieram a possibilitar que um maior número de pessoas acesse a prestações e a equipamentos sociais, permitem evidenciar o esforço nacional que se começou a desenvolver em torno do sistema de protecção social.

Desde a primeira geração de PNAIS que o objectivo de redução da pobreza foi assumido como grande desafio ao nível nacional. Com o PNAI 2001-3 o objectivo de inclusão social passou a revestir-se de um carácter transversal e intersectorial, nesse contexto a necessidade de delinear estratégias claras e integradas para dar resposta aos desafios de inclusão impôs-se, tendo em conta também o Plano Nacional de Emprego, entre outros, que desempenharam um papel central na consecução do objectivo de combate à pobreza.

A Estratégia Nacional 2008-2010: enquadra-se no Método Aberto de Coordenação que prevê para este novo ciclo uma continuidade dos objectivos comuns europeus e uma actualização das estratégias nacionais tendo em linha de conta a resposta às principais recomendações e desafios identificados pela Comissão Europeia; Adopta uma linha de continuidade face às prioridades políticas assumidas no ciclo anterior reforçando uma resposta integrada aos objectivos e desafios para o conjunto dos pilares; Promove uma melhor articulação e integração estratégica com o PNR, melhorando a visibilidade das prioridades sociais no âmbito da Estratégia para o Crescimento e Emprego.

No contexto das principais tendências e para fazer face aos principais desafios que o país enfrenta, a definição das prioridades nacionais para a protecção social e inclusão social para o período 2008-2010 assenta em dois eixos estratégicos de intervenção e seis objectivos estratégicos:

Eixo 1 | Fazer face ao impacto das alterações demográficas

- Apoiar a natalidade e a infância
- Apoiar a conciliação entre a actividade profissional e a vida pessoal e familiar
- Promover o envelhecimento activo com qualidade e prevenir e apoiar a Dependência

Eixo 2 | Promoção da inclusão social (redução das desigualdades)

- Promover a inclusão social activa
- Melhorar as condições de vida em territórios e habitats mais vulneráveis
- Favorecer a inclusão social de grupos específicos, nomeadamente Pessoas com deficiências ou incapacidades, Imigrantes e minorias étnicas, Pessoas sem-abrigo

A actual estratégia de protecção e inclusão social estrutura-se, ainda, em torno de um quadro no qual a política económica, a política de emprego e a política social se reforçam mutuamente, assegurando uma progressão paralela na criação de emprego, na competitividade e na coesão social.

Constituindo o sistema de segurança social um instrumento privilegiado na redução da desigualdade, não tem contudo demonstrado a eficácia necessária, quando comparado com a generalidade dos países europeus.

As situações que têm vindo a ser diagnosticadas ao nível da pobreza e exclusão social pressupõem o reforço das políticas sociais, quer na componente da protecção social e emprego mas também na questão de educação/qualificação.

Não obstante o esforço que têm vindo a ser feito, continua como desafio a superar, a nível nacional e europeu a verdadeira interligação entre as políticas macroeconómicas, de emprego e coesão social. Será ainda desejável um esforço de integração das várias políticas sociais, reforçando a estratégia de luta contra a pobreza e a componente social que surge não só pela dimensão monetária mas também pelos direitos básicos de cidadania.

Acima de tudo, a adopção desta Estratégia de Políticas Sociais Integradas representa um passo fundamental para o reforço e consolidação do modelo social português. Constitui simultaneamente um desafio e uma oportunidade. Oportunidade para a definição estratégica do modelo de desenvolvimento que se perspectiva para Portugal e para que se procurem novas vias, mais eficazes, de promoção da coesão social, mas acima de tudo um desafio de modernidade e um compromisso para a construção de uma sociedade mais justa, mais equitativa e mais coesa.