

# Lusíada



Repositório das Universidades Lusíada

**Universidades Lusíada**

Guerra, Rute Azinheiro

## **O combate à pobreza em Portugal : estratégia, políticas e desafios**

<http://hdl.handle.net/11067/4271>

<https://doi.org/10.34628/eb0m-t262>

### **Metadados**

<b>Data de Publicação</b>	2009
<b>Palavras Chave</b>	Pobreza - Portugal, Pobreza - Política governamental - Portugal
<b>Tipo</b>	article
<b>Revisão de Pares</b>	no
<b>Coleções</b>	[ULL-ISSSL] IS, n. 35 (2009)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-09-21T12:17:34Z com  
informação proveniente do Repositório

# 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 contribuírem para um impacto decisivo na erradicação da pobreza e da exclusão social, garantindo:

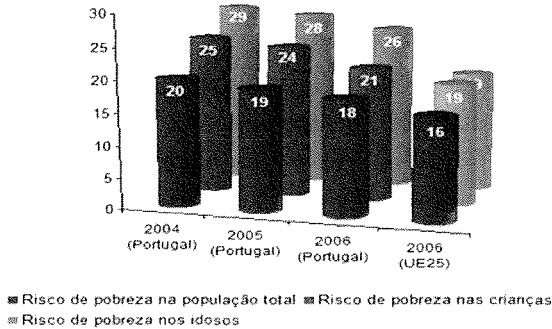
- d) o acesso universal aos recursos, direitos e serviços necessários à participação na sociedade, prevenindo e combatendo a exclusão e lutando contra todas as formas de discriminação a ela conducentes;
- e) a inclusão social activa de todos os cidadãos, promovendo a participação no mercado de trabalho 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 (%)**

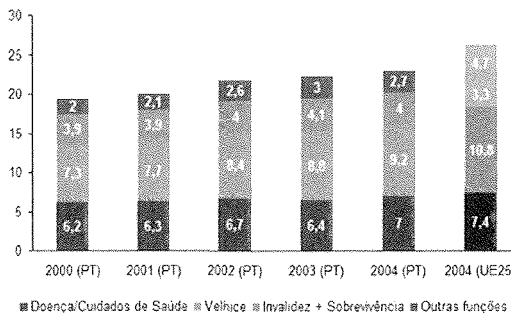


Fonte: Eurostat, Statistics of Income and Living Conditions (SILC)

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.

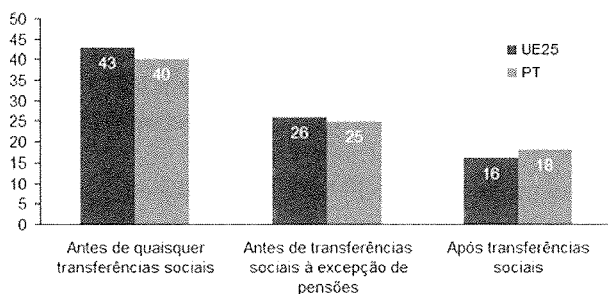
Não obstante o que há a fazer, Portugal tem vindo a efectuar um esforço no sentido do reforço de protecção social nacional. Se observarmos a distribuição patente no gráfico abaixo, em 2004 as despesas com pensões e saúde são as categorias cuja despesa mais cresceu em percentagem do PIB, entre 200 e 2004 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.