

Assunto: Audição Pública sobre a definição de um Limiar de Pobreza, 17 de Outubro de 2008

Os objectivos de redução da pobreza e das desigualdades sociais, bem como o combate à pobreza e exclusão social têm assumido um papel central na definição da Estratégia de Protecção Social e Inclusão Social dos últimos anos. É hoje assumido pelos principais intervenientes que a pobreza, mais do que algo que conduz à violação dos direitos humanos, é ela própria uma manifesta violação desses mesmos direitos.

Persistindo em Portugal como uma das realidades sociais mais preocupantes, em 2006 o risco de pobreza atingia cerca de 18% dos indivíduos. Sendo um valor ainda acima da média europeia, ele representa também um progresso significativo ao longo da última década: em 1995, o risco de pobreza situava-se nos 23%. Os estudos sobre a pobreza em termos gerais têm vindo a ser fundamentais para a consolidação do conhecimento e do reconhecimento político deste problema, contribuindo para a correcta definição de políticas de combate à pobreza e à exclusão. Por seu turno, o avanço nas políticas públicas na área da protecção social, nomeadamente no plano das transferências sociais, desempenha um importante papel na redução dos riscos de pobreza.

Para a compreensão do fenómeno da pobreza, interessa conhecer quem está excluído de um nível mínimo aceitável em termos de recursos económicos, e que em simultâneo, não satisfaz as necessidades nos diversos domínios do bem-estar, com vista a uma vida condigna em sociedade. Recentemente, foi publicada pela Assembleia da República Portuguesa uma resolução¹ que recomenda: (i) a definição de um limiar de pobreza em função do nível de rendimento nacional e das condições de vida padrão na nossa sociedade, (ii) a avaliação regular das políticas públicas de erradicação da pobreza; (iii) que o limiar de pobreza estabelecido sirva de referência obrigatória à definição e à avaliação das políticas públicas de erradicação da pobreza.

Neste contexto e por ocasião do Dia Internacional para a Erradicação da Pobreza, procurando dar continuidade a algumas iniciativas que têm vindo a ser desenvolvidas no contexto do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, com a motivação de aprofundar a compreensão da realidade em que vivem os portugueses, nomeadamente os mais vulneráveis a situações de pobreza e desigualdade, S. Exa. o Senhor Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, promoveu uma audição de peritos sobre a definição de um limiar de pobreza e as suas consequências em termos da definição e avaliação das políticas públicas nesta área (programa em anexo).

RELATO

A Audição Pública sobre a definição de um Limiar de Pobreza contou com a participação de académicos e peritos reconhecidos nesta área, representantes, técnicos e dirigentes da Administração Pública e de Organizações Não Governamentais e membros do Governo.

No início desta sessão teve lugar a assinatura de um protocolo entre o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, o Ministério da Educação, a Presidência do Conselho de Ministros e o Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do ISCTE para a constituição de um Observatório das Desigualdades.

A noção de pobreza pressupõe a existência de um limiar abaixo do qual um determinado número de pessoas se encontra em risco de pobreza². Da Audição Pública realizada a 17 de Outubro de 2008, resultaram reflexões que se podem agrupar em torno de um conjunto de dimensões fundamentais quando se fala da definição de um limiar de pobreza.

1 - Definição de um Limiar de Pobreza – Actualmente, em Portugal, e de acordo com o conceito relativo de pobreza monetária, estabelece-se um limiar de pobreza em relação ao padrão mediano dos recursos monetários disponíveis das famílias em cada momento. O limiar de pobreza é, desta forma, estabelecido como o montante que resulta de 60 por cento da mediana da distribuição dos rendimentos monetários equivalentes. Esta é a opção oficialmente adoptada pelo EUROSTAT, como indicador estrutural de coesão económica e social no âmbito do acompanhamento da Estratégia de Lisboa, e tem vindo a ser utilizado de modo consistente na divulgação dos indicadores de pobreza e segue a opção adoptada.

Este elemento é importante para, como é necessário, definir um limiar que nos auxilie na quantificação do nível de pobreza, servindo como instrumento fundamental de apoio à definição e avaliação das políticas públicas nesta área. Não obstante a escolha de um limiar de pobreza se tornar uma ‘escolha política’, ela deverá basear-se em critérios rigorosos e científicos, sabendo-se à partida

¹ Resolução da Assembleia da República nº31/2008, de 23 de Julho.

