

Para que serve um novo “Limiar Oficial de Pobreza em Portugal”?

Luís Capucha

A Assembleia da República resolveu manifestar preocupação com a pobreza e declarou que “...a pobreza conduz à violação dos direitos humanos...”, razão pela qual recomendou ao governo (Resolução da Assembleia da República n.º 31/2008):

“1 – A definição de um limiar de pobreza em função do nível de rendimento nacional e das condições de vida padrão na nossa sociedade.

2 – A avaliação regular das políticas públicas de erradicação da pobreza.

3 – Que o limiar de pobreza estabelecido sirva de referência obrigatória à definição e à avaliação das políticas públicas de erradicação da pobreza.

Aprovada em 4 de Julho de 2008”.

Por muito boa que tenha sido a intenção, o resultado é inútil e em nada dignifica a função da Assembleia da República, tal a incongruência e a falta de conhecimento do tema que a resolução reflecte. Não se trata apenas de falta de ambição, ao colocar-se a expressão “a pobreza conduz à violação dos direitos humanos...” onde se deveria ter escrito “a pobreza constitui uma violação dos direitos humanos ...”. Trata-se de uma resolução desprovida de condições para produzir qualquer efeito positivo na sociedade portuguesa.

À primeira vista pode parecer estranho que se ponha em causa, da forma que o estou a fazer, uma resolução sobre um tema ao qual atribuo um lugar central na agenda do desenvolvimento do nosso país. Perceber-se-á melhor o ponto de vista se verificarmos como é inútil e desprovida de sentido, no seu conteúdo concreto, a resolução aprovada, o que apenas desvaloriza a intervenção da principal instituição da nossa democracia.

1. Vantagens e desvantagens da utilização do limiar de pobreza da União Europeia

Começemos por recordar o que é um limiar de pobreza. Limiar de pobreza é um indicador da distribuição de recursos que dá conta do nível de acesso aos mesmos necessário para uma vida digna em determinada sociedade. A prevalência da pobreza define-se, assim, como a proporção das pessoas cujos recursos se situam abaixo desse nível. O limiar de pobreza pode ser relativo a diferentes tipos de recursos e, dentro de cada tipo, pode ser definido de acordo com conceitos e metodologias distintas.

Por exemplo, se nos referirmos a um conceito de pobreza subjectiva, o qual remete para as representações sociais, incluindo a auto e a hetero-percepção da pobreza, o limiar será definido a partir da opinião das pessoas sobre o que é ser pobre ou sobre quem são os pobres.

Se nos referirmos a um conceito de pobreza absoluta, então as noções subjacentes são a da sobrevivência e da eficiência física, e o limiar encontra-se no ponto em que elas deixam de ser asseguradas, devido à forma como se processa a distribuição e o acesso a bens e serviços como a alimentação, a água potável, os cuidados de saúde, a habitação, a educação, os rendimentos, os equipamentos sociais, o trabalho, enfim, a tudo o que torna a sobrevivência e a eficiência física possíveis.

Não é simples determinar os níveis de eficiência física ou a quantidade de recursos que a asseguram, dada a multiplicidade de necessidades e de bens e serviços que estas implicam. Um método comum para superar as dificuldades, é partir das tabelas alimentares definidas pela FAO como mínimas para uma vida com saúde, avaliar o custo do cabaz alimentar correspondente a esses mínimos e ponderar depois o peso relativo da alimentação no conjunto as despesas básicas e, assim, o custo da satisfação do conjunto das necessidades elementares para assegurar a eficiência física e a sobrevivência.

Naturalmente, o cálculo do limiar de sobrevivência e o peso das despesas com a alimentação no conjunto das despesas vitais são muito variáveis, dependendo a determinação dos respectivos limiares, a maior parte das vezes, de tabelas estabelecidas por especialistas ou por autoridades públicas de forma mais ou menos arbitrária. Podem-se, porém, utilizar

métodos mais sofisticados, que cruzam a apreciação que uma determinada população faz dos bens indispensáveis à vida e do nível mínimo de suprimento desses bens para, tomando esse “limiar de pobreza subjectiva” como referencial, medir a pobreza absoluta a partir do acesso efectivo a tais bens nas quantidades julgadas indispensáveis à sobrevivência.

