

VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais
“A Questão Social no Novo Milénio”
Coimbra, 16-18 de Setembro de 2004

**Dinâmica de Rendimentos e
Persistência da Pobreza em Portugal ***

Leonor Vasconcelos Ferreira
Faculdade de Economia da Universidade do Porto
e CEMAPRE/ISEG
Portugal
leonorvf@fep.up.pt

Área Temática: 4. (Des) igualdades, diferenças, inclusões e exclusões *ou*
5. Economias, solidariedades e políticas sociais

Resumo

Este trabalho pretende investigar os principais aspectos da dinâmica de rendimentos e da persistência de situações de pobreza em Portugal. Através da análise da distribuição de rendimentos num painel representativo de famílias portuguesas procura-se compreender o padrão de mobilidade prevaiente em Portugal bem como qualificar e quantificar a dimensão de persistência da pobreza. Seguidamente tentamos identificar os principais factores subjacentes às dinâmicas de rendimentos, da desigualdade e da pobreza e, em particular, os factores específicos associados à persistência de baixos rendimentos e respectivas implicações para a condução de algumas políticas sociais.

O estudo utiliza primariamente a informação microeconómica do Painel dos Agregados Familiares da União Europeia (ECHP) respeitante a Portugal, no período de 1994 a 1997, complementando a análise com recurso a fontes secundárias de informação referentes a Portugal e aos demais países da UE de modo a contextualizar a situação portuguesa no panorama europeu. O texto desenvolve e aplica diversas medidas de mobilidade e inércia da distribuição de rendimentos que se espera estender, em breve, às vagas mais recentes do Painel.

Palavras-chave:

Dinâmica de rendimentos e da pobreza; políticas sociais; ECHP; Portugal

* Este artigo resulta do trabalho de investigação realizado no ECASS – European Centre for Analysis in the Social Sciences, Universidade de Essex, apoiado por uma bolsa de investigação no âmbito do programa europeu Aumentar o Potencial Humano e da Base de Conhecimentos Socioeconómicos. Cabe-me agradecer o excelente acolhimento recebido, bem como o apoio técnico e computacional que Kimberly Fisher, Stephen Jenkins e Karen Robson sempre me dispensaram.

VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais
“A Questão Social no Novo Milénio”
Coimbra, 16-18 de Setembro de 2004

**Dinâmica de Rendimentos e
Persistência da Pobreza em Portugal ***

Leonor Vasconcelos Ferreira
Faculdade de Economia da Universidade do Porto
e CEMAPRE/ISEG
Portugal
leonorvf@fep.up.pt

Introdução

Este artigo pretende investigar as dinâmicas da mobilidade de rendimentos e da pobreza monetária presentes em Portugal, e suas principais implicações na condução de algumas das políticas sociais¹.

O presente estudo assenta fundamentalmente na análise da informação microeconómica do Painel Europeu dos Agregados Familiares (ECHP)² que permite acrescentar à análise estática da desigualdade e da pobreza aspectos relacionados com o grau de mobilidade de rendimentos, a importância dos fluxos de entrada e saída em situações de pobreza, e o impacto das políticas redistributivas. Complementarmente, recorre-se a outras fontes secundárias, quando pertinentes para a qualificação dos níveis e perfis da desigualdade e da pobreza em Portugal. Ainda, e sempre que possível, a situação portuguesa é apreciada no contexto mais geral dos países da União Europeia (UE).

A base de dados trabalhada (UDB Setembro de 2001) engloba as vagas respeitantes aos anos de 1994 a 1997³. Identificado o subconjunto de agregados familiares e indivíduos para os quais se dispunha de informação para todo o período em estudo, os ponderadores da amostra foram definidos de modo a corrigir o atrito e manter o painel representativo do universo das famílias portuguesas. Deste modo, o painel equilibrado relativo aos anos de 1994 a 1997 inclui 3.980 agregados familiares, o que corresponde a cerca de 83% dos agregados entrevistados ao longo desses anos.

¹ O artigo dá continuidade ao trabalho apresentado em Ferreira (2002).

² Usualmente denominado PEAFA ou, na designação mais comum, ECHP (European Community Household Panel).

³ Foram realizadas oito vagas do ECHP na UE15, correspondendo aos anos de 1994 a 2001. Os estudos internacionais comparativos de maior profundidade, entretanto publicados, referem-se ao período de 1994 a 1997. Encontra-se actualmente em preparação um novo inquérito, a ser lançado na UE25 a partir de 2007.

