

## Capítulo 9

### Pobreza, privação e exclusão social

A existência de pobreza na União Europeia constitui importante preocupação política dos vários Estados Membros e da Política Social Europeia. Tem níveis de magnitude diferentes entre esses Estados Membros, mas apresenta perfis de causalidade e de tipologia pelos grupos sociais mais afectados que permitem, com alguma propriedade, referir a pobreza na Europa como um problema social em todos os Estados Membros e na União Europeia. Mas são diversos, entre esses EM, os instrumentos utilizados para lhe fazer face. O surgimento de novas formas de coordenação de políticas sociais (o *método aberto de coordenação*) constitui uma forma de conciliar a intenção política de reduzir a pobreza na Europa com a diversidade de formas de actuação próprias de cada um dos países membros. Mas não são apenas os níveis e os perfis de pobreza que são similares e igualmente preocupantes em toda a Europa. São-nos também as formas mais recentes em que se manifestam esses défices de bem-estar e, bem assim, os mecanismos causadores e os seus efeitos sociais. Falamos no fenómeno da exclusão social, entendido quer como situação (dimensão estática) quer como processo (dimensão dinâmica). Pobreza e exclusão social são, assim, duas perspectivas de análise de défices de bem-estar que, sendo conceptualmente distintas das desigualdades, atrás analisadas, merecem atenção particular, o que faremos neste capítulo. O estudo destes fenómenos situar-se-á a três níveis de análise: ao nível conceptual (clarificando conceitos, distinguindo-os e articulando-os entre si), ao nível da medição dos fenómenos e, finalmente, ao nível da sua utilização na análise da Política Social.

#### 9.1. Pobreza e desigualdade: uma clarificação conceptual

Começamos por uma análise dos conceitos, começando por ver o que distingue o conceito de *pobreza* (que vamos tratar neste capítulo) do conceito de *desigualdade do rendimento* (que vimos no capítulo anterior).

Em ambos os casos podemos estar a utilizar a mesma variável (rendimento) para efeitos de análise social. É usual considerar-se que é pobre quem tem um rendimento

baixo, ou muito baixo, de facto inferior ao que se considera como mínimo, em termos de dignidade social. Mas são abordagens diferentes, desigualdade e pobreza, mesmo usando o mesmo conceito de rendimento. Quando analisamos a desigualdade do rendimento estamos a ter em consideração toda a distribuição do rendimento, e fazemos apreciações normativas sobre essa distribuição, como vimos no capítulo anterior. Mas não se tem em consideração o nível do rendimento, que poderá, ou não, ser baixo para alguns (ou muitos, ou mesmo todos) os membros da população. Quando analisamos a pobreza, pelo contrário, estamos a analisar o nível dos rendimentos e a investigar quais os membros da população que têm rendimento inferior a um certo limiar, sem tomarmos em consideração os rendimentos de nível superior a esse limiar. Isto é, não temos em consideração toda a distribuição do rendimento. Pode, portanto, haver uma percentagem muito elevada de população pobre numa sociedade que tenha uma distribuição do rendimento com pequena desigualdade, assim como pode haver uma grande desigualdade do rendimento numa sociedade onde haja uma percentagem pequena de população pobre.

Quer a desigualdade do rendimento quer a pobreza são apreciações normativas, não são constatações mecânicas decorrentes de meras aplicações de fórmulas de cálculo. Trata-se, de facto, de apreciações sobre defices de bem-estar, conceito que depende dos juízos de valor do avaliador social. Temos assim juízos de valor sobre o *bem-estar* com o qual se está a comparar a realidade e calcular o defice e, por outro lado, juízos de valor sobre o próprio cálculo desse *defice*. Mas tal procedimento é conceptualmente diferente consoante estejamos a analisar a desigualdade do rendimento ou a pobreza. A análise da *desigualdade* envolve a comparação entre o bem-estar social que a distribuição actual do rendimento origina e o bem-estar social máximo alcançável com o mesmo rendimento total: há desigualdade do rendimento se o mesmo rendimento total, distribuído de forma distinta, originar um bem-estar social mais elevado. Foi assim que o conceito de desigualdade do rendimento foi apresentado no capítulo anterior. A análise da pobreza, por seu turno, envolve a comparação, para cada elemento da população, entre o seu bem-estar e o bem-estar individual minimamente aceitável na sociedade (segundo a *norma* existente nessa sociedade). Assim, enquanto na análise da desigualdade a norma social é o bem-estar social máximo da distribuição de um dado rendimento total (conceito não mensurável em termos monetários), na análise da pobreza essa norma de bem-estar diz respeito a

cada indivíduo com a qual se compara cada indivíduo na sociedade (que, em resultado dessa comparação, pode ser considerado pobre), e tem expressão monetária: é a chamada linha de pobreza monetária.

Colocam-se, naturalmente, várias questões relativas à medição da pobreza, que iremos tratar neste capítulo. Uma delas, de facto crucial e que aproxima os dois conceitos, de desigualdade do rendimento e pobreza, tem a ver com a hipótese frequentemente aceite de que a pobreza pode ser medida usando a variável rendimento, isto é, que a pobreza é uma situação de defice de rendimento. Isto significa admitir que, sendo a pobreza um defice de bem-estar, o rendimento é uma boa *proxy* para esse bem-estar, ou uma variável determinante fundamental. Esta hipótese é questionável, e importa analisar o seu significado. Vejamos, para o efeito, a Figura 9.1.

