

CONTRIBUTO PARA UMA REFLEXÃO SOBRE A ESTRATÉGIA DE COMBATE À POBREZA EM PORTUGAL*

Maria Eduarda Ribeiro
CIES/ISCTE

* Esta comunicação tem por base o trabalho de Eduarda Ribeiro, Emília Castanheira e Isabel Roque de Oliveira, realizado para a Comissão Nacional Justiça e Paz, “Contributo para uma estratégia de luta contra a pobreza” (a publicar).

1. Qual tem sido o impacto da política social no combate à pobreza, em Portugal?

A nossa taxa de risco de pobreza, antes dos impostos e transferências sociais e definida na aceção mais frequentemente utilizada pelo EUROSTAT, que corresponde a um limiar de pobreza igual a 60% da mediana dos rendimentos monetários, situou-se num nível ligeiramente abaixo do da média europeia (25% e 26%, respectivamente para Portugal e a UE15, em 2006, último ano relativamente ao qual se dispõe de informação). Contudo, a taxa é mais alta em Portugal, do que na média europeia, quando se entra em conta com as transferências (18% e 16%, respectivamente).

Taxas de risco de pobreza (Em percentagem)

	Antes das transferências UE15	Antes das transferências Portugal	Depois das transferências UE15	Depois das transferências Portugal
1998	24	27	15	21
2001	24	24	16	20
2006	26	25	16	18

Fonte: EUROSTAT

Sendo assim, pode-se concluir que, apesar da expansão da despesa social e da introdução de algumas políticas inovadoras, na década de 90, o sistema de protecção social em Portugal continua a revelar-se menos eficaz, em relação ao objectivo da redução da pobreza, quando comparado com os padrões europeus.

De facto, entre nós, o crescimento do peso das despesas com a protecção social tem vindo a crescer a ritmo elevado, em contraste com a quase estagnação encontrado para a média europeia. O total das despesas com a protecção social, em percentagem do Produto Interno Bruto, mantinha-se contudo inferior (25,4%) ao registado na média da UE15 (27,5%), em 2006.

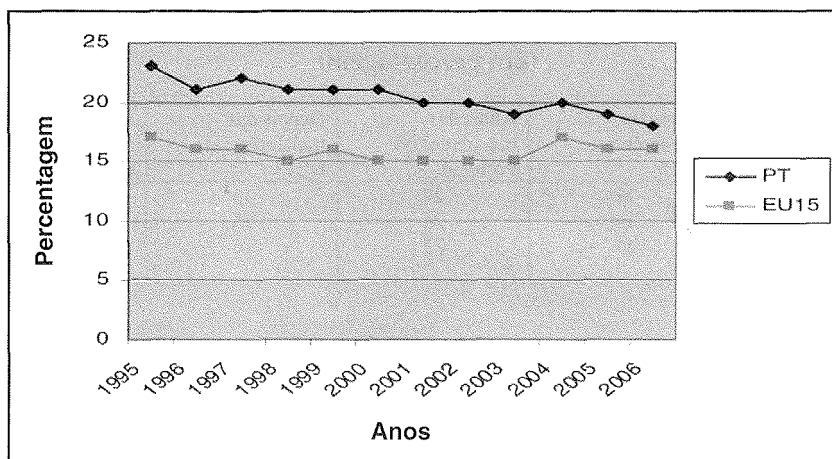
Despesas com protecção social em percentagem do PIB

	UE15	Portugal
1998	27	20,9
2001	27	22,7
2006	27,5	25,4

Fonte: EUROSTAT

Podemo-nos por isso perguntar o que continua a falhar na condução da nossa política de luta contra a pobreza, apesar da descida constatada na nossas taxas de pobreza desde 1995, descida essa que foi mais rápida do que a observada na taxa de pobreza da média europeia, que conheceu mesmo uma subida nos três últimos anos, relativamente a 2003.