² Proporção da população com rendimento monetário equivalente (após transferências sociais) inferior ao limiar de pobreza estabelecido. O limiar de pobreza é definido por 60 por cento do rendimento monetário equivalente mediano. O rendimento monetário equivalente provém da divisão do rendimento monetário do agregado familiar pelo número de adultos equivalentes segundo a escala modificada da OCDE (peso 1 para o primeiro adulto; 0.5 para os restantes adultos e 0.3 para as crianças com menos de 14 anos).

que, naturalmente, limiares, conceitos e indicadores conterão sempre imperfeições. O conceito utilizado a nível europeu e internacional, pelo seu potencial de comparabilidade é um referencial incontornável e deve por isso ser uma base de partida para outros aprofundamentos. Assim, mais do que colocar em causa a opção pelo conceito usado a nível europeu, importa complementar esse referencial com a observação de outros indicadores e de outras dimensões associadas ao fenómeno da pobreza.

Estabelecer um limiar de pobreza, com rigor técnico na definição dos critérios e procedimentos, na recolha e análise dos dados, e com potencial de comparabilidade com outros países, permite, depois, o estudo e análise do que se passa abaixo do limiar estabelecido. Esse estudo é da máxima importância, pois não se pode esquecer que os indivíduos que auferem um rendimento abaixo do limiar se encontram em risco de pobreza como resultado de diferentes razões e factores, e em diferentes condições e trajectos de vida, além de auferirem de níveis, tipos e fontes de rendimento diversificadas. Esta pluralidade de situações, por seu lado aponta para diferentes opções e dimensões de políticas.

Neste estudo é de considerar ter em conta uma definição “por excesso” do limiar, de forma a se poder analisar a situação dos indivíduos que em determinada altura se encontrem abaixo do mesmo, mas também aqueles que se encontram na franja imediatamente superior sobre os quais se constata que, ao longo dos anos, é maior o risco de poderem transitar entre um e outro estado.

2 - A complexidade do fenómeno da Pobreza exige, como se dizia, uma necessária combinação interdisciplinar das suas abordagens. Hoje é reconhecido o carácter polissémico da pobreza, bem como acima de tudo a complexidade e multidimensionalidade deste fenómeno, tanto no que respeita às suas causas como também quanto às suas expressões ou manifestações. A pobreza é entendida geralmente como uma situação de privação por falta de recursos. No entanto, ao equacionar a definição de um limiar de pobreza, devermos ter consciência da multidimensionalidade e complexidade do fenómeno da pobreza, que vai muito para além da mera privação de recursos.

A necessidade de harmonizar através da construção de indicadores facilmente comparáveis, conduz à simplificação, podendo pois eliminar certos aspectos diferenciadores, que podem não ser importantes, mas são fundamentais para estabelecimento de políticas. A análise global da pobreza sobre uma sociedade como um todo poderá por si só ocultar algumas realidades mais sensíveis ao fenómeno, podendo por isso ser insuficiente a taxa de pobreza como indicador privilegiado.

Por outro lado, quando se pensa em termos de limiar será necessária a introdução de uma dinâmica plurianual, que permita estudar o fenómeno na sua dimensão temporal.

3 - Na construção de qualquer indicador que nos permita avaliar o nível ou a evolução da pobreza, as fontes de informação estatística ou administrativa e a sua qualidade assumem particular importância. Neste momento, os dados mais actualizados de que dispomos para avaliar a condições

de vida e bem-estar da população reportam a 2006 e são provenientes de dois inquéritos amostrais realizados pelo INE, a saber, o ICOR e o IDEF, relativos a rendimentos auferidos em 2005.

O Inquérito às Condições de Vida e Rendimento das Famílias (ICOR/EU-SILC, The European Union Statistics on Income and Living Conditions) é realizado em Portugal desde 2004, no quadro de legislação comunitária específica (Regulamento nº 1177/2003), que estabelece um sistema comunitário harmonizado de produção de estatísticas sobre a pobreza, privação e exclusão social. Este projecto substitui o anterior Painel Europeu de Agregados Domésticos Privados (PEADP ou, no acrónimo inglês, ECHP – European Community Household Panel), realizado em vagas sucessivas junto de um painel fixo de famílias, entre 1994 e 2001.

O questionário incorpora perguntas sobre o agregado familiar e também sobre as características pessoais de cada membro, em particular sobre os rendimentos de todos os membros com 16 e mais anos. A realização do inquérito visa a obtenção de resultados para o conjunto de todos os indivíduos que no período de referência residem no território nacional. Para o rendimento, este período de referência corresponde ao ano anterior àquele em que são realizadas as entrevistas.