#### Pobreza: abordagens directa e indirecta

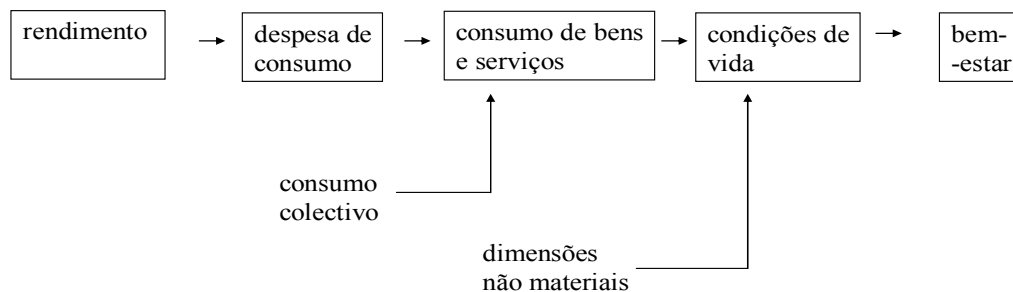


Figura 9.1

Analisar directamente a pobreza, isto é, fazer uso do próprio conceito sem usar nenhum conceito que lhe seja aproximado, exige que seja definida uma norma de bem-estar e que o bem-estar de cada membro da sociedade seja medido. Usar um limiar monetário para medir a pobreza traduz-se numa abordagem indirecta a essa medição. Estamos a admitir que o rendimento é a variável determinante fundamental do bem-estar. Devemos notar que o bem-estar de cada indivíduo depende em grande medida do consumo de bens e serviços, que vão determinar as suas condições de vida

material. E que o consumo de bens e serviços exige que seja feita despesa na sua aquisição. E para que tal aconteça cada pessoa necessita de dispor de rendimento. Mas esta relação entre rendimento e bem-estar é mediada por outras variáveis para além das que foram enunciadas, podendo diferir bastante entre diferentes sociedades e, mesmo na mesma sociedade, entre os diferentes indivíduos. Deve ter-se em atenção que parte do consumo das famílias não origina despesa de consumo das próprias famílias, mas sim consumo colectivo, ou seja, despesa pública no fornecimento gratuito, ou a preços reduzidos, de bens e serviços aos seus destinatários. Um Estado-providência tem funções de provisão de bens e serviços à população (serviço nacional de saúde, sistema público de educação) que torna possível o consumo individual de bens e serviços sem que tal exija despesa individual de consumo (na verdade, será uma despesa *colectiva* em consumo, ou consumo colectivo). Por outro lado, em algumas sociedades o fornecimento de bens e serviços a algumas famílias é feito por formas informais ou organizadas da sociedade civil, que designamos por economia social ou, também designado, o Terceiro Sector (isto é, para além do Mercado e do Estado, os outros dois) da política social: os lares e centros de dia paroquiais, as creches das associações de residentes do bairro, as ajudas proporcionadas por familiares e vizinhos em cuidados pessoais a pessoas idosas ou doentes, etc. São, neste caso, bens e serviços garantidos à população por via diferente da do mercado e que não exigem o dispendio, por cada consumidor/utente, na sua aquisição. Analisando a cadeia de causalidade entre rendimento e bem-estar, deve também ter-se em atenção que há aspectos das condições de vida que não são determinados por consumo de bens e serviços. Há dimensões não materiais das condições de vida em que não apenas o rendimento mas outras variáveis, têm efeito nas condições de vida e, portanto, no bem-estar.

Vamos então ver alguns conceitos de pobreza remetendo, para mais adiante, aspectos de método que se colocam a propósito da pobreza monetária.

## 9.2. Conceitos de pobreza

Uma primeira distinção que se pode fazer, entre as diversas concepções de pobreza com que podemos analisar a realidade, é entre pobreza *objectiva* e pobreza *subjectiva*. Quando nos referimos a pobreza subjectiva não estamos a querer referir-nos a eventual subjectividade que possa haver na forma como se avalia a pobreza na sociedade. Cada cientista social e responsável por políticas sociais faz avaliações da pobreza com juízos de valor, inevitavelmente. E deve explicitar, da forma mais clara possível, quais são esses juízos de valor. Não há lugar a subjectividade nessa avaliação, pois esses critérios serão sempre conhecidos. *Subjectividade*, na medição da pobreza, significa outra coisa. Significa que a aferição da pobreza em que cada indivíduo possa estar é feita a partir da percepção que cada indivíduo faz do seu próprio bem-estar. Esta avaliação é, em geral, feita por inquirição à população sobre o seu nível de bem-estar. Há várias formas clássicas para proceder a esta determinação (VAN PRAAG, B. & FERRER-i-CARBONELL, A. 2004:291-317): uma delas consiste em incluir, no questionário dirigido à amostra da população inquirida, uma pergunta sobre o nível de satisfação, numa escala ordinal, que obtém do rendimento que auferir. A partir do tratamento estatístico das respostas é possível estimar uma função de bem-estar e, a partir daí, determinar uma linha monetária de pobreza. A determinação estatística de um limiar de pobreza constitui uma resposta à necessidade de delimitação do subgrupo pobre da população inquirida. É um procedimento comum nas análises subjectivas da pobreza. Uma segunda alternativa consiste em introduzir, no questionário, uma “*questão de avaliação do rendimento*”, isto é, em que é pedido a cada pessoa inquirida que indique qual o valor do rendimento que considera ser um nível “muito baixo”, “baixo”, “insuficiente”, etc., até ao nível do “muito bom”. Por este método consegue-se estimar uma função de bem-estar, possibilitando também estimar uma linha monetária de pobreza, também chamada de “linha de pobreza de Leiden”. Uma terceira alternativa consiste em incluir no questionário uma “*questão sobre o rendimento mínimo*”, isto é, uma pergunta em que se pede a cada pessoa inquirida que indique qual o valor mínimo do rendimento que, na sua opinião, e atendendo às suas circunstâncias, lhe permitiria satisfazer as necessidades fundamentais. Comparando esse rendimento “ideal” com o rendimento “real” (o que o inquirido auferir), é possível obter um limiar monetário de pobreza:

sendo a diferença entre o rendimento ideal e o rendimento real decrescente com o nível de rendimento, esta linha de pobreza seria o valor do rendimento que igualasse a zero essa diferença.