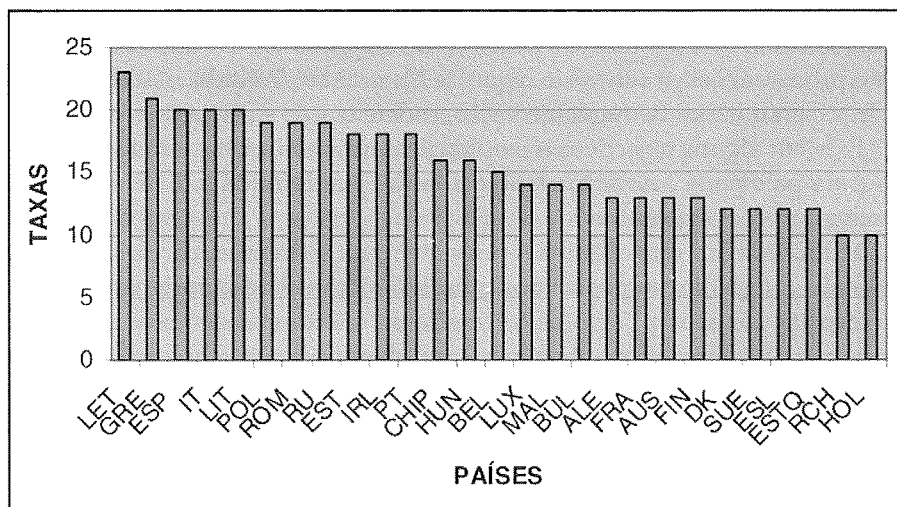
Evolução das taxas de pobreza, em Portugal e na EU15 (Depois das transferências sociais)



Fonte: EUROSTAT

De referir, contudo, que apesar desta descida, a taxa de pobreza em Portugal se mantinha, em 2006, entre as mais elevadas da União Europeia, mesmo quando se entra em conta com a totalidade dos 27 membros da União.

Taxas de pobreza por países da UE27, em 2006 (Depois das transferências sociais)



Fonte: EUROSTAT

Refira-se que a taxa portuguesa era, em 2006, igual à da Estónia e da Irlanda (18%), verificando-se contudo uma melhoria na posição relativa do país, já que em 2000, ano a partir do qual se dispõe de informação para quase todos os estados membros, Portugal ocupava a pior posição, com uma taxa de pobreza da ordem dos 21%.

Sem querer diminuir os progressos apesar de tudo registados em Portugal, importa ter presente que a definição de pobreza adoptada pelo EUROSTAT se traduz em limiares de pobreza substancialmente mais baixos para nós do que para a média europeia. Assim, em 2006, o limiar de pobreza em Portugal era da ordem dos 4386 e 9212 euros anuais, contra 9256 e 19438 euros anuais, na média da UE15, respectivamente para uma pessoa só e para uma família constituída por 2 adultos e 2 menores de 14 anos.

2. Forças e fraquezas da estratégia da luta contra a pobreza em Portugal

Uma vez que Portugal faz parte da União Europeia, o combate à pobreza tem estado ligado às políticas comunitárias de erradicação da pobreza.

Em 1997, com a aprovação do Tratado de Amesterdão ficou legalmente estabelecida a intervenção da Comissão Europeia para promover a cooperação entre os diferentes estados membros, nesta área.

Nos últimos anos, têm-se sucedido várias gerações de Plano Nacionais de Acção para a Inclusão, sujeitos ao método aberto de coordenação, visando a luta contra a pobreza e a exclusão social. Muito embora estes Planos não constituam o único instrumento de combate à pobreza, assumem uma relevância considerável, já que procuram cobrir um vasto leque de Programas, Políticas e Acções, sujeitos a regras comunitárias de fundamentação, concretização e avaliação.

Existem alguns objectivos e medidas comuns aos vários estados membros, mas cada país pode inovar e adaptar a estratégia definida a nível comunitário às suas condições específicas.

Muito embora estes Planos representem, na sua concepção, um progresso nítido em relação à estratégia prosseguida anteriormente, designadamente no que respeita aos seus princípios orientadores, à intenção de abordar as causas estruturais da pobreza como fenómeno multidimensional e à procura de identificação dos principais factores de vulnerabilidade, têm sido apontadas várias fragilidades¹, que terão provavelmente impedido a obtenção de resultados mais satisfatórios.