A análise da desigualdade e da pobreza monetária exige um conjunto de opções metodológicas cruciais na avaliação das distribuições de rendimentos (vd Ferreira, 2000). Neste estudo adoptaram-se conceitos de rendimento e de linha de pobreza idênticos aos aplicados em anteriores investigações realizadas sobre a situação portuguesa (Ferreira, 1992, 2001 e 2002; Ferreira e Rodrigues, 2000; Pereirinha *et al*, 1999; Rodrigues, 1993). Assim, os resultados agora obtidos são comparáveis e consistentes, nos aspectos que os anteriores estudos já investigaram, e complementares, nos aspectos adicionais que a base de dados longitudinal permite acrescentar.

Concretamente, adoptou-se a escala de equivalência da OCDE para determinar o rendimento equivalente a imputar a cada agregado e indivíduo⁴; definiu-se a linha de pobreza relativa anual como 50% da mediana do rendimento equivalente; reteve-se com variável de rendimento a receita monetária líquida total. Esta variável corresponde à agregação dos rendimentos do trabalho, dos rendimentos de propriedade, de capital e das transferências privadas, das pensões e de outras transferências sociais recebidas por cada um dos elementos do agregado no ano precedente ao da realização do inquérito.

Embora o período de tempo que foi possível analisar seja relativamente curto, os resultados apurados permitem retirar conclusões relevantes sobre a inércia relativa existente na sociedade portuguesa no que respeita às dinâmicas de rendimento. Em particular, a análise temporal ensaiada quanto aos padrões de mobilidade na distribuição ordenada de rendimentos e aos fluxos de entrada e saída da pobreza levam-nos a concluir que, acrescentando aos elevados níveis de desigualdade na distribuição de rendimentos e de incidência da pobreza, também se verifica em Portugal, comparativamente aos seus parceiros europeus, um padrão conservador em termos de mobilidade de rendimentos, uma forte persistência das situações de pobreza e um fraco nível de eficácia das prestações sociais na redução da desigualdade.

⁴ Nesta escala, ao primeiro adulto é imputado o factor 1, a cada menor de 14 anos o factor 0,5 e a cada outro membro do agregado o factor 0,7. Em certos estudos mais recentes sobre desigualdade e pobreza tem sido adoptada a escala da OCDE modificada, em que os factores são 1, 0,3 e 0,5, respectivamente. Dado o valor extremamente reduzido do limiar de pobreza não nos parece razoável reduzir os índices de necessidades relativas para valores tão diminutos.

Breve retrato de Portugal no contexto europeu

Em outros trabalhos já se estabeleceram certas tendências e factos estilizados da desigualdade e da pobreza em Portugal (Ferreira, 1992, 2001 e 2002; Ferreira e Rodrigues, 2000; Pereirinha *et al*, 1999, Rodrigues, 1993).

Em Portugal, os níveis de desigualdade são elevados quando avaliados por todas as classes de indicadores, bem como são elevadas a incidência, a intensidade e a severidade da pobreza monetária relativa. Para além disso, os diversos indicadores de desigualdade e de pobreza apresentam, desde 1980, flutuações mais associadas ao ciclo económico do que correspondendo a uma tendência sustentada de redução dos seus níveis, pese embora o claro crescimento económico e a evolução social entretanto verificados (Ferreira, 2002).

A análise comparada das distribuições de rendimento dos vários países da UE, tornada possível pela aplicação harmonizada do mesmo inquérito a partir da segunda metade dos anos noventa, permite adicionalmente classificar Portugal como um país com um fraco nível médio de rendimento no contexto europeu, a que se associam níveis particularmente elevados de desigualdade e de incidência da pobreza. A partir da base de dados do ECHP, estudos realizados sob os auspícios do Eurostat (vd. por exemplo Ras *et al*, 2002; Eurostat, 2002, 2003a e 2003b), colocam quase sempre Portugal na última posição no conjunto dos 15 países da EU no que se refere aos indicadores de desigualdade e de pobreza.

De facto, com um nível de rendimento mediano equivalente de cerca de 56% da média europeia em 1997 (Eurostat, 2003b), Portugal apresenta o nível mais elevado de desigualdade, quando avaliada através de indicadores como o rácio das quotas de rendimento dos 20% mais ricos em relação aos 20% mais pobres (S80/S20) ou o coeficiente de Gini (Ras *et al*, 2002).