É questionável que, seja qual for o método, a abordagem subjectiva da pobreza possa constituir uma metodologia adequada para a medição da pobreza numa sociedade. Ainda que seja atraente, e útil, conhecer a auto-percepção da situação de bem-estar da população, este método não assenta em nenhum critério normativo de bem-estar, crucial na avaliação deste fenómeno social. Daí que a generalidade dos estudos da pobreza assente a caracterização deste fenómeno essencialmente em outros métodos, que designamos por objectivos; também se designa por *pobreza objectiva* aquela que é medida segundo estes métodos. Estes métodos caracterizam-se por assentarem em critérios de avaliação próprios do cientista social que está a avaliar o fenómeno. O que pode ser feito de uma forma directa, ou indirecta.

A medição *directa* da pobreza consiste na utilização de *proxies*, tão próximas quanto possível, do conceito de *bem-estar* (que, na verdade, não pode ser medido, a menos que o seja em termos de bem-estar subjectivo, com base nos métodos acima referidos, porém conceito distinto daquele, normativo, que é relevante para a política social). A utilização de indicadores de condições de vida (muitos deles indicadores de natureza física) constitui uma forma de medição directa da pobreza. É necessariamente uma abordagem multidimensional da pobreza, tendo em consideração as várias dimensões, que materiais (alimentação, educação, habitação, cultura e recreio, etc), quer sociais e imateriais (integração na comunidade, actividades recreativas e culturais, participação na vida social e política, etc) em que o bem-estar é perspectivado. É, por outro lado, uma forma de integrar, na análise da pobreza, a perspectiva dos direitos na forma como se relacionam com o bem-estar. Mais adiante trataremos este assunto, a propósito do conceito de “*privação*”, conceito que melhor se adequa a esta abordagem directa e multidimensional da pobreza.

Uma forma alternativa consiste na medição *indirecta* da pobreza. Assenta na utilização de uma variável monetária (rendimento, despesa) para exprimir um limiar abaixo do qual alguém é pobre. Já se percebe, pelo que foi exposto atrás, a razão desta designação. Sabemos quais são as suas limitações, pelo que então foi exposto. Uma

variável monetária apresenta uma síntese, em valor, com expressão *unidimensional*, de uma grande variedade de variáveis de bem-estar. Permite por isso, mais facilmente, delimitar um subconjunto da população que queremos classificar como pobre: sabemos como tal é mais difícil quando lidamos com um conjunto de variáveis de bem-estar. Apresenta ainda a enorme vantagem de, mais facilmente, estimar custos de políticas, já que o defice de bem-estar tem expressão em defice monetário. Aliás, como vimos atrás a propósito da pobreza subjectiva, também em relação à pobreza multidimensional (privação) se mostra necessária a sua tradução monetária para efeitos de estabelecimento de uma fronteira de delimitação da população pobre. Isto significa que, apesar das limitações que enfrenta, o uso da pobreza monetária constitui uma peça de análise fundamental da pobreza.

A determinação da linha de pobreza monetária constitui outra área de controversia. Uma dos aspectos que origina discussão e polémica é o que separa os autores que defendem que a pobreza é um conceito absoluto dos que entendem ser um conceito relativo. Os defensores da concepção *absoluta* de pobreza entendem que esta pode ser avaliada em termos de um conjunto de necessidades que constituam uma norma fixada em termos absolutos, isto é, com validade geral, independentemente do lugar e do tempo. Nesta conformidade, seria possível determinar um valor absoluto da linha de pobreza. Esta concepção radica nos primeiros estudos realizados sobre a pobreza, por Rowntree no Reino Unido, no início do sec. XX, que identificava a pobreza “primária” como aquela situação em que as famílias se encontrariam se não dispusessem dos recursos suficientes para a sua subsistência física. Encontra plena justificação quando aplicada à realidade dos países menos desenvolvidos onde, em muitas circunstâncias, a pobreza possa existir em formas extremas e ser sinónimo de fome. Mas pode também justificar-se a necessidade de cálculo de uma linha de pobreza que faça uma quantificação do custo de um cabaz *mínimo* (claramente normativo, com implicações políticas) de consumo de bens e serviços numa dada sociedade. Este cálculo, naturalmente susceptível de discussão política, pode ser de grande importância para efeitos de preparação de medidas de política social que se traduzam na fixação de valores mínimos de prestações sociais (pensões mínimas, pensões sociais, rendimento mínimo de inserção, subsídio de desemprego, etc).

Actualmente há razoável consenso em torno da opinião de que a pobreza é um conceito relativo. Isto significa que não se pode falar em situação de pobreza apenas quando se está abaixo do limiar de subsistência. Pode considerar-se que se está numa situação de pobreza se os recursos de que se dispõe não permitem “*participar*” (um conceito normativo) na sociedade e ter “*condições de vida*” (outro conceito normativo) que sejam as usuais na sociedade onde se vive. Estes padrões de vida variam no espaço e no tempo, e as condições de participação são naturalmente específicas de cada sociedade. Estamos, portanto, perante um conceito de pobreza que é relativo a cada sociedade, é para cada sociedade concreta que faz sentido a existência de uma norma. Isto significaria, então, que esta concepção de *pobreza relativa* se deve traduzir no cálculo de uma linha de pobreza própria para cada sociedade.

Esta relação entre pobreza absoluta e pobreza relativa foi abordada por Amartya Sen e foi já atrás referida a propósito das necessidades sociais (no capítulo 3). Retomando o que nessa altura foi dito, compreende-se que Sen seja de opinião de que a pobreza seja um conceito *absoluto* no espaço das capacidades (*capabilities*), mas seja um conceito *relativo* no espaço dos bens (*commodities*). Estariam assim compatibilizadas as duas abordagens, absoluta e relativa, remetendo para a abordagem absoluta a necessidade de definir normas nos domínios das *capabilities*, conceito que necessitaria de ser operacionalizado e que pode ser desenvolvido no sentido da sua relação com os direitos, terreno da actuação da Política Social.