O Inquérito às Despesas das Famílias (IDEF 2005/06) é também um inquérito amostral realizado entre 10 de Outubro de 2005 e 8 de Outubro de 2006, constituindo a edição mais recente da série de inquéritos quinquenais sobre os orçamentos familiares (IOF) iniciada na década de 60. As amostras dos distintos inquéritos sobre os orçamentos familiares são independentes pelo que não permitem directamente uma análise de evolução do fenómeno. Ambos os instrumentos recolhem informação sobre os rendimentos das famílias e dos seus indivíduos, sendo que somente o IDEF permite complementar a componente de rendimentos monetários com rendimentos não monetários, como seja, a autolocação³ (responsável por 73% do rendimento não monetário), auto-abastecimento, autoconsumo e salários em género. As várias rubricas do rendimento monetário (rendimento do trabalho, rendimento de capitais e de propriedade, prestações sociais, transferências sociais e privadas) são obtidas por ambos os inquéritos, permitindo uma comparação do nível do rendimento monetário.

De uma forma global observa-se que os níveis de rendimentos obtidos pelo IDEF são ligeiramente superiores aos estimados pelo ICOR⁴. A composição dos agregados de ambos os inquéritos também não é totalmente semelhante, ainda assim o respectivo rendimento por adulto equivalente continua ligeiramente superior (+3.9%) no IDEF.

Uma das limitações destes inquéritos prende-se com a não cobertura de bolsas específicas de pobreza, como seja o caso de indivíduos institucionalizados, fenómeno que assume particular expressão na população idosa, e dos “sem-abrigo”. Existe a necessidade tanto de colmatar esta

³ Entende-se por autolocação a auto-avaliação por parte dos agregados proprietários, ou usufrutuários de alojamento gratuito, do valor hipotético da renda da casa onde habitam.

⁴ Naturalmente que ambos os instrumentos se referem a bases amostrais, pelo que as estimativas pontuais estão sujeitas a intervalos de confiança que não se encontram divulgados pelo INE.

limitação como conhecer de uma forma mais exaustiva as pessoas pobres, perceber quem são e porque o são.

Os especialistas concordam que existe um atraso considerável na divulgação dos dados obtidos por estes inquéritos. Note-se, por exemplo, que os últimos dados actualmente disponíveis relativamente ao fenómeno da pobreza, datam dos inquéritos de 2006, que, por sua vez, dizem respeito a rendimentos auferidos pelas famílias em 2005. Para uma eficiente concepção das medidas e políticas, mas também para a sua avaliação específica ou até para uma aferição do impacto dos programas implementados em sucessivos momentos, importa que estes resultados sejam disponibilizados de forma atempada. Os resultados dos inquéritos europeus de 2007 relativos a rendimentos de 2006 são esperados apenas no início de 2009.

4 - A definição dos critérios de medição e recolha de dados para o limiar de pobreza, poderá ter implicações diferentes consoante o tipo de **recurso económico que considerarmos para a sua definição**, por exemplo, rendimento monetário das famílias e outros rendimentos. A questão que se coloca é, por exemplo, a da utilização de um rendimento total ou monetário. É importante e desejável que se consiga uma maior abrangência dos recursos incluídos nos rendimentos. No contexto nacional, onde 20% do rendimento total das famílias é não monetário, e onde assume particular relevo nas famílias mais pobres, traduz-se por uma diminuição em cerca de 3pp da taxa de pobreza consoante se considere o rendimento total ou apenas o monetário.

5 - Divulgação do **indicador sobre pobreza não deverá ser monopolizada pelo indicador de taxa de pobreza**. Deverá ser feita uma análise de sensibilidade dos vários indicadores de pobreza que possibilite contextualizar o limiar de pobreza escolhido, e que conjugue uma análise estática com a caracterização dinâmica da situação. Indicadores de severidade, particularmente importantes para medir a distância dos indivíduos pobres ao limiar de pobreza, são fundamentais em complemento a indicadores de desigualdade da distribuição de rendimentos por decis e ao coeficiente de Gini, por exemplo.

6 - **Importância dos rendimentos adoptados para a definição da pobreza**. Nos Indicadores normalmente apresentados são apenas considerados os rendimentos auferidos ou transferidos directamente para as famílias e os indivíduos, neste sentido há que ter em conta que apoios promovidos pelo Estado, como por exemplo ao nível de equipamentos sociais, acção social escolar, entre outros, não são tomados em consideração. O rendimento apenas reflecte as condições de participação no mercado, sendo importante considerar a ponderação nos estudos sobre pobreza de dimensões que não fiquem dependentes do mercado, como por exemplo a participação na saúde e educação. Igualmente, as transferências para instituições de apoio a população em estado de exclusão e pobreza, não são consideradas como rendimentos dos indivíduos nem das famílias, nos

inquéritos que têm vindo a ser desenvolvidos pelo INE e no âmbito do Eurostat, mas são objectivamente componentes importantes da redução da pobreza.

