

# COMPROMISSO PARA UMA ESTRATÉGIA NACIONAL DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA

## I. Introdução

1. O clima de austeridade que marca os recentes anos da vida da sociedade portuguesa conduziu a profundas alterações no panorama da pobreza e exclusão social e no modo como estas têm vindo a ser combatidas.

A condição em que muitos cidadãos e cidadãs atualmente vivem não é compatível com uma existência digna. Numa sociedade democrática, importa que as condições de vida de toda a população estejam asseguradas, designadamente nos domínios da educação, saúde, habitação, emprego e proteção social.

As necessidades crescentes das famílias exigem, cada vez mais, respostas eficazes e flexíveis por parte das instituições que se encontram no terreno. Acontece que o cenário se agravou, nomeadamente porque, contemporaneamente com o aumento do número de pedidos das famílias e cidadãos/ãs e à sua maior dificuldade de cumprir os seus compromissos, as participações do Estado às instituições diminuíram e o nível de proteção social, particularmente nalgumas prestações, baixou em valor e acessibilidade.

A situação de numerosas famílias é verdadeiramente alarmante. Assiste-se a um retrocesso em matéria de direitos adquiridos – direitos que eram o garante de níveis mínimos de bem-estar. Este retrocesso terá, seguramente, implicações nas novas gerações e constitui forte ameaça aos Direitos Humanos fundamentais e à noção de Estado de Direito, comprometendo o crescimento económico e o bem-estar das pessoas.

2. Este conjunto de preocupações levou a EAPN – Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal a criar e dinamizar um Grupo de Trabalho sobre o tema da pobreza e a exclusão social. Ao longo dos últimos meses, o Grupo, que abrange um número alargado de organizações sociais de âmbito nacional,

regional e local, diversas universidades e cidadãos/ãs<sup>1</sup>, realizou vários encontros, para refletir sobre o impacto da crise sobre os direitos das pessoas em situação de maior vulnerabilidade social, a somar ao dos fatores tradicionais de pobreza e exclusão.

O presente documento, resultado desse trabalho, visa ser um ponto de partida para a reflexão e o debate sobre o problema, envolvendo todos os agentes económicos e sociais envolvidos na luta contra a pobreza e exclusão social, perante a urgente necessidade de combater o seu aumento e melhorar a eficiência e a eficácia das políticas públicas e das respostas institucionais.

3. Já em Outubro de 2014, por ocasião do *Dia Internacional para a Erradicação da Pobreza*, o Grupo lançou um Manifesto público em que chamou a atenção para a urgência dispor de uma estratégia nacional capaz de **tornar a erradicação da pobreza a primeira e mais urgente prioridade nacional.**

4. Recordamos igualmente que, em 2008, a Assembleia da República aprovou, por unanimidade, uma Resolução na qual reconheceu que a pobreza constitui uma violação de direitos humanos. Essa Resolução constituiu um marco importante que inexplicavelmente permanece isenta de consequências práticas. **A definição de uma estratégia nacional de luta contra a pobreza surge como uma sequência natural da Resolução, que, sendo um aspeto prioritário do bem comum, constitui, antes do mais, incumbência do Estado.**

## II. Tendências gerais e paradigmas prevaletentes

5. A profunda crise que afetou uma parte substancial da economia global a partir de 2008, com reflexos profundos em Portugal, traduziu-se numa clara inversão do ciclo de diminuição, mesmo que insatisfatória, da pobreza que se vinha registando desde a década de 90. As políticas de austeridade implementadas a partir desse ano, e em particular após a assinatura do Memorando de Entendimento com o Fundo Monetário Internacional, o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia, em 2011, traduziram-se num

---

<sup>1</sup> Alcides Monteiro, Alfredo Bruto da Costa, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local - ANIMAR, Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação, Caritas Portuguesa, Carlos Farinha Rodrigues, Centro de Estudos para a Intervenção Social, O Companheiro, Cruz Vermelha Portuguesa, Elza Chambel, Fernanda Rodrigues, Francisco Branco, Instituto de Apoio à Criança, José Pereirinha, Maria Joaquina Madeira, Maria Manuela Silva, Pedro Hespánha e Sérgio Aires.

inequívoco agravamento das condições de vida da população e num processo de empobrecimento dos cidadãos/ãs, com a criação de novas bolsas de pobreza constituídas por setores da população até então relativamente imunes ao fenómeno.