### 9.3. Medição indirecta da pobreza: a linha de pobreza

Vejamos como se procede a uma análise da pobreza em termos monetários. Admitamos que vamos considerar o rendimento como a variável a partir da qual se vai fazer essa análise. Consideremos uma população de dimensão  $n$  e seja  $X$  a variável que representa o rendimento observado dos elementos dessa população.

Seja o vector que representa a repartição do rendimento:

$$(9.1) \quad x = (x_1, \dots, x_1, \dots, x_n)$$

e consideremos, a partir dele, o vector ordenado:



$$(9.2) \quad x' = (x'_1, \dots, x'_i, \dots, x'_n)$$

em que  $x'_1 \leq x'_2 \leq \dots \leq x'_i \leq \dots \leq x'_n$ .

A análise da pobreza em termos indirectos (pobreza monetária), com base no rendimento, consiste na identificação e análise da subpopulação cujo rendimento é inferior a um certo limiar (linha de pobreza,  $z$ ) que constitui a fronteira de delimitação entre a população *pobre* (rendimento abaixo da linha de pobreza) e a população *não-pobre* (com rendimento acima da linha de pobreza). É a partir daqui que toda a análise vai ser realizada. Para tal é essencial ter-se efectuado o cálculo de uma estimativa da linha de pobreza.

Como já se disse, não existe nenhum método de cálculo que seja neutral, aceite sem discussão, isento de juízos de valor. É um conceito normativo e mesmo os métodos que possam ser mais sofisticados tecnicamente, são métodos que respeitam, de forma explícita ou implícita, uma certa orientação normativa. As referências que seguem não pretendem ser exaustivas, mas antes ilustrativas da diversidade de métodos que encontramos na literatura e nas metodologias usadas em estudos empíricos.

Os métodos mais conhecidos, e que radicam numa certa preocupação de cálculo de um limiar absoluto de pobreza, partem das necessidades alimentares cujos níveis mínimos podem ser estabelecidos normativamente numa base científica sólida (ciências da nutrição). Um dos métodos mais conhecidos é o que foi usado por M. Orshansky no relatório do Council of Economic Advisors (EUA) em 1964 para propor uma linha de pobreza oficial nos EUA. Ainda hoje este método é usado em estudos empíricos sobre a pobreza. Os estudos realizados nos anos 80 sobre pobreza em Portugal utilizaram este método para estimar linhas de pobreza (SILVA, M. *et al.*, 1985).

O *método de Orshansky* parte do cálculo do custo de um cabaz de consumo alimentar, com base em critérios que contemplam, por um lado as recomendações nutricionais que as autoridades nacionais estabelecem e difundem (em Portugal, o Instituto Ricardo Jorge) e, por outro lado, o conhecimento que se tem das preferências alimentares de cada sociedade. Considerando o valor dos preços que vigoram nessa sociedade num certo período de análise, pode obter-se, para um adulto-padrão, o valor

da despesa *alimentar* mínima por adulto-equivalente,  $DA_{min}$ , conceito que padroniza o consumo por indivíduo e que vai permitir obter, com base em hipóteses realistas, valores para o agregado familiar (ou, como se designa correctamente, o agregado doméstico privado, ou ADP). Uma vez estimado este valor, que se refere apenas a uma parte das despesas das famílias, há que determinar o valor da despesa *total* mínima por adulto-equivalente. Não existem, a exemplo das ciências da nutrição, bases científicas para propor despesas mínimas nos outros itens de consumo (vestuário, habitação, transportes, cultura e recreio, educação, saúde, etc). Uma forma de o fazer, proposta por Orshanski, consistiu em utilizar um indicador que traduza a relação entre a despesa em alimentação e a despesa total na sociedade (ou em algum grupo de referência na sociedade) e que possa ser escolhido como norma social. Esta relação entre o valor da despesa em alimentação e o valor da despesa total é conhecida por *coeficiente de Engel*. Os padrões que este coeficiente revela, numa análise comparativa entre grupos sociais ou, numa sociedade, ao longo do tempo, permitem encará-lo como um indicador de síntese de padrões de consumo que reflecte o efeito de condições de vida (condições de vida mais elevado traduzem-se em valores do coeficiente de Engel mais baixo).

Uma vez escolhido o coeficiente de Engel padrão, a utilizar como norma social (matéria naturalmente controversa), podemos então chegar ao cálculo de uma linha monetária de pobreza, expressa em despesa total por adulto-equivalente, como:

$$(9.3) \quad DT_{\min} = \frac{DA_{\min}}{\text{Coef Engel padrão}}$$

Repare-se que a lógica da construção desta linha de pobreza, que se baseia em valores mínimos de despesa, leva a que não seja o rendimento, mas a despesa, a variável a utilizar para exprimir a linha de pobreza. Por outro lado, a passagem da linha de pobreza por adulto-equivalente a linha de pobreza por agregado familiar (ADP) exige que se tenha informação sobre o número de adultos-equivalente existentes em cada ADP. Isto faz-se com base em informação sobre a dimensão dos ADPs e da sua composição, aplicando tabelas de equivalência que já se encontram padronizadas na literatura especializada, a que mais adiante se fará referência mais aprofundada.