7 - Dada a complexidade do fenómeno em causa e da limitação de alguns indicadores existe a necessidade de desenvolver indicadores complementares, como **indicadores de privação e satisfação das necessidades básicas**. Nesse sentido surge com particular relevo a conjugação de informação recolhida por inquéritos diferentes, a saber ICOR e IDEF, de forma a aumentar a robustez dos indicadores. Apesar da medição da pobreza recorrer tradicionalmente aos recursos económicos, nomeadamente ao rendimento e à despesa, para definir um limiar de pobreza, as abordagens multidimensionais desenvolvidas por diversos autores têm dado um contributo complementar na medição da pobreza. Assim, tem sido possível efectuar uma análise das condições de vida dos agregados familiares com base em várias dimensões de bem-estar além da sua situação monetária.

O conceito de pobreza multidimensional requer uma análise a várias dimensões de bem-estar. A análise em termos de privação poderá resultar quer da agregação de um conjunto de indicadores que permitem medir a vulnerabilidade das famílias perante situações de privação, segundo um índice de privação, quer de um conjunto de indicadores ou estatísticas não monetárias que possibilitam analisar individualmente as diversas áreas de bem-estar.

8 - Os pontos 2 e 3 da resolução da Assembleia da República implicam que cada vez mais se disponha de instrumentos que permitam avaliar as mudanças no bem-estar dos indivíduos face à introdução de novos projectos, programas ou medidas de política no contexto do combate à pobreza. Este tipo de avaliação é extremamente relevante na melhoria e reformulação de programas e medidas de política, bem como na introdução de novas medidas. Além de gerar maior responsabilização e transparência, a avaliação de impacte é um instrumento de aprendizagem dinâmica, permitindo aos decisores políticos melhorar os programas e as medidas em curso, bem como proceder a uma melhor afectação dos recursos.

Neste contexto, a informação gerada por uma **avaliação de impacto** tem como principal objectivo influenciar a tomada de decisão dos principais decisores, seja para alargar, alterar ou colocar fim a um programa ou medida. Isto é muito útil não só para orientar a tomada de decisão mas também para ajudar a definir prioridades de acção. Além disso, a avaliação de impacto contribui para melhorar a eficácia e eficiência das políticas e programas. Não obstante a existência de alguns indicadores que nos permitem uma análise de impacto, importa salientar que existem alguns projectos de investigação que têm contribuído para o desenvolvimento da área de avaliação de impacto ao nível das medidas de política, cujos modelos merecem divulgação e reflexão aprofundada para utilização em trabalhos similares.

O desenvolvimento de modelos de micro-simulação e de cenarização prospectiva são contributos fundamentais para a avaliação ex-ante, on going e ex-post de medidas de política.

9 - A consciência de que as situações de pobreza e desigualdade continuam a desenvolver-se e a necessidade de intervenção inadiável impõem uma reflexão aprofundada sobre ambos os fenómenos, aprofundando o conhecimento sobre as suas causas e consequências, bem como perspectivando formas inovadoras de intervenção.

Neste sentido a constituição de redes de conhecimento temáticas para partilha do conhecimento pelo conjunto de actores e peritos que trabalham estas matérias, que gerassem indicadores de alerta sobre a pobreza e de observatórios nesta área, foram apontados como **instrumentos relevantes para a monitorização do fenómeno e avaliação das políticas**. Neste contexto, a existência no âmbito do PNAI de um Rede de Conhecimento de Pobreza e Exclusão Social deve ser equacionada em conjugação com o Observatório das Desigualdades e de outros fórum de discussão sobre a temática.

ANEXO

AUDIÇÃO PÚBLICA SOBRE A DEFINIÇÃO DE UM LIMIAR DE POBREZA

Lisboa, 17 de Outubro de 2008

Biblioteca Municipal Orlando Ribeiro (Antigo Solar da Nora)

Programa

09:00 - 09:30	SESSÃO DE ABERTURA José António Vieira da Silva , Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social
09:30 - 11:00	I PAINEL Moderação: Edmundo Martinho , Instituto da Segurança Social Alda Carvalho , Instituto Nacional de Estatística Alfredo Bruto da Costa , Conselho Económico e Social Luís Capucha , Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa
11:00 - 11:15	Pausa
11:15 - 12:45	II PAINEL Moderação: Fernanda Rodrigues , Plano Nacional de Acção para a Inclusão Manuela Silva , Comissão Nacional Justiça e Paz Carlos Farinha Rodrigues , Instituto Superior de Economia e Gestão Amélia Bastos , Instituto Superior de Economia e Gestão
12:45 - 13:00	SESSÃO DE ENCERRAMENTO Pedro Marques , Secretário de Estado da Segurança Social