Quadro n.º 1 Indicadores de desigualdade na UE, 1994-1997

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	NL	A	P	FIN	S	UK
1994														
S80/S20	5,8	3,2	5,4	7,7	6,2	4,5 ^a	5,1	6,2	3,9	-	8,4	-	-	5,6
GINI	36	23	31	37	34	29 ^a	33	33	27	-	39	-	-	32
1997														
S80/S20	5,5	3,0	4,4	6,7	6,4	4,6	5,1	5,7	4,4	3,7	7,3	3,2	3,3	6,9
GINI	34	21	29	35	35	30	33	32	28	25	38	23	23	34

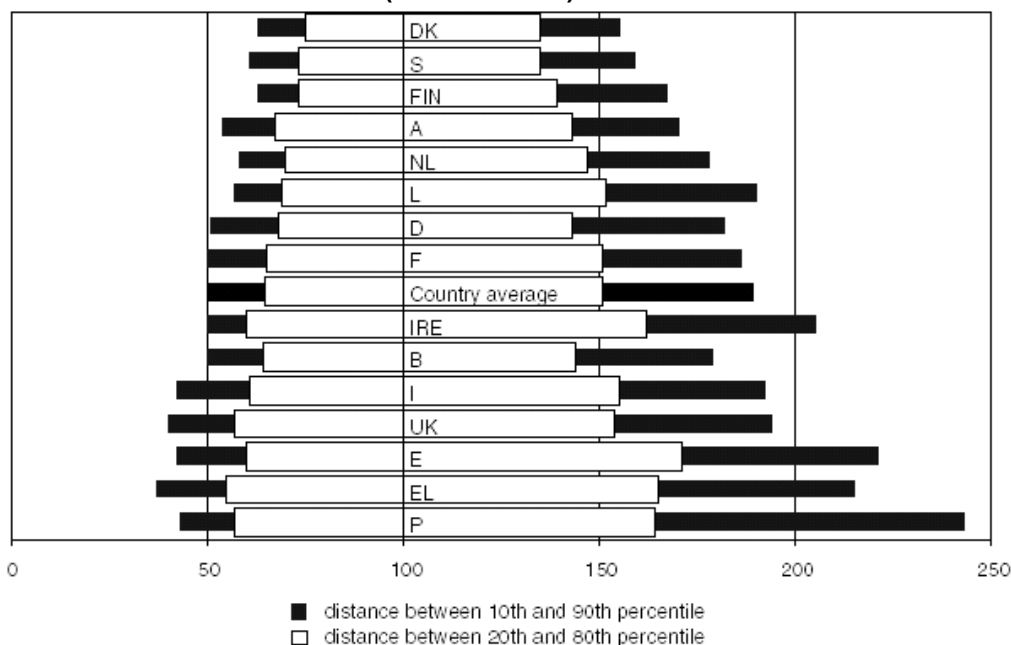
Source: ECHP (Processed by SCP)

^{a)} France, 1995

Fonte: Ras *et al* (2002)

A distribuição de rendimentos em Portugal é, ainda comparativamente aos nossos parceiros europeus, extremamente assimétrica, com uma disparidade elevada entre os níveis de rendimentos dos estratos mais ricos em relação aos estratos mais pobres e, mesmo, em relação aos rendimentos medianos. Como pode observar-se na figura seguinte, parece existir também no conjunto dos países da UE15 uma associação clara entre a assimetria da distribuição em favor dos rendimentos mais elevados e o nível de desigualdade.

**Figura n.º 1 Dispersão de rendimentos na UE, 1997
(mediana=100)**



Fonte: Eurostat, 2003b

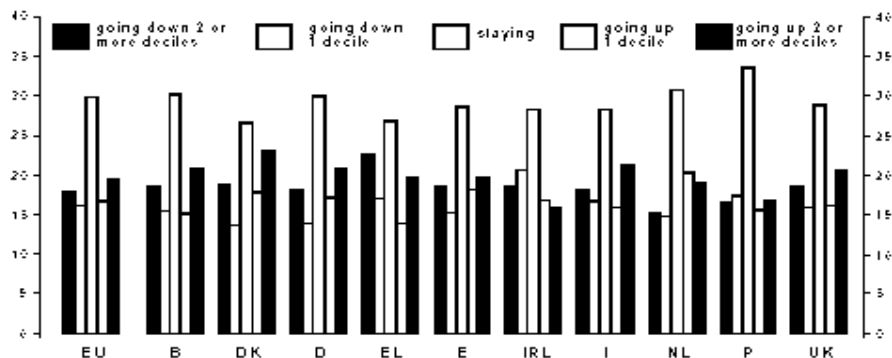
A estas características acrescenta-se o facto de que a inércia da distribuição de rendimentos e a incidência de baixos rendimentos⁵ em Portugal ser também das mais elevadas no contexto da UE15.

A inércia na distribuição do rendimento é maior em Portugal do que na UE15, quando esta é avaliada através da dimensão e amplitude dos movimentos na distribuição ordenada de rendimentos (por decis). De acordo com Ras *et al* (2002), no período em análise, a percentagem de indivíduos que mantém a sua posição na distribuição ordenada de rendimentos é claramente maior em Portugal do que a média da UE

⁵ O EUROSTAT tem adoptado como limiar de baixo rendimento os 60% do rendimento mediano em cada país e a escala de equivalência da OCDE modificada. Neste estudo consideramos como linha de pobreza os 50% do rendimento mediano e adoptamos a escala de equivalência da OCDE.