Outro método, conhecido por “*método do rácio alimentar*”, utiliza a informação sobre a regularidade do comportamento do coeficiente de Engel na sua relação com o rendimento (ou despesa) para, tendo em consideração a relação decrescente (que se admite estável) entre o coeficiente de Engel e o rendimento (ou despesa) das famílias, determinar o rendimento ao qual corresponda o coeficiente de Engel ideal (a norma). Se for  $X$  a despesa familiar por adulto-equivalente, o valor da despesa em alimentação é crescente com  $x$ ,  $DA(x)$ . Mas a regularidade do comportamento do coeficiente de Engel permite constatar que o rácio  $\rho(x) = \frac{DA(x)}{x}$  (coeficiente de Engel) é decrescente com  $x$ . O método consiste então, com base na relação entre  $DA$  e  $x$ , isto é, a relação  $DA(x)$  conhecida empiricamente a partir dos dados obtidos por inquirição dos ADPs, em determinar o valor de  $x$  que corresponda ao valor *ideal* do coeficiente de Engel,  $\rho$ , considerado como *norma*. Temos assim uma estimativa da linha de pobreza, expressa em valor da despesa por adulto-equivalente, mas que não se baseia no cálculo de um valor mínimo de despesa em alimentação. Admite-se como aceitável socialmente a relação entre o coeficiente de Engel e o valor da despesa observado empiricamente na sociedade. Esta relação, ao reflectir de forma sintética o efeito, em padrões de consumo, de diferentes níveis de vida, permite a escolha daquele padrão (coeficiente de Engel) a que corresponde o mínimo socialmente aceitável. É, com base nestas hipóteses (que não são meras hipóteses de cálculo, mas critérios normativos) que assenta este método de cálculo do limiar de pobreza.

Também a título exemplificativo, vejamos como podemos obter o valor de uma linha de pobreza monetária correspondente à perspectiva de *pobreza subjectiva*. Repare-se que, nesta abordagem, cada pessoa objecto de inquirição é questionada, directa ou indirectamente, sobre o seu bem-estar. A questão que se coloca, a que a metodologia que segue procura responder, é a de determinar o valor do rendimento que estabelece a fronteira entre a população pobre e a não-pobre.

Segundo um dos métodos (o que acima apresentámos como aquele que inclui uma “*questão sobre o rendimento mínimo*”), a cada elemento inquirido da população é perguntado quais são as suas características socio-económicas (vector  $\theta$ ), qual é o seu rendimento actual ( $x$ ), e qual é o rendimento que, nas suas condições (características socioeconómicas, nas actuais circunstâncias) considera como o mínimo adequado

para poder prover ao seu sustento ( $x_{\min}$ ). Tem-se assim, para cada elemento da população, o vector:

$$(9.4) \quad (x, \theta, x_{\min})$$

Dadas as características socioeconómicas e as circunstâncias em que vive cada elemento da população (vector  $\theta$ ), tem-se então uma relação entre as variáveis  $x_{\min}$  e  $x$ :

$$(9.5) \quad x_{\min} = f(x, \theta)$$

que está representada na Figura 9.2. É possível fazer-se um ajustamento da função aos dados e considerar-se, como proposta de linha de pobreza, o valor  $x^*_{\min}$  tal que:

$$(9.6) \quad x^*_{\min} = f(x^*_{\min}, \theta)$$

#### Linha de pobreza subjectiva: um método de cálculo

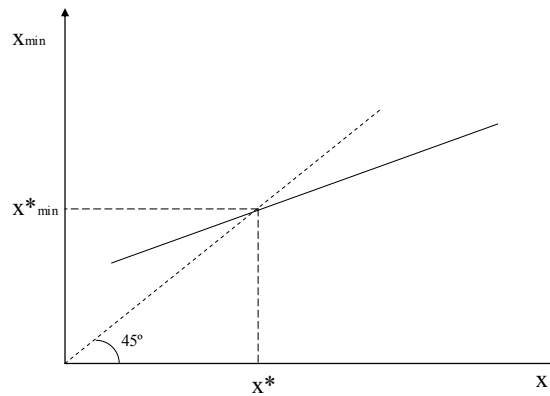


Figura 9.2

Adoptarmos uma linha de pobreza assim estimada significa que aceitaríamos considerar como pobres aquelas pessoas que acham que o rendimento adequado para terem uma vida digna é superior ao que auferem; não-pobres são os que consideram ter um rendimento superior a esse mínimo. A norma, a existir, assenta num certo

princípio democrático de aceitação da percepção subjectiva do rendimento considerado mínimo, para cada pessoa, face às suas circunstâncias. Não se poria em dúvida a capacidade de cada indivíduo fazer um bom julgamento da sua situação, e aceitaríamos esse julgamento como norma social. Naturalmente que estas hipóteses são demasiados fortes para poderem ser aceites como suporte de formulação política, mas constitui um elemento importante de análise social como forma de conhecer a percepção, pela sociedade, de mínimos sociais.

Finalmente, uma referência à metodologia de cálculo da linha de pobreza usada genericamente na Europa. Trata-se da linha de pobreza usada nas estatísticas do EUROSTAT e na qual se baseiam os estudos sobre a pobreza na União Europeia. É uma linha de pobreza monetária, calculada separadamente para cada Estado Membro reflectindo, assim, algumas características desses Estados. É calculada como uma dada percentagem (em geral 60%) do rendimento disponível familiar mediano por adulto- equivalente. Significa que não existe uma linha de pobreza única para a União Europeia. Existe uma linha de pobreza calculada, segundo a mesma metodologia, para cada um dos Estados Membros. É com base nestas linhas de pobreza que serão adiante apresentados elementos estatísticos sobre pobreza na Europa.

#### **9.4. Medição agregada da pobreza**

Não basta identificar a população pobre para se conhecer a realidade da pobreza numa sociedade. É preciso dar expressão quantitativa à sua dimensão. Por medição agregada entende-se a associação, ao fenómeno da pobreza, tal como foi identificada com base em algum critério de delimitação da população pobre (linha de pobreza, no caso de ser essa a abordagem seguida), de um ou mais valores numéricos que dêem expressão à sua magnitude. Também aqui se colocam aspectos normativos. A aparente neutralidade valorativa das expressões algébricas das fórmulas de medição de facto escondem, (e há que explicitar), juízos de valor sobre o modo como se agrega a informação sobre a pobreza individual em grandezas que expressam a sua magnitude em toda a sociedade.