Sendo a utilização do conceito de pobreza absoluta cada vez utilizado em diversos estudos da especialidade, de facto o método mais utilizado nos países desenvolvidos para medir a pobreza assenta num conceito de pobreza relativa. O princípio activo fundamental deste conceito é o da desigualdade. Consideram-se pobres as pessoas, as famílias e os grupos cujos recursos, de diverso tipo, são tão escassos que impedem a participação nos padrões de vida tidos por minimamente aceitáveis numa determinada sociedade. Dito de outro modo, a pobreza existe quando a pobreza toma proporções inaceitáveis face aos padrões de vida que permitem a participação social.

A distribuição do rendimento tende a ser tomada como a principal variável para definir o limiar de pobreza. Este corresponde ao nível de rendimentos tido por necessário para permitir a participação social dentro de padrões considerados dignos. É porém possível, está claro, que da mesma forma que se estabelece um limiar de rendimentos abaixo do qual as pessoas, as famílias e os grupos são considerados pobres, o mesmo tipo de raciocínio, relevando a gravidade das desigualdades sociais, pode ser aplicado a outros domínios da vida e dos recursos. Em qualquer caso, há sempre que decidir sobre o ponto a partir do qual a escassez de recursos assume as características da pobreza.

O simples enunciado das teorias e critérios associados à definição de um limiar de pobreza relativa serve para tornar claro que essa definição não é tarefa fácil. Desde logo, quanto à medida utilizada. Utilizar a média ou a mediana como medida tem efeitos sobre o resultado a que se chega. Depois, quanto à unidade que se considera. Se a unidade é o indivíduo os resultados são diferentes daqueles a que se chega quando se toma como unidade de medida o agregado familiar e, principalmente, quando se estabelecem critérios como os de “adulto equivalente” para fazer com que o tipo e dimensão do agregado seja considerado.

É frequente usarem-se níveis de 40%, 50% ou 75% da média dos rendimentos disponíveis como limiar de pobreza. São consideradas pobres, segundo estes diferentes limiares, as pessoas integradas em agregados familiares – no caso de se tomar o agregado como a unidade de medida - cujos rendimentos estão abaixo de 40%, 50% ou 75% da média da distribuição dos rendimentos da população, conforme os casos.

Mas é igualmente frequente utilizar como variável a mediana, relativamente à qual também se podem estabelecer diversos limiares de pobreza, obtendo-se resultados diferentes dos que resultam da utilização da média, dado que as duas medidas se situam em pontos diferentes da curva de distribuição dos rendimentos e, além disso, uma é mais sensível aos valores centrais da curva e a outra mais sensível aos extremos.

Acresce a estes problemas de medida (outros existem, mas os evocados são suficientes para mostrar a complexidade dos problemas de medição da pobreza) o das fontes de informação. Em Portugal existem basicamente duas fontes estatísticas de informação: o EU-SILC (que substituiu European Community Household Panel -ECHP), inquérito europeu administrado anualmente junto de um painel de inquiridos, e o Inquérito à Despesa das Famílias (que sucede ao Inquérito aos Orçamentos Familiares), de âmbito apenas nacional e administração mais espaçada (actualmente, mais ou menos de 5 em 5 anos). As duas fontes produzem resultados diferentes (embora apontem para tendências globalmente semelhantes), qualquer que seja a medida utilizada, o que contribui ainda mais para tornar inútil qualquer tentativa de estabelecer um limiar de pobreza que se apresente como o mais adequado, em abstracto.

Em resumo, cada conceito de pobreza, cada indicador e cada limiar¹ tem virtudes e limitações que impedem a escolha de uma solução óptima.

¹ Para além dos limiares de pobreza é comum utilizar as mesmas fontes de informação para abordar outras facetas da desigualdades na distribuição de rendimentos, como por exemplo a “privação relativa” de uns pobres em relação aos outros ou a intensidade da pobreza, que avalia o nível da diferença entre os que são e os que não são pobres,

Deve acrescentar-se que as desigualdades sociais estão longe de se resumir às que a pobreza denuncia. Desigualdades de classe, de género, de estatuto social, geracionais, de origem nacional e migratória, de local de residência, entre outras, são igualmente relevantes.

Por todas estas razões, nenhum limiar de pobreza diferente daquele que tem vindo a ser utilizado pelas autoridades nacionais e europeias pode assumir-se como o “bom limiar” ou sequer uma melhor alternativa.