(34% versus 30%) e os movimentos apresentam menor amplitude (movimentos de amplitude de dois ou mais decis na ordem 33% e 37%, respectivamente em Portugal e na UE).

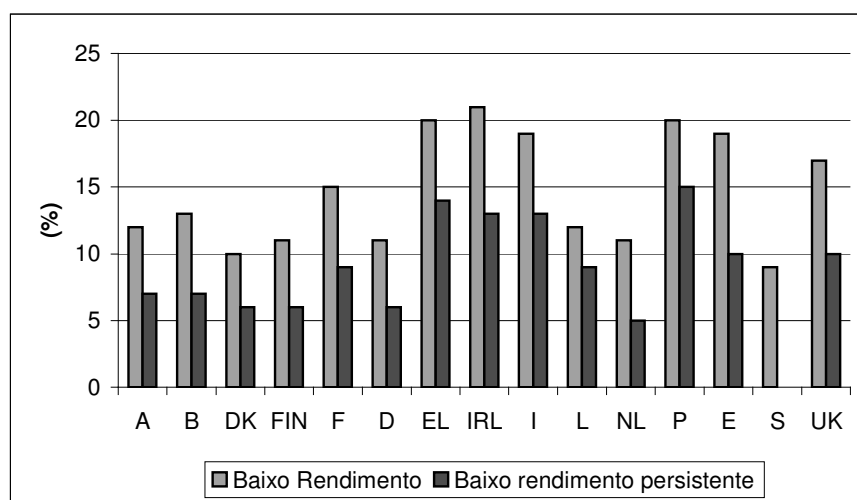
Figura n.º 2 Mobilidade de rendimentos na UE, 1994-1997



Fonte: Ras *et al* (2002)

Finalmente, ao longo dos anos para os quais se dispõe da informação harmonizada do ECHP⁶, Portugal tem atingido valores de incidência de baixos rendimentos entre os 23% (1995) e os 20% (2001), quase sempre figurando em lugar cimeiro neste indicador negativo de desenvolvimento. A persistência de baixos rendimentos parece ser também mais forte em Portugal, de tal forma que cerca de 15% da população inquirida em cada ano se encontra em situação de vulnerabilidade à pobreza em pelo menos três dos últimos quatro anos.

Figura n.º 3 Baixos rendimentos na UE, 2001



Fonte: Eurostat (Indicadores Estruturais *on line*)

⁶ Para o horizonte do ECHP, i. e., de 1994 a 2001.

Do que fica dito, decorre que a detecção e explicação dos padrões de desigualdade e de desvantagem na sociedade portuguesa contemporânea são elementos essenciais ao conhecimento mais aprofundado desses fenómenos e base indispensável para a formulação de políticas sociais mais eficazes.

Mobilidade de rendimento em Portugal

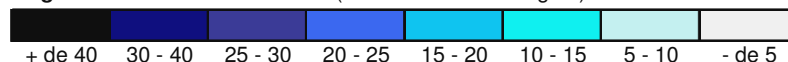
A mobilidade de rendimento foi analisada com mais pormenor fazendo o estudo das matrizes de transição entre decis da distribuição de rendimento equivalente e determinando o valor de alguns indicadores de síntese da mobilidade.

A matriz de transição interdecis da figura n.º 5 apresenta os fluxos, em percentagem, de cada decil da distribuição de rendimentos de 1994 (em linha) para os vários decis da distribuição de rendimentos de 1997 (em coluna). Na diagonal encontramos os elementos que mantiveram a sua posição relativa na distribuição de rendimentos; acima da diagonal os que melhoraram a sua posição relativa, isto é, que tiveram mobilidade ascendente; e abaixo da diagonal aqueles que pioraram a sua posição relativa, isto é, que tiveram mobilidade descendente.

Figura n.º 4 Matriz de transição interdecis entre 1994 e 1997

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1		17,3	12,8	7,0	6,5	5,5	4,0	2,8	1,3	0,3
2	22,5		13,4	10,6	5,8	4,3	3,8	2,8	0,8	2,0
3	9,3	22,2		14,9	8,8	5,3	7,3	1,8	1,5	1,5
4	8,0	13,8	17,1		14,6	14,1	4,0	3,5	3,0	0,5
5	5,0	9,0	11,5	18,7		12,7	8,0	5,7	2,2	0,7
6	2,8	1,5	10,4	14,4	16,4		21,5	15,7	10,6	5,6
7	1,8	1,8	2,0	6,3	11,6	21,9		28,6	17,6	7,8
8	3,8	1,0	3,5	3,8	5,0	9,8	20,6		34,4	15,8
9	1,0		0,3	2,3	4,5	4,3	6,0	17,6		22,6
10	3,0		2,0	0,5	0,5	0,5	1,8	3,0	20,7	