Seja uma população de dimensão  $n$  e seja  $X$  a variável que representa o rendimento observado dos elementos dessa população. Admitamos que, com base em algum

método adequado, foi calculada a linha de pobreza  $z$ . Seja o vector ordenado que representa a repartição do rendimento dessa população:

$$(9.7) \quad x' = (x'_1, \dots, x'_i, \dots, x'_n)$$

em que, portanto, se tem:  $x'_1 \leq x'_2 \leq \dots \leq x'_i \leq \dots \leq x'_n$ .

Sendo conhecida a linha de pobreza  $z$ , é possível obter uma partição da população em dois conjuntos (disjuntos, mutuamente exclusivos): a população *pobre* e a população *não-pobre*. A população pobre pode definir-se do seguinte modo:

$$(9.8) \quad L(x; z) = \{i : x_i < z\}$$

Representemos por  $q(x; z)$  o cardinal do conjunto  $L$  (i.e., o número de elementos pobres na população) e por  $\mu_L(x; z)$  o rendimento médio da população pobre.

Uma *medida de pobreza* é uma função  $P(\cdot)$ , com propriedades adequadas (e que reflectem os juízos de valor de quem está a analisar a realidade social) que associa, ao vector  $(x, z)$ , um escalar (um número real):

$$(9.9) \quad (x; z) \rightarrow P(x; z)$$

Existem várias medidas de pobreza que são formas funcionais específicas, com propriedades desejáveis. Para ser uma medida de pobreza, a função  $P(\cdot)$  deve porém satisfazer um conjunto de propriedades (axiomas):

**Axioma da simetria, ou anonimidade:** a medida da pobreza é invariante a permutações de rendimento entre elementos da população.

Este axioma significa que o que conta na medição da pobreza é o rendimento, e apenas o rendimento. Não são tomados em consideração quaisquer outros atributos, para além do rendimento, para classificar alguém como pobre ou como não-pobre. O que significa que qualquer permuta de rendimento entre duas pessoas, isto é, uma transferência de rendimentos entre duas pessoas que as deixe em situação simétrica (uma pessoa ter o rendimento igual ao de outra, e vice-versa) não altera a magnitude da pobreza.

**Axioma do foco:** a medida da pobreza depende dos rendimentos da população pobre e é independente do rendimento da população não pobre

Este axioma, fundamental na medição da pobreza, significa que para a medição da pobreza só conta mesmo a população pobre e não a parte da distribuição do rendimento respeitante aos rendimentos superiores à linha de pobreza. Fica assim postulado, através deste axioma, a diferença entre análise da pobreza (para o qual interessa apenas a população com rendimento inferior à linha de pobreza) e análise da desigualdade do rendimento (para a qual interessa toda a distribuição). Assim, se o rendimento de toda a população pobre se mantiver invariante mas ocorrer alguma alteração do rendimento de algum elemento não pobre da população, as medidas de pobreza não devem registar nenhuma alteração daí decorrente.

**Axioma da monotonia:** a diminuição dos recursos de um elemento da população pobre origina, *ceteris paribus*, um aumento da pobreza

Este axioma é crucial na medição da pobreza, pois diz-nos que a pobreza é sinónimo de insuficiência de recursos. O défice de bem-estar é traduzido em rendimento abaixo do limiar da pobreza. Por isso, qualquer diminuição do rendimento de alguém que esteja abaixo desse limiar deve traduzir-se num aumento da magnitude da pobreza em termos agregados, da sociedade no seu todo. Dito de outro modo, se um pobre ficar mais pobre, a pobreza na sociedade aumenta.

**Axioma fraco das transferências:** se ocorrer uma transferência de rendimento que seja regressiva entre dois elementos pobres (i.e., de um elemento pobre para outro menos pobre, isto é, com mais rendimento), a medida de pobreza deve aumentar

Este axioma tem a ver com a distribuição do rendimento da população pobre e significa que, mesmo mantendo-se o rendimento total da população pobre inalterado, uma alteração da sua distribuição tem efeitos na medição agregada da pobreza. Se um pobre transferir rendimento para outro pobre que tenha um rendimento mais elevado (que seja menos pobre), aumentam as diferenças de rendimento entre eles. O que este axioma significa é que, nestas circunstâncias, porque as desigualdades de rendimento entre os pobres aumentaram, a medição agregada da pobreza deve registar um aumento.

Estes são os axiomas que constituem as propriedades fundamentais da medição da pobreza. Vamos apresentar algumas medidas clássicas de pobreza e ver em que medida satisfazem essas propriedades.

Uma medida clássica da pobreza é a **incidência** (*headcount*) da pobreza, expressa como:

$$(9.10) \quad H(x; z) = \frac{q(x; z)}{n}$$

e significa a percentagem da população total que é pobre. Esta medida satisfaz as propriedades da simetria e do foco, mas não satisfaz as propriedade da monotonia nem o axioma fraco das transferências.

A *intensidade da pobreza* (“*poverty gap*”), que significa a percentagem do rendimento que necessitaria de ser transferido para os pobres para eliminar a pobreza, é expresso como:

$$(9.11) \quad I(x; z) = \frac{1}{q(x; z)} \sum_{i \in L(x; z)} \frac{z - x_i}{z}$$

Esta medida satisfaz as propriedades da simetria, do foco e da monotonia, mas não satisfaz o axioma fraco das transferências.

SEN (1976), partindo da axiomática da pobreza acima descrita, deduziu e propôs uma medida compósita que combina três medidas simples de pobreza: a incidência, a intensidade e a desigualdade do rendimento da população pobre, medida pelo índice de Gini ( $G_p$ ), que ficou conhecida como *medida de Sen*:

$$(9.12) \quad S(x; z) = H(x; z) \cdot [I(x; z) + [1 - I(x; z)] \cdot G_p]$$

Esta medida satisfaz os quatro axiomas acima descritos: axioma da simetria, axioma do foco, axioma da monotonia e axioma fraco das transferências.