O que é aconselhável, para preservar as vantagens relativas das diferentes abordagens, é a promoção e realização de estudos orientados por diferentes perspectivas, para poder verificar o modo como se estruturam e como evoluem as diversas dimensões de um fenómeno tão multifacetado como a pobreza. Nesse sentido, o estabelecimento de uma parceria entre o governo e uma Universidade para construir um observatório da pobreza, como aquele que foi criado, é um passo da maior importância. A existência do observatório não dispensa, porém, a necessidade de diversificar os apoios a equipas que possam olhar para o problema de formas distintas e complementares.

2. O que temos e o que nos falta

Em Portugal, como já se disse e como acontece na esmagadora maioria dos países da EU, tem vindo a ser utilizado, para diversos fins analíticos e políticos, um limiar oficial de pobreza que define como pobres as pessoas, as famílias e os grupos cujos rendimentos são inferiores a 60% da mediana do rendimento disponível no país, por “adulto equivalente”.

O que nos tem revelado esse indicador? Vejamos alguns dados.

Como se pode ver na tabela abaixo, o limiar de pobreza situava-se em € 2602,00 por ano em 1994 (o questionário administrado em 2005 questionava os rendimentos de 2004, sendo que a mesma referência ao ano anterior se aplica em todos os anos subsequentes) para um adulto isolado, subindo para € 4386,00 em 2005.² No caso de dois adultos com duas crianças de idade inferior a 14 anos os valores são respectivamente de € 5464,00 e € 9212,00. O limiar varia, naturalmente, se calcularmos o valor para outros tipos de estrutura familiar, mas sempre encontraremos uma elevação muito relevante do nível de rendimentos medianos dos portugueses e, também, do conjunto dos mais pobres.

O rácio entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres desceu de 7,4 em 1994 para 6,5 em 2000 (depois de ter atingido um valor de 6,4 em 1998 e 1999), passou novamente por 7,4 em 2002, tendo depois subido ligeiramente até 6,7 em 2004. Já o outro principal indicador da desigualdade entre ricos e pobres, o índice de Gini, conheceu uma variação que o levou de 0,37 em 1994 para 0,38 em 2004, depois de ter conhecido valores ligeiramente inferiores nos últimos anos 90.

Apesar do ligeiro aumento das desigualdades entre os mais pobres e os mais ricos, a proporção de pessoas situadas abaixo do limiar de pobreza após as transferências sociais baixou de 23% em 1994 para 18% em 2005, o que se pode considerar uma descida de grande relevo.³ Antes das transferências sociais a proporção de pobres teve, ao longo da década de que o quadro dá conta, dois comportamentos distintos. Manteve-se nos 27% entre 1994 e 1999, o que significa que foram as transferências sociais as responsáveis principais pela diminuição da pobreza. Entre 2003 e 2005 voltou a subir para os 27% e depois desceu para os 25%, diminuição idêntica à verificada no risco de pobreza após as transferências, o que

através de indicadores como o “índice de Gini” ou a relação entre os rendimentos dos decis mais ricos e mais pobres da população.

² Utilizando-se o Inquérito às Despesas das Famílias chega-se a um limiar de pobreza (estabelecido segundo a mesma fórmula de 60% da mediana por adulto equivalente) de €3.177,00/ano em 1995 e de € 5.794,00 em 2005.

³ O Inquérito às Despesas das Famílias fornece resultados ligeiramente diferentes, mas que confirmam as tendências. A questão da relação entre rendimentos monetários e não monetários é um tópico que a comparação entre os inquéritos europeus e exclusivamente nacionais requer.

significa que a diminuição global se ficou a dever ao crescimento dos rendimentos primários (remuneração do trabalho e pensões) para maior número de pessoas e agregados domésticos.

Os dados do EU-SILC podem ser explorados para abordar um conjunto de outras dimensões, como seja a persistência da pobreza – isto é, a natureza mais estrutural ou mais conjuntural do modo de afectação das famílias pobres pelo fenómeno -, a incidência nos diferentes grupos etários e em diversos modelos de agregado familiar, as categorias sócio-profissionais mais vulneráveis, entre outras vertentes analíticas pertinentes. Trata-se, pois, de um instrumento consistente quanto ao tipo de informação que fornece.

Contudo, na prática, o EU-SILC tem apresentado uma limitação relevante, tidas em conta as fronteiras epistemológicas de qualquer instrumento deste tipo. Consiste essa limitação, de certo modo exterior ao próprio instrumento, no desfasamento entre o período de referência da informação e as necessidades de planejar, implementar e avaliar as políticas. Não é aceitável, de facto, que perto de 2009 se esteja a pensar sobre a pobreza com base nas estruturas de distribuição dos recursos em 2004. Um ciclo político inteiro pode ocorrer sem que os efeitos das opções tomadas possam ser tidas em consideração.