Legenda: Intensidade dos fluxos (em % do decil de origem)



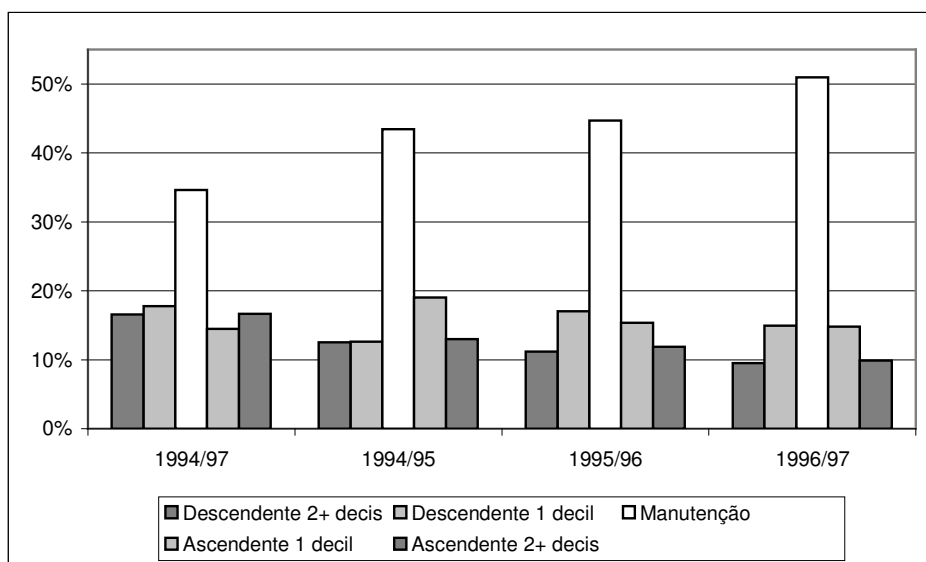
Fonte: cálculo a partir da base de dados longitudinais do ECHP

A inércia é, como seria de esperar, maior nos decis extremos; a inércia é, ainda, particularmente forte no topo da distribuição; a intensidade dos fluxos diminui rapidamente a partir da diagonal. Todas estas características encontram-se também nas matrizes de transição ano a ano e acentuam-se ao longo do período de quatro

anos. Para dar alguns exemplos, de 1994-1995 para 1996-1997 a permanência nos decis extremos é continuamente crescente, passando de 54,8% para 61,8% no primeiro decil e de 71,5% para 76,3% no 10º decil; a percentagem de elementos que se mantém na mesma posição na distribuição de rendimentos aumentou de 43,5% para 50,9%; e a percentagem de elementos que registaram uma alteração na sua posição relativa de amplitude igual ou superior a dois decis diminuiu de 25,5% para 19,4%. Somos, pois, levados a concluir que a mobilidade parece declinar continuamente de 1994 para 1997.

Passando agora a uma análise mais detalhada, encontramos na figura n.º 5 um resumo da dimensão e amplitude da mobilidade de rendimentos entre 1994 e 1997, quer ano a ano, quer no conjunto dos quatro anos. Como se poderia esperar, a mobilidade no período de quatro anos é superior à mobilidade anual (que aquela consolida), embora seja de notar que se verificou uma progressiva rigidez na distribuição ordenada de rendimentos.

Figura n.º 5 Mobilidade de rendimento em Portugal, 1994-1997



Fonte: cálculo a partir da base de dados longitudinais do ECHP

Considerando os diversos indicadores de mobilidade baseados nas matrizes de transição discretizadas por decis (Schluter, 1998)⁷ apresentados no quadro n.º 2, esta

⁷ Os indicadores definem-se da seguinte forma:

característica sai confirmada, pois todos eles apontam inequivocamente para uma redução da mobilidade ao longos dos anos analisados. Mais uma vez, somos levados a concluir ter ocorrido uma redução da mobilidade ao longo do período em estudo.

Quadro n.º 2 Indicadores de mobilidade de rendimentos

	1994/95	1995/96	1996/97	1994/97
Indicador de Shorrocks	0,628	0,615	0,545	0,727
Indicador de Mobilidade Total	1,301	1,239	0,963	1,891
Indicador de Mobilidade Ascendente	0,590	0,608	0,485	0,900
Indicador de Mobilidade Descendente	0,713	0,632	0,480	0,993

Fonte: cálculo a partir da base de dados longitudinais do ECHP

A dinâmica da pobreza em Portugal

A incidência da pobreza⁸ no painel de famílias analisado regista um agravamento estatisticamente significativo a partir de 1996, como se pode observar no quadro n.º 3. Contudo, como concluímos em estudos anteriores (vd. Ferreira 2001 e 2002), os níveis de incidência de baixos rendimentos e de pobreza são sistematicamente elevados em Portugal e não manifestam tendência de redução no médio prazo, não obstante o crescimento registado desde a década de oitenta.