6. Os indicadores estatísticos mais recentes, publicados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), indicam, além do mais, que entre 2009 e 2013 a linha de pobreza relativa diminuiu, passando de 434 €/mês para 411 €/mês. De acordo com os mesmos dados, a taxa de pobreza em Portugal passou de 17,9% em 2009 para 19,5% em 2013. Este aumento da incidência da pobreza, apesar de significativo, não reflete o agravamento da pobreza tal como é percebido pelas organizações que se confrontam no terreno com a realidade da pobreza e da precariedade social.

Utilizando uma linha de pobreza alternativa, também apresentada pelo INE, que parte do valor de 2009 e atualiza-o para 2013 através do Índice de Preços nos Consumidor, a incidência da pobreza regista um agravamento de 8 pontos percentuais, **subindo de 17,9% para 25,9%** entre aqueles anos. Este valor traduz de forma mais realista a degradação efetiva das condições de vida das famílias de mais fracos recursos no decorrer da presente crise.

As mudanças sofridas pelas políticas públicas têm vindo a descaraterizar o **modelo de Estado Social** que os portugueses amplamente sufragaram, tendendo a convertê-lo num Estado de proteção minimalista, supletivo da proteção privada.

7. A abordagem dos problemas de pobreza e exclusão social em Portugal está a ser fortemente marcada por uma ideologia ligada ao **assistencialismo** e a medidas de **emergência social**, marcando um recuo inesperado, após várias décadas de vigência de um ideário de cidadania social reconhecida constitucionalmente a partir de 1976. **O combate à pobreza e exclusão social está reduzido a um conjunto de medidas avulsas que visam fundamentalmente aliviar as carências mais prementes das famílias.**

É este o caso do Programa de Emergência Alimentar, criado em 2011 e destinado a assegurar às famílias mais necessitadas o acesso a, pelo menos,

uma refeição diária gratuita, através do alargamento da Rede Solidária de Cantinas Sociais. Este tipo de medidas, bem como o Programa Escolar de Reforço Alimentar (PERA), constituem ajudas cuja utilidade se não discute, mas que não contribuem para que as pessoas se libertem da sua situação de vulnerabilidade, antes tendem a colocá-las numa condição de **dependência** duradoura dos apoios que lhes são prestados. **Trata-se, pois, de medidas que deveriam ter carácter provisório e não dispensam medidas destinadas a eliminar as causas estruturais da pobreza.**

### **III. A necessidade de uma mudança estratégica**

8. Lutar contra a pobreza implica a **participação** das pessoas pobres na busca de respostas adequadas, com respeito pela sua dignidade, interesses e aspirações. Trata-se de um trabalho conjunto e personalizado, que deverá contribuir para o aumento da sua autoestima e o reforço da sua capacidade de construir um projeto de vida próprio.

É sobretudo em períodos de aumento da Pobreza que é necessário um maior investimento nos apoios sociais e uma abordagem preventiva que abranja todos os aspetos relevantes do bem-estar e esteja mais próxima das pessoas. Há, porém, outros pressupostos que não podem ser descurados: a intervenção em parceria, a abordagem territorial e a intervenção integrada. Uma estratégia de luta contra a pobreza requer **medidas de carácter transversal** e a **avaliação dos efeitos (positivos e/ou negativos) que cada política poderá ter sobre a pobreza e a exclusão**. Não é demais salientar que, quer nas suas causas, quer nas soluções, a pobreza depende tanto de **políticas sociais** quanto de **políticas económicas** e das **infraestruturais**. Uma estratégia correta de luta contra a pobreza implica alterações profundas nas prioridades que presidem à noção de desenvolvimento e conseqüentemente do investimento e da despesa pública. **De igual modo, a ideia de que a viabilidade dos programas sociais depende do crescimento económico tem de ser completada com o reconhecimento simétrico dos efeitos positivos do bem-estar social sobre a economia.**