Mas este não é um problema que se possa resolver com a mudança de indicador. Além disso, o mesmo problema se coloca a qualquer das outras fontes disponíveis, nomeadamente ao Inquérito às Despesas das Famílias. Neste caso, além da sua aplicação ser quinquenal (na melhor das hipóteses), os resultados só são acessíveis cerca de três anos depois dos factos de que pretendem dar conta.

Também não se resolve o problema da actualidade da informação com a fixação de um novo limiar oficial de pobreza.

Por todas as razões, repete-se, um novo indicador oficial de pobreza nunca poderá substituir estudos específicos que explorem as problemáticas das desigualdades nas suas diversas dimensões.

Em contrapartida, o limiar de pobreza adoptado a nível europeu e os instrumentos de recolha e de tratamento de informação que estão na base do seu cálculo apresentam duas vantagens inequívocas:

- A comparação europeia, tanto mais relevante quanto o processo de europeização constitui uma referência incontornável para as políticas nacionais;
- A realização de análises longitudinais que a metodologia de painel de inquiridos permite.

Comparabilidade internacional e evolução temporal, eis duas variáveis de que seria um enorme erro prescindir, embora não se deva perder de vista a necessidade de obter informação com a actualidade necessária ao processo de decisão política.

Tabela 01A. Indicadores de desigualdade e pobreza

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Indicadores de desigualdade												
S80S20	7.4	6.7	6.7	6.8	6.4	6.4	6.5	7.3	7.4	6.9	6.9	6.8
Índice de Gini	37	36	36	37	36	36	37	:	:	38	38	38
Indicadores de pobreza monetária												
Limiar de pobreza: Adulto a viver sozinho (€/ano)	2602	2788	2967	3017	3168	3397	3589	:	:	4147	4312	4386
Limiar de pobreza: Dois adultos com duas crianças de idade < 14 anos	5464	5855	6231	6336	6653	7134	7537	:	:	8708	9055	9212
Risco de pobreza após transferências sociais	23	21	22	21	21	21	20		19	20	19	18
Risco de pobreza infantil	26	23	25	26	26	26	27		:	24	19	:
Risco pobreza adultos em idade activa	19	17	17	16	16	17	16		:	17	16	16
Risco de pobreza dos idosos	38	36	37	35	33	33	30		:	29	28	26
Risco de pobreza dos agregados sem crianças dependentes												
Agregados com uma pessoa a viver sozinha	48	48	45	45	45	42	39			35	37	35
Idade < 65 anos	31	32	28	29	29	31	22			26	28	26
Idade >= 65 anos	57	55	53	52	52	47	46			41	42	40
Agregados com duas pessoas												
Ambos < 65 anos	21	18	19	18	12	15	13			16	15	18
Pelo menos um com 65+ anos	41	38	41	40	37	38	32			30	28	26
Outro tipo de agregados	15	14	15	11	11	9	10			11	9	10
Risco de pobreza dos agregados com crianças dependentes												
Agregados com uma pessoa e pelo menos uma criança	34	34	44	45	39	37	39			35	31	41
Agregados com duas pessoas e uma criança dependente	13	15	13	11	13	11	9			13	15	12
Agregados com duas pessoas e duas crianças dependentes	16	15	15	12	16	18	15			24	24	19
Agregados com duas pessoas e três ou mais crianças dependentes	45	37	46	50	39	36	49			41	42	38
Outro tipo de agregados	22	19	19	19	22	24	23			18	15	16
Risco de pobreza antes de transferências sociais (à excepção de pensões)	27	27	27	27	27	27	24			27	26	25
Risco de pobreza persistente			15	14	14	14	15					
Indicadores de privação												
Índice agregado de privação	0,235	0,231	0,229	0,224	0,213	0,195	0,185					
Limiar de privação	0,353	0,346	0,343	0,336	0,320	0,293	0,278					
Risco de privação	20	18	18	19	19	20	19					

Nota: Quebra de série entre 2001 e 2004

Fonte: ECHP (1995-2001); EU-SILC (2003-2006) (fontes oficiais para a análise da desigualdade e da pobreza em Portugal e nos vários Estados-membros da EU).