A análise de mobilidade de rendimentos pode ser particularizada no que respeita aos movimentos que atravessam o limiar de pobreza, conduzindo a um maior aprofundamento da dimensão temporal do fenómeno da pobreza.

Assim, o quadro n.º 3 apresenta ainda as percentagens de famílias que entraram e que saíram, em cada ano, da situação de pobreza e as taxas anuais de entrada e de saída da pobreza⁹. A evolução destes indicadores evidencia alguma variabilidade na proporção de famílias que entra anualmente em situação de insuficiência de

$$M_S = \frac{\sum (1 - p_{ii})}{n - 1}; M_T = \frac{\sum (1 - p_{ii})}{\sum p_{ii}}; M_A = \frac{\sum \sum_{j>i} p_{ij}}{\sum p_{ii}}; M_D = \frac{\sum \sum_{j<i} p_{ij}}{\sum p_{ii}},$$

onde p_{ij} representa o elemento genérico da matriz de transição .

⁸ A incidência, ou taxa de pobreza, define-se como: $\text{Incidência}_t = \frac{\text{População pobre em } t}{\text{População em } t} \times 100$

$$\text{Taxa Entrada}_t = \frac{\text{População que entrou na pobreza em } t}{\text{População não pobre em } t - 1} \times 100;$$

⁹ Estas taxas definem-se como

$$\text{Taxa Saída}_t = \frac{\text{População que saiu da pobreza em } t}{\text{População pobre em } t - 1} \times 100$$

rendimentos (que passou de 5,8% em 1995 para 4,6% em 1997), bem como daquelas que tiveram a capacidade de escapar à situação de pobreza (que passou de 5,8% para 4,5% nesses mesmos anos). Contudo, a diminuição neste período, quer da taxa de entrada quer na de saída da pobreza (de 7% para 4,6% e de 35,8% para 32,6%, respectivamente), indicia uma consolidação progressiva das situações de pobreza ao longo do tempo.

Esta análise dinâmica torna evidente que a partir de uma base de dados de natureza longitudinal é possível começar a detectar uma “nova” característica do fenómeno da pobreza em Portugal – a sua natureza crónica - para muitos indivíduos e famílias que não conseguem superar as condições de (progressivamente maior) desvantagem em que se encontram.

Quadro n.º 3 Incidência e dinâmica anual da pobreza (%)

	1994	1995	1996	1997
Incidência	16,3	16,3	13,6	13,8
Entrada		5,8	3,8	4,6
Saída		5,8	6,4	4,5
Taxa de Entrada		7,0	4,5	5,3
Taxa de Saída		35,8	39,4	32,6

Fonte: cálculo a partir da base de dados longitudinais do ECHP

Este mesmo aspecto do carácter crónico da pobreza em Portugal pode ser apreciado quando se segue a situação face à pobreza dos diversos elementos presentes no painel. A figura n.º 6 é uma matriz de trajectórias face à pobreza no conjunto dos quatro anos que utiliza um sistema de codificação binário onde **1** representa a situação de pobreza e **0** a de não pobreza. Assim, numa tabela 4 x 4 podem registar-se as diversas trajectórias possíveis durante os quatro anos (os dois primeiros anos em linha e nos dois últimos em coluna). Cada célula apresenta a percentagem de famílias em cada trajectória, desde um percurso sempre fora da pobreza (72,9%) até uma situação de permanente pobreza (5,7%). As diversas zonas sombreadas permitem identificar as várias combinações que dão origem a um mesmo número de anos em situação de pobreza ao longo dos quatro anos em consideração.

Figura n.º 6 Matriz de trajetórias face à pobreza, 1994 a 1997

	<i>00</i>	<i>01</i>	<i>10</i>	<i>11</i>
<i>00</i>	72,9	2,4	1,4	1,2
<i>01</i>	2,8	0,7	0,7	1,6
<i>10</i>	4,1	0,6	0,5	0,7
<i>11</i>	2,0	0,9	1,8	5,7

Legenda: Persistência da pobreza (nº de anos) e sua prevalência

0 anos	1 ano	2 anos	3 anos	4 anos
72,9	10,7	5,7	5,0	5,7

Fonte: cálculo a partir da base de dados longitudinais do ECHP

Esta análise revela que 5,7% das famílias do painel se encontraram permanentemente em situação de pobreza, o que corresponde a cerca de 40% das famílias pobres em cada ano¹⁰. Este aspecto revela um núcleo muito significativo de persistência de rendimentos muito baixos e, conseqüentemente, uma acrescida vulnerabilidade a múltiplas formas de privação, bem como a processos de exclusão social.