Porque a apresentação dos Planos de Acção para a Inclusão é apresentada noutra comunicação, limitar-me-ei a uma apreciação crítica da estratégia que lhe tem estado subjacente, limitando-me porém aos pontos que, em meu entender, são os mais relevantes.

Em termos gerais, são os seguintes os aspectos merecedores de apreciação:

a) Visibilidade e participação

É necessário assegurar uma maior visibilidade à estratégia de luta contra a pobreza, quer junto dos seus agentes executantes, quer da sociedade em geral. Esta exigência é tanto mais necessária quanto se verifica que a eliminação da pobreza não é sentida pela sociedade portuguesa, pese embora alguns avanços recentes², como um desígnio a atingir.

Daí que a estratégia contra a pobreza seja apenas conhecida por uma minoria, directamente implicada nos diferentes níveis da sua elaboração, execução e avaliação. Falta um debate sério, que envolva o poder público e a sociedade civil, que coloque a questão da pobreza no centro da agenda política. Os media têm chamado a atenção para os números sobre a pobreza, constantes de relatórios de várias organizações internacionais, mas importa não ficar apenas pela divulgação pontual desses números e avançar para um compromisso consequente.

¹ Nomeadamente através de Relatórios de Avaliação encomendados a peritos independentes.

² Veja-se, a propósito, a Resolução da Assembleia da República que contextualiza a pobreza como uma violação dos direitos humanos, a qual poderá contribuir para uma mudança de paradigma, ampliando as nossas responsabilidades em criar condições que viabilizem a concretização do direito a não ser pobre.

Desse compromisso resultará também o incentivo à participação da sociedade e à formação de agentes de mudança, desde o nível da administração pública até ao nível local. É certo que o método aberto de coordenação impõe um processo de participação que envolve vários actores, designadamente os parceiros sociais. Mas é preciso melhorar a participação, que não se deve limitar a uma mera consulta, mas provocar um maior envolvimento e responsabilização dos actores, em todas as fases do processo.

Em particular, importa evitar estruturas burocráticas, encontrar um ponto de equilíbrio entre as várias entidades chamadas a colaborar e acordar na partilha de poderes entre elas. O trabalho em parceria deverá ser desenvolvido, o que se prende com questões culturais por parte das organizações que são mobilizadas para actuar no combate à pobreza.

Particularmente importante seria poder contar com o envolvimento dos próprios pobres nos programas a eles dirigidos, o que aponta claramente para acções de “empowerment”, no sentido de os pobres poderem exercer o direito de negociar e influenciar essas acções desde o início. Uma tal actuação permitiria também favorecer o combate à subsídio-dependência e permitiria encontrar soluções sustentáveis, que impedissem que a situação de pobreza se prolongasse por tempo demasiadamente longo. Contudo, estão ainda largamente por explorar as potencialidades de uma participação mais alargada dos pobres nas políticas e programas que lhes dizem respeito. As experiências inovadoras neste domínio são insuficientemente reconhecidas e replicadas. Em particular, a economia social e o desenvolvimento de serviços colectivos de proximidade constituem instrumentos privilegiados de inclusão social e de combate à pobreza. Identificar os factores de bloqueio e dinamizar estas formas de organização da vida económica e social aparece assim como uma prioridade a ter em conta nas estratégias de combate à pobreza.

b) A luta contra a pobreza como eixo transversal na condução das políticas económicas e sociais

A prioridade concedida à luta contra a pobreza obriga a colocá-la como eixo transversal na condução das políticas económicas e sociais.

Mais particularmente, é necessário reflectir sobre a pobreza no debate a propósito do crescimento. Apesar de décadas de elevado crescimento económico chegou-se ao início do século XXI sem grandes progressos no domínio da luta contra a pobreza. Pelo contrário, o crescimento tem-se muitas vezes realizado em detrimento do bem-estar de categorias sociais mais desfavorecidas e gerado, inclusivamente, maiores desigualdades. Assim, é hoje defendido que se o crescimento económico pode ser uma condição para lutar contra a pobreza, não é suficiente para assegurar a sua redução. Daí que organizações como as

Nações Unidas e o Banco Mundial, com vasta experiência em programas de luta contra a pobreza, em países em desenvolvimento, tenham cada vez mais vindo a insistir sobre a noção de “crescimento favorável aos pobres”.