Fazer crer que exclusivamente, pela via do crescimento económico, se resolvem os restantes problemas da sociedade é uma mistificação grosseira

em sociedades como a portuguesa, em que, por força do padrão de desigualdade, apenas alguns beneficiam do acréscimo de riqueza gerado por muitos. É o que ilustram os números do desemprego, do sobre-endividamento, de trabalhadores /as pobres, da emigração, da pobreza e da privação material.

9. Outro problema de particular relevância é o da **desigualdade**. É um problema intimamente relacionado com a pobreza e que tem vindo a merecer especial atenção dos estudiosos/as. De modo geral, a desigualdade atinge hoje níveis intoleráveis à escala mundial, quer no interior dos países quer na relação entre países. Sabe-se que as diversas formas de desigualdade (de rendimentos, de riqueza, de poder, etc.) se entrelaçam e se reforçam mutuamente. Mais, que as desigualdades entre as pessoas e os grupos se cristalizam nas instituições, as quais se encarregam de impedir ou dificultar a mobilidade social. Aliás, **pode pôr-se a questão de saber se é possível reduzir substancialmente a pobreza mantendo inalterável o padrão de desigualdade.**

Quer isto dizer que o grave problema da desigualdade, nas suas diversas formas (rendimento, riqueza, poder, etc.) em Portugal tem de merecer uma análise muito mais profunda do que tem merecido até agora. Sobretudo, há que ter consciência de que os indicadores de desigualdade publicados pela EUROSTAT/INE estão longe de refletir a desigualdade efetiva que existe na sociedade portuguesa.

Algumas das medidas de política social que têm sido mais fustigadas no atual contexto de crise, as prestações sociais (incluindo o caso do Rendimento Social de Inserção - RSI) devem ser avaliadas. Devem igualmente ser revistos os critérios de acesso e os valores pecuniários, de modo a permitirem satisfazer as necessidades básicas e consentirem uma vida digna – aproximando-se do conceito de «rendimento adequado» – e associados a outros apoios que as pessoas pobres precisam para se integrarem plenamente na sociedade.

10. Embora se trate de aspetos limitados do problema em análise, apresentam-se de seguida algumas reflexões pertinentes nalgumas áreas específicas.

a). A pobreza das crianças e o seu continuado e alarmante aumento é também uma realidade entre nós. São preocupantes o presente e o futuro destas crianças. Não se tem conseguido assegurar as condições mínimas que garantam o bem-estar infantil. Na verdade, é entre os menores de 18 anos que se regista um maior aumento do risco de pobreza, que passou de 24,4% em 2012 para 25,6% em 2013. No mesmo sentido, verifica-se que a presença de crianças aumenta o risco de pobreza das famílias, que, em 2013, era de 23% nas famílias com crianças dependentes e de 15,8% nas famílias sem crianças dependentes.

A pobreza das crianças não é dissociável da pobreza em geral. Sendo, antes do mais, um problema de falta de recursos, a pobreza infantil é fundamentalmente a pobreza das respetivas famílias. Não impede isto que se reconheça serem importantes, e até indispensáveis, no combate à pobreza medidas diretamente dirigidas às crianças (nos domínios da educação, da saúde, etc.). O que importa notar é que **os recursos das crianças são basicamente os recursos das pessoas adultas que integram as famílias.**

b) **A criação de emprego**, que surge como uma das bandeiras da Estratégia da Europa 2020, (*“criação de mais e melhores empregos”*) não pode ser a única via para a resolução dos problemas de pobreza e exclusão social, até porque Portugal regista uma das mais altas taxas de trabalhadores/as pobres da Europa.