3. Avaliar todas as políticas para a erradicação da pobreza

Não se discute, hoje em dia, a necessidade de avaliar as políticas por referência a metas e objectivos que as informam. Bom seria, aliás, que se avaliassem sistematicamente todas as políticas gerais e sectoriais com tanta frequência e tanto rigor como se têm avaliado algumas das medidas mais emblemáticas de combate contra a pobreza. Por exemplo o Rendimento Mínimo Garantido/Rendimento Social de Inserção é, seguramente, uma das medidas sujeitas a maior escrutínio público, estudos de avaliação, auditorias e processos inspectivos. Assim o fossem as políticas e os agentes do campo da justiça, as políticas e os agentes do mundo das finanças ou as políticas e os agentes do campo da saúde, para apenas referir alguns exemplos.

O facto de acreditarmos que existe assimetria na exposição pública das políticas dirigidas aos mais desfavorecidos, tornando-as permanentemente objecto de suspeição, não pode restringir a disponibilidade para, em nome da respectiva qualidade e eficácia, se acolher a avaliação sistémica dessas políticas.

Seria porém muito empobrecedor reduzir o objecto às políticas que directamente podem ter impacto directo sobre a pobreza.

A pobreza, em Portugal, tem um carácter sistémico, estrutural e durável. Está inscrita nas estruturas e nas lógicas de funcionamento da generalidade das instituições. É um problema de desenvolvimento, não no sentido restrito de que os indicadores de distribuição dos rendimentos são indicadores de desenvolvimento, mas na lógica de que os processos de desenvolvimento vão muito para além das políticas de distribuição de rendimentos. É afectada pela demografia, pela organização do território, pelas migrações, pela estrutura e serviços de educação/formação, pelas relações industriais, pela economia, pela acção social, pela segurança social, pela saúde, pelo acesso ao emprego, pela disponibilidade e proximidade de equipamentos sociais e infraestruturas, entre muitos outros domínios. Os limiares de pobreza e a proporção de pessoas pobres são afectados pelo que se passa em todos estes domínios. Mas, como medir exactamente o efeito líquido de cada uma das políticas e de cada esfera relevante? Há modelo, econométrico ou de qualquer outro tipo, que o permita fazer?

Em teoria, é possível construir um tal modelo. Mas na prática, ainda não se encontrou nenhuma metodologia capaz de o fazer convenientemente.

Vejamos, por exemplo, a educação, um domínio de política dos que mais interferem na pobreza. Essa interferência tem várias vertentes. Por um lado, ao nível macro, as habilitações gerais da população activa, o nível de qualificações de entrada dos jovens na vida activa, a participação em actividades de aprendizagem ao longo da vida, são alguns factores decisivos de modernização e competitividade da economia e, também, de determinação das estruturas de distribuição dos rendimentos do trabalho.

Por outro lado, ao nível micro, as formas como as políticas de educação são operacionalizadas interfere nas probabilidades de sucesso escolar de cada aluno e, por isso, nas probabilidades de vida que se lhe oferecem.

É possível construir um sistema de avaliação sistemática de eficácia e eficiência das políticas de educação que abordem estes dois níveis. Mas não que abordem todas as dimensões pertinentes. Por exemplo, como se podem avaliar em toda a extensão políticas cujos impactes mais relevantes apenas se podem verificar no médio e no longo (às vezes bastante longo) prazo? Por maioria de razão, como saberemos, a não ser de forma aproximada e indirecta, qual o impacte dessas políticas na proporção de pessoas que se situam abaixo de um determinado limiar de pobreza? Por outras palavras, como pode um limiar de pobreza servir de referência para avaliar os diversos resultados e impactes das políticas de educação?

Logo, uma vez mais, no que respeita às relações entre domínios específicos e inespecíficos de política e a pobreza, é preferível a realização de estudos focalizados em

problemas delimitados, do que reduzir todos os impactes dessas políticas a um referencial fixo, ainda por cima tão frágil como o é o limiar de pobreza.

Enfim, para que servirá um limiar de pobreza diferente do que hoje partilham os diferentes países da EU quando podemos, em vez de inventar o que já está inventado, pressionar no sentido de melhorar a fontes de informação (o que se afigura, essa sim, uma tarefa urgente) e promover um programa de pesquisas que permita questionar o fenómeno nas suas diferentes dimensões, com a complexidade exigível, mas nunca redutível a uma simples mudança de limiar?