De facto, a persistência de rendimentos muito baixos afecta a própria capacidade de superação da situação de desvantagem que a pobreza monetária constitui, como se pode concluir pela evolução do risco de permanência em pobreza¹¹, por duração dessa situação, tabelado no quadro n.º 5.

Mesmo dispondo de dados relativos apenas a um período de quatro anos, podemos confirmar que a probabilidade de permanecer em situação de pobreza cresce acentuadamente com a duração da insuficiência de rendimentos. Correlativamente, dados do Eurostat (2003b) apontam Portugal como o país em que a probabilidade de escapar a baixos níveis de rendimento é mais claramente inferior à média europeia¹².

¹⁰ Este resultado seria ainda superior se fossem utilizados os dados publicados pelo EUROSTAT que, tomando um diferente limiar de pobreza (60% do rendimento equivalente considerando a escala de equivalência da OCDE modificada) e um diferente conceito de pobreza persistente (situação de pobreza no ano presente e em mais dois dos três anos anteriores), apresentam valores de cronicidade na ordem 68% a 75% da pobreza em Portugal.

¹¹ Este risco define-se como a probabilidade de persistir na situação de pobreza, condicionada pelo número de anos passados ininterruptamente em pobreza.

¹² E em 1997 essas probabilidades eram de 24, 19 e 13%, em Portugal, contra 38, 26 e 20% para a média da UE, relativamente a situações de permanência de um, dois ou três anos em baixos rendimentos (inferior a 60% do rendimento equivalente, considerando a escala de equivalência da OCDE modificada).

**Quadro n.º 5 Probabilidade de persistir em situação de pobreza,
por duração anterior da pobreza (%)**

	1995	1996	1997
Nº de anos em pobreza			
0	7,0	3,3	3,1
1	64,1	39,5	44,7
2		72,5	69,6
3			75,7

Fonte: cálculo a partir da base de dados longitudinais do ECHP

Neste contexto, é ainda particularmente preocupante a transmissão intergeracional da pobreza, com toda a negação de condições de desenvolvimento pessoal às crianças e jovens persistentemente desfavorecidos no que toca aos rendimentos dos seus agregados familiares.

Este risco está bem presente na sociedade portuguesa, onde a incidência da pobreza monetária nos jovens menores de 16 anos é claramente superior à incidência na população em geral¹³. As famílias com jovens menores de 16 anos estão particularmente vulneráveis à pobreza, encontrando-se estes, assim, numa posição de desvantagem inicial no seu percurso de formação.

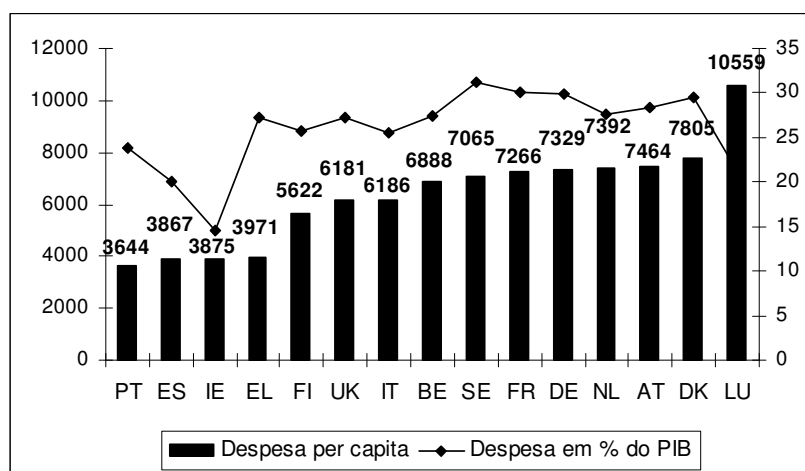
Este aspecto é também revelador do insuficiente nível e alcance das políticas sociais, cujo objectivo seria garantir iguais direitos e oportunidades. Na realidade, se as transferências sociais em geral não são grandemente eficazes na redução do risco de pobreza, as transferências familiares têm um impacte ainda mais incipiente na redução do risco de pobreza infantil, e as restantes políticas sociais não invertem a transmissão de níveis educacionais e culturais penalizadores para os jovens das famílias de mais baixos rendimentos.

A baixa eficácia das prestações sociais na redução dos níveis de desigualdade e de pobreza em Portugal pode ser comprovada pelas figuras seguintes, que apresentam o impacto das transferências sociais (excluindo pensões) na incidência da pobreza e o impacto das transferências familiares na incidência da pobreza infantil no conjunto dos países da UE15.

