

1. Começo por agradecer o convite que me foi dirigido para participar nesta sessão. É justo também que, ao iniciar a minha intervenção, deixe uma palavra de apreço por esta iniciativa do Gabinete do Senhor Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social de promover uma Audição Pública sobre a definição de um Limiar de Pobreza com a qual quis assinalar o Dia Internacional para a erradicação da pobreza.
2. Por outro lado, queria salientar que é de toda a oportunidade a escolha do tema a debater neste evento: a questão da definição de um limiar da pobreza. Recordo que uma tal definição vai ao encontro de uma Resolução da Assembleia da República tornada pública em Julho último na qual se reconheceu que a pobreza é uma violação de direitos humanos e se recomenda ao Governo que proceda à definição de um limiar de pobreza e que o mesmo sirva de referência obrigatória à definição e à avaliação das políticas públicas de erradicação da pobreza no nosso País.
3. Trata-se de uma orientação política inovadora que me apraz aqui registar e da qual espero venha a resultar um rumo mais determinado na luta pela erradicação da pobreza no nosso País. Como presidente da Comissão Nacional Justiça e Paz, regozijo-me com o facto de ver que a petição entregue a Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, precisamente há um ano, teve seguimento e deu lugar a uma Resolução aprovada por unanimidade e bem assim por constatar que o Governo está empenhado em tornar operativa tal Resolução.
4. Concluída esta nota introdutória, passo de imediato à problemática específica em causa – a definição de um limiar de pobreza. Trata-se de uma matéria complexa susceptível de abordagens segundo diferentes ângulos, como se verá pelo conjunto das intervenções não concertadas dos membros deste painel.
5. Na minha exposição privilegiarei as seguintes questões:
  - Por que razão é relevante a definição de um limiar oficial de pobreza?
  - Quais as bases em que deve assentar a definição de um tal limiar oficial de pobreza?

Deixo para os meus colegas de mesa outras abordagens e, nomeadamente, os aspectos mais técnicos desta questão, pois são eles os especialistas na matéria.

6. Adianto, desde já, que é minha convicção que a definição de um limiar oficial de pobreza é relevante do ponto de vista da condução da política social e das políticas públicas, em geral. Trata-se de uma afirmação que não é óbvia. Com efeito, à primeira vista, pode parecer redutor (e até perigoso, do ponto de vista sócio-político!) pretender definir uma fronteira clara e, mormente, se esta for de cariz numérico e monetário, entre pobres e não-pobres. De facto, é, hoje, amplamente reconhecido o carácter polissémico da pobreza, bem como a complexidade deste fenómeno, tanto no que respeita às suas causas como também quanto às suas expressões ou manifestações. Por isso, pretender dispor de um

número, qualquer que ele seja, que marque as balizas entre pobreza e não pobreza é, justamente, visto como uma abstracção arriscada. Que um tal indicador se expresse em termos monetários só acresce o risco, pois é sabido que, com idêntico rendimento monetário, se podem alcançar níveis de satisfação bem diversos.

7. Sem subestimar a justeza destes raciocínios, julgo, porém, que, ainda assim, deve sublinhar-se a relevância deste instrumento de política pública. Por três razões principais:

- A definição de um limiar oficial de pobreza tem, desde logo, um alcance político que não é despiciendo, pois uma tal definição pressupõe um compromisso e exige, dos responsáveis políticos e das administrações, consensos e deliberações informados por um conhecimento tão rigoroso quanto possível da extensão e intensidade da pobreza num dado território (região, cidade ou País).
- A existência de um limiar de pobreza, por mais rudimentar que seja, permite comparações no tempo e no espaço e, deste modo, fornece instrumentos de fundamentação, avaliação e monitorização das políticas públicas.
- Conjugado com o reconhecimento de que a pobreza é uma violação de direitos humanos, o limiar oficial de pobreza tem de servir obrigatoriamente de referência às demais políticas públicas, para além da política social, e mantém, por esse facto, o objectivo da erradicação da pobreza na agenda política, nomeadamente a sua inclusão nos planos e orçamentos anuais do Estado e das Autarquias.

Em síntese, penso que a Assembleia da República, dando seguimento à Petição pública neste ponto específico, ao recomendar ao Governo a definição de um limiar de pobreza deu um contributo muito positivo para tornar mais operativo o esforço dos poderes públicos no sentido da erradicação da pobreza. Cabe agora ao Governo passar à fase subsequente de implementação desta recomendação. Daí a importância desta Audição como esforço nesse sentido.