Muito embora não exista ainda uma definição consensual sobre o que se deve entender por “crescimento favorável aos pobres”, o que se pretende é que o crescimento tenha efeitos sobre o bem-estar das populações, especialmente as mais vulneráveis.

Há que reconhecer, porém, que se abre aqui um vasto campo de contro-
vêrsia. Que tipo de medidas são susceptíveis de induzir um “crescimento favorável aos pobres”? Parece importante, em relação a este ponto, definir qual o papel do Estado nas estratégias de luta contra a pobreza e na obtenção de resultados positivos para os estratos populacionais mais desfavorecidos, sem esquecer o importante envolvimento de outros actores sociais.

Para além da controvérsia a propósito do papel do Estado, afigura-se crucial ter presente que a pobreza é um fenómeno complexo e multi-sectorial, que exige uma abordagem integrada e coordenada. A condução da política económica não pode, portanto, ignorar as causas da pobreza, bem como as medidas necessárias para as ultrapassar. Não é possível deixar apenas às políticas sociais a correcção dos efeitos desfavoráveis da política económica sobre os estratos mais pobres. Particularmente importante é prever, desde o início, os impactos que certas medidas vão ter sobre as condições de vida dos pobres, bem como o seu impacto no aparecimento de novas bolsas de pobres. Importa igualmente proceder ao seu acompanhamento e avaliação, de modo a poder corrigir atempadamente eventuais efeitos negativos.

Sendo assim, o objectivo da redução e eliminação da pobreza deve estar presente na definição da política macro-económica e informar todas as políticas públicas de âmbito sectorial relevantes. Estas devem ser coordenadas. É certo que a concretização da estratégia de luta contra a pobreza vai ter que ser realizada a nível regional e, mesmo local, o que implica adequada articulação entre os diferentes níveis de intervenção.

Existe em Portugal um conjunto muito vasto de programas e medidas de combate à pobreza, mas a respectiva coordenação e articulação, a nível nacional, regional e local, está longe de ser a desejável. Importa por isso reforçar esta componente, de modo a assegurar coerência estratégica e a evitar efeitos que se anulam mutuamente. Em particular, a luta contra a pobreza terá que ser um eixo transversal na condução das políticas económicas e sociais, ultrapassando as dificuldades de levar à prática este princípio de “mainstreaming”.

c) Operacionalidade da estratégia

Existem falhas ao nível da implementação da estratégia da luta contra a pobreza. Com vista a melhorar este aspecto, será de procurar uma maior clareza

e simplificação, bem como uma hierarquização dos objectivos, já que não é possível conceder a mesma importância a todos eles.

Parece-me preferível existir um número mais reduzido de objectivos, com comprovada importância estratégica, do que dispersarmos-nos, como acontece actualmente, por um número excessivamente vasto de medidas. Por outro lado, as metas e os calendários para as alcançar devem ser definidos com clareza, o que permitirá um acompanhamento mais eficaz do processo, nos seus diferentes níveis.

A disponibilidade de estatísticas adequadas para o acompanhamento e avaliação de todas as fases do processo é também fundamental, para que se possa proceder à aferição das metas adoptadas. Convém entretanto referir que têm sido feitos progressos, no que respeita à construção dos indicadores indispensáveis ao seu acompanhamento, mas que haverá que prosseguir com estes esforços, sobretudo no que diz respeito à disponibilidade atempada de alguns dados estatísticos, designadamente dos relativos aos rendimentos.

d) Avaliação do processo

A apreciação periódica dos resultados conseguidos é imprescindível, no sentido de corrigir os erros, reforçar medidas e alterar ou abandonar iniciativas que se revelaram menos ajustadas. Para além do acompanhamento e avaliação realizadas pelas entidades mais directamente ligadas à implementação da estratégia de luta contra a pobreza, impõe-se a realização de avaliações, por parte de órgãos independentes, designadamente das Universidades.