Finalmente importa conhecer outra medida de pobreza, proposta por FOSTER, GREER, THORBECKE (1984), conhecida habitualmente como *medida de Foster*:



$$(9.13) \quad F_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i \in L(x; z)} \left( \frac{z - x_i}{z} \right)^{\alpha}, \quad \alpha > 0$$

em que  $\alpha$  representa o *parâmetro de aversão à pobreza*, permitindo diferentes sensibilidades à medição agregada da pobreza. Trata-se de uma classe de medidas, e não de uma medida, de pobreza. A flexibilidade que apresenta, com a possibilidade de assumir diferentes expressões consoante o valor do parâmetro  $\alpha$ , torna esta classe de medidas particularmente atraente. Vejamos três casos particulares, habitualmente usados nas análises da pobreza:

a) para  $\alpha=0$ ,  $F_0 = H(x; z)$

Trata-se da medida de incidência.

b) para  $\alpha=1$ ,  $F_1 = H(x; z) \cdot I(x; z)$

Trata-se de uma medida compósita, combinando de forma multiplicativa a incidência e a intensidade.

c) para  $\alpha=2$ ,  $F_2 = \frac{1}{n} \sum_{i \in L(x; z)} \left( \frac{z - x_i}{z} \right)^2$

Trata-se de uma medida que é sensível à dispersão do rendimento da população pobre, e que se designa por medida da *severidade* da pobreza.

Considerando a classe de medidas de Foster, verifica-se que, à semelhança da medida de Sen, também a medida de Foster satisfaz os quatro axiomas da medição da pobreza.

Apresenta-se no Quadro 9.1 informação sobre a pobreza em Portugal, cuja caracterização é feita utilizando a medida de Foster, frequentemente utilizada nos estudos de medição da pobreza. Neste quadro é apresentada a linha de pobreza monetária, como é habitualmente considerada pelo EUROSTAT: 60% do rendimento mediano por adulto-equivalente das famílias.

A medição agregada evidencia um aumento da pobreza ao longo do tempo em Portugal no período considerado. Mas, se atendermos à severidade da pobreza, entre 1995 e 2000 regista-se uma ligeira redução.

Quadro 9.1

Evolução da pobreza monetária em Portugal

	1989	1995	2000
Linha de pobreza (Euros); 60% do rendimento mediano	3393	3777	4356
F <sub>0</sub>	0,1764	0,1829	0,1910
F <sub>1</sub>	0,0433	0,0465	0,0470
F <sub>2</sub>	0,0163	0,0176	0,0170

Fonte: Rodrigues, 2002

Importa recordar os resultados obtidos no capítulo anterior quando foi introduzido o índice de Atkinson e se considerar diferentes valores para a aversão à desigualdade. Quando a aversão à desigualdade é elevada, a desigualdade do rendimento em Portugal diminuiu no período 1995-2000. Repare-se, atendendo ao significado de severidade da pobreza, que esta conclusão é concordante com a que agora se obtém

### 9.5 Pobreza, privação e exclusão social

O conceito de pobreza surge associado, frequentemente rivalizando, com outros dois conceitos: o de privação e o da exclusão social. São conceitos distintos, não são sinónimos, e são frequentemente utilizados conjuntamente no discurso mediático e político, querendo significar que essa utilização conjunta poderá enriquecer o conteúdo das análises. Vejamos como se distinguem conceptualmente.

Todos estes conceitos se referem a um mesmo problema essencial. Encarado em sentido amplo, qualquer destes conceitos se refere a desvantagens sociais e pretendem referir-se a situações de defice de bem-estar relativamente a alguma *norma social*. Reflectem, porém, aspectos ou dimensões diferentes do problema, tendo surgido quer em resposta a novas conceptualizações analíticas necessárias ao estudo da situação e evolução social (i.e., emergência de novos paradigmas), quer traduzindo formas

distintas de encarar a necessidade de intervenção na sociedade (i.e., novas orientações da política social). É neste duplo sentido da diferença entre os conceitos que importa que lhe dediquemos alguma atenção.

Vejamos quais as principais diferenças entre os conceitos. Como vimos, *pobreza* é um conceito que diz respeito a um defice de recursos relativamente a uma norma (linha de pobreza) definido em termos de rendimento ou despesa, isto é, de uma variável monetária. Traduz uma perspectiva unidimensional, de medição indirecta, em termos monetários, de um defice de bem-estar. Os conceitos de *privação* e de *exclusão social*, pelo contrário, situam as desvantagem social relativamente a uma norma definida em termos multidimensionais, isto é, de vários itens de privação, numa perspectiva de medição directa.

A necessidade de uso conjunto dos vários conceitos (pobreza, privação/exclusão social) pode se entendida à luz da necessidade de definir mínimos em termos de recursos, bem como na necessidade de quantificar custos de medidas de política, mesmo que não tenham a natureza de transferências monetárias. No entanto, o que ocorreu foi, de facto, uma mudança na orientação de análise dos problemas sociais na Europa na década de 90, tendo originado uma mudança do enfoque analítico, deslocando-se das análises das desvantagens em termos de pobreza para uma análise centrada na privação e na exclusão social.

O conceito de exclusão surge nessa época na Europa com dois significados, ou duas abordagens conceptuais e analíticas da realidade social, distintas. Por um lado, uma abordagem com origem na literatura sociológica francófona, significando o surgimento de situações de *desafiliação* social (“*desaffiliation*”), ou seja, de quebra de laços sociais, ou de *desqualificação* social, isto é, encarada também com processos existentes na sociedade e que geram esses efeitos. A exclusão social é assim encarada quer como *situação* (em que alguém se encontra, desvantagem social de facto), quer como *processo* (existência de mecanismos geradores, na sociedade e na economia, no próprio funcionamento das instituições do Estado-providência) que colocam cidadãos nessa situação de desvantagem. Parte significativa dos processos de exclusão social são os que actuam no mercado de trabalho.