8. Passaria, agora, ao meu segundo tópico: em que critérios devemos assentar a definição de um limiar de pobreza? Trata-se também de uma importante questão, pois não é indiferente, do ponto de vista das respectivas implicações práticas, a base em que irá assentar uma tal definição.

O caminho mais fácil é, certamente, o de tirar partido dos critérios de definição de pobreza em uso no sistema estatístico europeu. Ao cabo de longos anos de debate em torno desta questão, presentemente existe, a nível do Eurostat, consenso em torno de uma medida puramente estatística, de carácter monetário, definida como uma percentagem da mediana do rendimento de cada território. Tomar a mediana do rendimento, em vez de outra medida estatística, a média por exemplo, para construir o limiar de pobreza, parece pacífico, pois a mediana é uma medida estatística fácil de entender e mais sensível à desigualdade. Todavia, já não é pacífica a escolha da percentagem que venha a adoptar-se (50%? 60%? Ou outra qualquer?). Note-se que, em nenhum caso, a escolha que venha a fazer-se se torna numa questão menor,

pelas implicações que o limiar de pobreza terá nas prestações sociais e demais medidas públicas de combate á pobreza.

9. O caminho estatístico com base no rendimento monetário das famílias ou dos indivíduos, quaisquer que sejam os critérios que venham a ser escolhidos para a definição do limiar de pobreza, é sempre uma via apetecível, devido à sua maior simplicidade, mas é também uma via intrinsecamente redutora. Não quero com isto dizer que seja desprovida de interesse. Penso mesmo que é um recurso muito útil e, talvez, num primeiro momento, seja a forma de chegar à definição de um limiar de pobreza mais expedita e que está imediatamente ao nosso alcance. Por outro lado, é sempre possível confrontar os valores encontrados segundo o critério estatístico com outros valores baseados em custos efectivos de satisfação de necessidades básicas e padrão de vida corrente na sociedade para estabelecer a fronteira entre pobreza e não-pobreza..

10. A este propósito, gostaria de advogar a necessidade de dispormos de mais estudos que nos permitam construir índices de privação relativamente a um conjunto de necessidades básicas, incluindo a de autonomia das pessoas em relação ao rendimento. Pode um indivíduo não apresentar uma situação de carência ou privação no plano alimentar, por exemplo, pelo facto de estar a receber alimento de alguma instituição de solidariedade social. Ainda assim, há que considerar a privação alimentar respectiva na ausência de uma tal ajuda, pois é elemento de definição de pobreza o facto de o indivíduo estar dependente de terceiros relativamente à satisfação dessa sua necessidade básica. O mesmo se dirá a propósito de qualquer outra necessidade.

11. Há estudos científicos acerca de medidas de pobreza, segundo critérios de privação em termos reais. A Dra. Amélia Bastos aqui presente não deixará, certamente, de abordar esta questão.

Por outro lado, importa reconhecer que esta abordagem depara com vários obstáculos, além dos inerentes à mensuração própria de cada item considerado. Estou a pensar na agregação das diferentes variáveis seleccionadas e na respectiva ponderação em termos da construção de um indicador sintético de privação. Não se trata, porém, de tarefa impossível, como podemos deduzir dos bons resultados alcançados em domínios de dificuldades similares, como seja o da construção de um indicador de desenvolvimento humano no âmbito mundial, iniciado há alguns anos e hoje muito aperfeiçoado.

12. Depois destas considerações gerais, gostaria de concluir dizendo que, do meu ponto de vista, é do maior interesse que o Governo desenvolva, de imediato, os necessários esforços para que se chegue à definição de um limiar de pobreza que, partindo do critério estatístico em uso no Eurostat (60% do rendimento mediano do país) confronte e, se necessário, corrija este valor com algum indicador de privação em termos reais.

13. Faço votos para que esta Audição traga achegas ao trabalho subsequente da definição de um limiar oficial de pobreza e que, na discussão do Plano e Orçamento para 2009, seja estabelecido, pela via do diálogo político, um limiar de pobreza, sujeito naturalmente a

aperfeiçoamentos futuros, mas que permita contribuir, desde já, para que a erradicação da pobreza passe a fazer parte do mainstreaming da política pública.

17 Outubro 2009  
Manuela Silva