c) **O investimento na educação** constitui uma das principais armas de combate à pobreza: as pessoas que enfrentam situações de pobreza, e exatamente por essa razão, têm, normalmente, baixos níveis de escolaridade, os quais, por sua vez, se refletem nas situações profissionais menos favoráveis. Os retrocessos entretanto ocorridos na educação de adultos constituem um fator adicional de preocupação.

d) **O investimento na saúde** não pode continuar a ser encarado apenas como um custo. É hoje indesmentível que os cortes orçamentais feitos

neste sector em muito contribuíram para aumentar a precariedade dos cidadãos/ãs neste domínio. É urgente que os cortes em despesas fundamentais em saúde, sejam evitados. Investir simultaneamente na proteção social e na saúde pública é uma das formas de o fazer. Além do mais, a saúde e a proteção social são estabilizadores económicos, pelo que investir nesses domínios serve não só para proteger as pessoas da crise, mas também como fator importante de recuperação económica do país.

e) Importa igualmente reequacionar a anunciada **transferência de competências da administração central**, nos domínios da educação, da saúde e da proteção social, para as autarquias locais e para as entidades do sector social e solidário, nomeadamente, avaliando os custos e a qualidade dos serviços prestados. A descentralização / desconcentração do Estado não pode fazer-se a qualquer preço, nomeadamente se a mesma contribuir para a desresponsabilização do Estado ou, no limite, para a uma pré-privatização de sectores absolutamente cruciais para o bem-estar e o exercício da cidadania. Acresce a este facto o contínuo desinvestimento do Estado nos sectores acima referidos, com sucessivos cortes na despesa pública.

f) Por razões de filosofia política e financeira, **a segurança social deverá decididamente abranger toda a sociedade e, por consequência, ser financiada por todas as fontes de rendimento.**

11. A definição de uma estratégia nacional de erradicação da pobreza e a exclusão social deve assentar nos três seguintes vetores:

- **Conhecimento e monitorização do fenómeno**, através da dinamização de um **observatório nacional** permanente, que identifique as causas da pobreza e da exclusão social e defina indicadores que permitam monitorizar e avaliar as políticas e as medidas adotadas, não só em número de pessoas abrangidas, mas também em com referência às expetativas e necessidades das pessoas.

- **Intervenção para a inclusão**, numa perspetiva multidimensional e integrada das várias áreas setoriais (saúde, educação, ação social, emprego, justiça, habitação), com objetivos e metas mensuráveis. Neste âmbito, é fundamental avaliar o impacto das medidas de políticas implementadas nos últimos anos, de resposta ao contexto de crise, nas condições de vida da população mais pobre. Esta avaliação é essencial para que se possam identificar medidas novas e atualizar as existentes de modo a harmonizá-las com uma estratégia nacional de combate à pobreza.

- se tudo se deve fazer para combater a pobreza existente, muito terá que ser feito para prevenir a sua reprodução ou reaparecimento. A este nível, é crucial que todas as políticas e legislação nacionais e europeias sejam avaliadas *ex-ante* quanto ao seu previsível impacto (positivo e/ou negativo) sobre a pobreza.

12. É, ainda, de realçar a oportunidade que se tem pela frente e que importa não desperdiçar: a decisão da União Europeia no sentido de que, pelo menos, 20% do Fundo Social Europeu no presente momento de programação (2014-2020) deverão ser inteiramente dedicados ao combate à pobreza. Trata-se de uma decisão que suscita considerável expectativa, se bem que, ao mesmo tempo, não esteja isenta do risco de não produzir o impacto estrutural desejável se não tiver por detrás uma estratégia nacional e um compromisso de sociedade que assegurem a sua concretização.

13. Uma estratégia desta natureza não cabe nos limites da ação de um ministério. Pela sua natureza transversal às áreas de governação e relevância à luz do bem comum, o combate à pobreza e exclusão deverá situar-se no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros, e contar com a ativa participação de toda a sociedade, no desenho, implementação e avaliação das políticas e programas.

6 de março de 2015