Ainda que o método de coordenação aberta imponha processos de avaliação, terá que ser reforçada, entre nós, a preocupação com esta vertente, no sentido de se criar uma autêntica “cultura de avaliação”. Importa também ter presente que muitos dos objectivos a atingir só podem ser alcançados a médio prazo, o que obriga também a proceder, para além do curto prazo, a avaliações que cubram períodos de tempo mais longos.

Para tanto, torna-se necessário definir indicadores estruturais mais amplos, que possibilitem a quantificação dos impactos das acções sobre a pobreza, o conhecimento do ponto de partida relativamente a cada uma das metas, a disponibilidade de indicadores de controle de qualidade, de participação e de satisfação dos utentes sobre as acções preconizadas, etc. Os resultados das avaliações devem ser divulgados e conhecidos.

e) Adequação aos conditionalismos específicos de Portugal

Há que chamar a atenção para uma melhor adequação entre a estratégia que tem vindo a ser adoptada e as características da pobreza em Portugal. Consti-

tuindo os trabalhadores pobres a parcela mais importante dos empobrecidos, causa perplexidade o facto de não existir uma aposta mais forte nas medidas que lhe são destinadas. Para tanto, seria necessário agir sobre a repartição funcional dos rendimentos, ou seja, actuar também sobre a formação dos rendimentos.

As políticas redistributivas continuam a ser necessárias para combater a pobreza, mas não deixa de ser preocupante o facto de se observar que, entre nós, a protecção social tem menor impacto na redução da pobreza do que na generalidade dos países europeus. Esta constatação assume particular importância na actualidade, já que os benefícios trazidos pela construção do Estado de Bem-Estar (ainda que menos desenvolvido, em Portugal) estão a conhecer uma erosão significativa, por razões relacionadas não só com a sua sustentabilidade, ameaçada pelas transformações que se fazem sentir na esfera económica, mas também por uma cultura e mentalidade predominantemente de cariz mercantilista.

3. Desafios futuros

Termino com uma breve referência aos desafios que se colocam no futuro à condução da política de combate à pobreza.

A curto prazo, vamos ter que nos confrontar com a actual crise financeira e económica, que coloca sérias questões em termos de coesão social e de luta contra a pobreza. Como fazer para que as consequências da crise não se repercutam mais pesadamente sobre os mais frágeis e vulneráveis? É preciso encontrar um consenso sobre as medidas a tomar em relação a estes grupos da população, de modo a prevenir as consequências mais graves sobre a respectiva situação.

A médio e longo prazo, importa ter fundamentalmente em conta três desafios: a continuação do aprofundamento da globalização, o envelhecimento da população portuguesa e os fluxos migratórios.

Hoje, sabe-se que o processo de globalização tem sido acompanhado, para além das vantagens conseguidas, nomeadamente nas economias emergentes, por situações que penalizam gravemente largos estratos da população, sobretudo quando as regras do comércio e dos fluxos de capitais não se apoiam numa regulação "justa". Como vai ser a nova ordem mundial? Que tipo de regulação vai emergir desta crise? Qual o seu impacto sobre os países, regiões e estratos populacionais mais pobres?

O envelhecimento da população coloca questões relacionadas não só com a sustentabilidade do sistema de pensões, mas também de adequação das respostas da protecção social às necessidades específicas dos idosos, nomeadamente em termos de cuidados de saúde. De acordo com projecções feitas para

os países da União Europeia³, o envelhecimento da população portuguesa está a processar-se a um ritmo elevado, prevendo-se um aumento das despesas ligadas a este grupo populacional, largamente superior ao da média da UE15 e UE25.

Quanto aos fluxos migratórios, recorda-se que Portugal se tornou país de destino para um número crescente de imigrantes, estimando-se que os cidadãos estrangeiros representem, actualmente, cerca de 9% da população activa e 4,5% da população residente. A migração deve continuar a crescer no futuro, colocando exigências crescentes quanto à inserção social dos imigrantes na sociedade portuguesa. A situação social dos imigrantes atingiu traços especialmente duros no caso da imigração irregular. Esta chegou a assumir, nalguns anos, volumes muito significativos, também em resultado de um sistema de entradas muito burocratizado e ineficiente, o que obrigou a processos de legalização extraordinários.