Uma outra orientação, que radica na literatura anglo-saxónica de política social, recupera a noção de cidadania, procurando assimilar o conceito de exclusão à noção de não realização (portanto, uma situação) de direitos de cidadania (civil, política, social), em resultado de diferentes factores, sejam eles de recursos económicos, da forma de funcionamento do sistema económico, no funcionamento das relações sociais, em falhas no funcionamento das instituições.

A orientação de paradigma social ocorrida na Europa na década de 90 traduziu-se na assunção política da exclusão social como critério de leitura crítica da política económica e da política social. Essa orientação, que marca uma localização da análise das desvantagens sociais no domínio conceptual novo da exclusão social significou várias coisas. Em primeiro lugar, trduziu-se numa maior relevância dada às *dimensões não monetárias* das desvantagens sociais (comparativamente com as desvantagens de natureza monetária, característica das análises centradas na pobreza) e seu carácter *multidimensional* (em detrimento nas análises unidimensionais e indirecta do bem-estar característica da pobreza monetária). Consistiu também numa maior importância atribuída aos aspectos *relacionais* (e não meramente redistributivos, quando é analisado em função dos recursos económicos, como é o caso da pobreza monetária) das desvantagens. Significa também uma maior valorização dos aspectos *dinâmicos* (de processo) relativamente aos aspectos estáticos (de resultado). De facto, fala-se de situações, mas também de processos, de exclusão social para nos referirmos ao funcionamento da economia, da sociedade e das suas instituições onde se localizam factores causais dessas situações de exclusão. Além disso, a relevância da abordagem anglo-saxónica centrada nos direitos significou um significativo realçar do papel dos *direitos de cidadania* como princípios orientadores da análise da política social. Finalmente, há que destacar a presença de diversos *níveis* de âmbito territorial na caracterização e explicação das desvantagens sociais, e que são também níveis de intervenção da política social: supranacional, nacional, regional, local, da comunidade, da família, o indivíduo. A relevância para a Política Social da alteração dos conceitos de pobreza e exclusão, no seu uso conjunto, corresponde também a uma alteração da orientação da política social, em que a uma actuação *curativa* (centrada nos resultados, em termos de situação, numa perspectiva estática) veio suceder o privilegiar de uma actuação *preventiva* (sobre as causas, em termos de processo, numa perspectiva dinâmica), em que a uma actuação de natureza *monetária* (por

transferências, numa dimensão monetária, numa actuação de natureza unidimensional) vieram a suceder políticas *activas* (centrada nos direitos, com dimensões não monetárias, numa actuação de natureza multidimensional), e que a actuações *redistributivas* (componente distributiva das desvantagens sociais) se sucederam actuações sobre *dimensões relacionais* (componentes relacionais das desvantagens).

### **Leituras complementares**

Há abundante literatura sobre pobreza, alguma bastante especializada na abordagem de diferentes perspectivas deste tema. Não se pretende um grande aprofundamento das matérias quer conceptual quer de medição, antes se aconselhando que se complemente a leitura deste texto com outros que integrem o tema da pobreza nas análises de Política Social. Assim aconselha-se a leitura de capítulos sobre pobreza nos dois livros já indicados:

Connolly, S., A. Munro (1999) *Economics of the Public Sector*, Prentice Hall. Capº 15 (*Poverty*), pp. 270-289

Rosner, Peter G. (2003) *The Economics of Social Policy*. Edward Elgar. Capº 8 (*Poverty*), pp. 277-339

Sugere-se também a leitura do seguinte texto que pretende dar conta da importância da integração de Portugal da União Europeia em termos de mudança de paradigma de abordagem da Política Social e o papel que teve a análise das políticas centradas no conceito de exclusão social.

Pereirinha, J., Nunes, F. (2006) *Política Social em Portugal e a Europa, 20 anos depois*. In Romão, A. (org.) *A Economia Portuguesa 20 Anos Após a Adesão*. Almedina, pp. 283-326

### **O que se espera da leitura deste capítulo**

1. Que os leitores compreendam o conceito de pobreza, nas várias acepções que modernamente encontramos na literatura e nos estudos sobre a realidade social da Europa, identificando as hipóteses em que assentam cada uma dessas concepções;
2. Que os leitores se apercebam da natureza normativa da medição da pobreza em todas as suas componentes, quer no cálculo da linha de pobreza quer na obtenção de medidas agregadas da pobreza;

3. Que conheçam a forma de medição da pobreza em termos monetários em termos agregados, designadamente as medidas de Sen (e as suas componentes) e de Foster, percebendo a axiomática da medição que estas medidas satisfazem;
4. Que os leitores entendam a diferença entre os conceitos de pobreza e de exclusão social e a relevância do seu uso conjunto na análise de Política Social.

### **Palavras-chave**

Ao longo do capítulo foram utilizados vários conceitos que formam um glossário que vai sendo enriquecido ao longo do livro. Sugere-se e recomenda-se que os leitores redijam pequenos textos de definição de alguns dos conceitos abaixo descritos e que constituem as palavras-chave que ajudam a identificar o conteúdo deste capítulo.

anonimidade	incidência da pobreza
axioma da monotonia	intensidade da pobreza
axioma da simetria	medida da pobreza
axioma do foco	medida de Foster
axioma fraco das transferências	medida de Sen
axiomática da medição da pobreza	pobreza
dimensões relacionais das	políticas curativas vs. preventivas
desvantagens sociais	políticas passivas vs. políticas activas
direitos de cidadania	privação
eficácia e eficiência das transferências	severidade da pobreza
exclusão social	

### **Questões para revisão e reflexão**

1. Comparando duas sociedades, pode acontecer que seja numa delas que á maior desigualdade do rendimento e na outra uma maior taxa de pobreza?
2. Pode acontecer que, medindo a pobreza em termos agregados, possa ocorrer, entre dois anos, um aumento da intensidade e uma diminuição da incidência?
3. Que relações pensa que existe entre os conceitos de pobreza monetária e de exclusão social que justifiquem a sua utilização conjunta em análise da Política Social?