Finalmente, não quer deixar de abordar uma questão importante, que pode contribuir para a mudança de paradigma em relação à pobreza. Trata-se de colocar a questão em termos de “direitos”. Assim, há que reconhecer, tal como estão a fazer numerosas instituições internacionais, como é o caso da UNESCO e do Conselho da Europa, que a pobreza é uma violação dos direitos humanos.

A principal ideia subjacente a uma abordagem que estabelece uma ligação entre a pobreza e os direitos humanos é a de que as políticas e as instituições voltadas para a luta contra a pobreza devem basear-se explicitamente nas normas e nos valores estabelecidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos. De facto, os direitos humanos decorrem de normas e valores morais universalmente reconhecidos e reforçados por obrigações legais, que fornecem um quadro normativo para a formulação de políticas nacionais e internacionais, designadamente as relacionadas com a luta contra a pobreza. Nesta ordem de ideias, a erradicação da pobreza (como objectivo final que inspira a sua redução gradual) torna-se uma questão da ordem da obrigação legal que ultrapassa a obrigação moral ou caritativa.

A abordagem que se tem vindo a referir apresenta virtualidades importantes. Em primeiro lugar, permite passar de uma lógica de identificação das necessidades dos pobres para o do reconhecimento dos seus direitos.

A questão que se coloca é a da contradição entre o generalizado reconhecimento internacional dos direitos humanos, através da adesão a leis e tratados internacionais que todos têm a obrigação legal de respeitarem, e a formulação tímida de estratégias de combate à pobreza, tantas vezes limitadas a atender manifestações agudas e parcelares deste fenómeno, sem ousar definir como finalidade última, a sua erradicação.

³ EPC/AWG: The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2005), Special Report n.º 1/2006-Annex.

Bibliografia

- BAPTISTA, I., *Desafios do PNAI, em Pobreza, Direitos Humanos e Cidadania*, Comissão Nacional Justiça e Paz, Cidade Nova, 2007.
- BENICOURT, E., *La pauvreté selon le P.N.U.D. et la Banque Mondiale*, Études rurales, Exclusion, <http://etudesrurales.revues.org/document68.html>.
- COSTA, A. B. (COORD.); BAPTISTA, I.; PERISTA, P.; CARRILHO, P., *Um Olhar sobre a Pobreza – vulnerabilidade e exclusão no Portugal contemporâneo*, Gradiva, 2008.
- ESTIVILL, J. e AIRES, S., *De Lisboa 2000 a Lisboa 2007: regresso ao futuro*, Rede Europeia Anti-Pobreza/ Portugal, 2007.
- GUERRA, I., *Desenvolvimento e pós-modernidade – Nem desespero nem utopia*, em Pobreza, Direitos Humanos e Cidadania, Comissão Nacional Justiça e Paz, Cidade Nova, 2007.
- GUERRA, I., FONSECA, E., (Relatora e Co-Relator), *Parecer do Conselho Económico e Social sobre o Plano Nacional de Acção para a Inclusão (2006-2008)*, Aprovado em Plenário de 29 de Junho de 2007.
- LOURENÇO, M. P., *Pobreza e exclusão Social e Políticas Sociais em Portugal – Uma análise de políticas sociais na relação com a Pobreza*, em Sociedade e Trabalho n.º 31, Direcção Geral da Segurança Social, 2007.
- MTSS – *Plano Nacional de Acção para a Inclusão – P.N.A.I. 2006-2008*, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, 2006.
- O.H.C.H.R., *Human Rights and Poverty Reduction – A Conceptual Framework* – U.N. High Commissioner for Human Rights, Geneva, 2004.
- SANÉ, P., *A pobreza – uma violação dos direitos humanos*, em Pobreza, Direitos Humanos e Cidadania, Comissão Nacional Justiça e Paz, Cidade Nova, 2007.