¹³ Segundo o EUROSTAT, Portugal é dos países com mais elevadas taxa de pobreza neste estrato populacional. Acresce que esta taxa evoluiu desfavoravelmente nos anos mais recentes (em 2001, a incidência entre os jovens é 35% mais alta do que entre a população em geral, contra cerca de 27% em 1997).

valor mais baixo da UE15, deve também salientar-se que Portugal registou recentemente o crescimento mais acelerado do nível daqueles benefícios, com uma taxa real de 7,6% ao ano na década de noventa. Esta evolução corresponde a um incremento de 5,5 pontos percentuais do peso da despesa social no PIB, que em 2001 se cifrava em 23,9%.

**Figura n.º 9 Despesa em Protecção Social na UE em 2001
(PPS *per capita* e em % do PIB)**



Fonte: Abramovici (2003)

A fraca eficácia das transferências sociais na redução das desigualdades mais extremas e da incidência da pobreza não se deve, exclusivamente, ao nível dos benefícios sociais, mas igualmente à sua distribuição. De acordo com o estudo mais aprofundado do Eurostat sobre os dados do ECHP (Eurostat 2003b), as transferências sociais apresentam em Portugal um padrão claramente regressivo que se acentuou no período 1994 a 1997.

De facto, a proporção das transferências sociais que se dirige aos beneficiários com os 20% de rendimentos mais baixos (14%) é menos de metade da que se dirige aos beneficiários com os 20% de rendimentos mais elevados (32%). Além disso, esta disparidade agravou-se entre 1994 e 1997, já que a fracção mais desfavorecida perdeu quota dos benefícios em favor da fracção mais favorecida (2 pontos percentuais).

Quadro n.º 6 Distribuição das transferências sociais por escalões de rendimento dos beneficiários, 1997 e variação 1994-1997

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	Average EU-15	
Percentage shares																	
bottom 20%	17	28	18	13	13	17	25	9	15	18	18	14	19	20	18	18	16
middle 60%	56	57	58	60	65	57	60	64	64	53	59	54	64	61	61	59	59
top 20%	26	15	24	27	22	27	15	28	21	29	23	32	18	19	21	23	24
Changes 1994 – 1997																	
bottom 20%	0	3	2	3	-1	1	0	0	1	-1	2	-2	..	..	0	1	..
middle 60%	5	-6	-4	3	1	-1	-2	1	0	1	1	-1	..	..	-2	0	..
top 20%	-4	2	1	-6	0	-1	2	-1	-1	1	-3	2	..	..	1	-1	..

Source: ECHP 1994, 1997. Notes: Reference period is 1994 to 1996 for Luxembourg and 1995 to 1997 for Austria and Germany. EU15 refers to the weighted average, 'Average' refers to the unweighted country average. Changes are in percentage points and exclude Finland and Sweden.

Fonte: Eurostat 2003b

Embora Portugal apresente o padrão mais regressivo, poderá dizer-se que ele reflecte essencialmente o peso acentuado que as transferências de substituição de rendimentos (incluindo pensões) assumem na despesa social. Contudo, se isolarmos os beneficiários não pensionistas, as transferências continuam a revelar um padrão regressivo, ao invés do padrão médio da UE, que se apresenta então já claramente progressivo¹⁴.

Acresce a esta estranha arquitectura da política social em Portugal, um manifesto problema de 'targeting' das transferências sociais, tal como se pode observar no quadro seguinte.

Quadro n.º 7 Percentagem das transferências sociais destinadas a beneficiários com rendimento inferior a 60% do rendimento mediano, 1997

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	Average EU-15	
Non-pension transfers	53	62	49	47	57	54	67	42	53	63	43	48	69	59	64	55	56
Unemploy. benefits	62	44	53	32	51	47	69	34	41	46	46	44	62	53	59	50	51
Sickness, invalidity	53	72	61	64	58	42	58	52	74	72	55	51	71	21	59	42	58
Family benefits	28	18	26	35	38	39	51	17	28	27	25	29	35	27	46	31	33
Education allowances	72	57	43	42	35	50	32	45	10	65	29	14	50	57	55	44	53
Housing benefits	40	26	82	27	59	53	52	14	16	25	22	44	48	46	51	40	53
Social assistance	72	33	83	56	59	70	43	64	36	94	30	12	56	83	..	56	75
Other	16	42	..	26	40	23	41	40	91	..	30	34	5,1	35	59	37	52

Fonte: Eurostat 2003b

Portugal apresenta um direccionamento inferior a 50% do total das transferências para a população de mais baixos rendimentos em todas as rubricas excepto nos subsídios de doença e invalidez (51%). Os desvios em relação às proporções médias na UE15 direccionadas para a população mais vulnerável à pobreza são acentuados,

¹⁴ Entre os pensionistas portugueses a distribuição dos benefícios era 9%, 48% e 43%, para os três escalões do quadro n.º 6. Entre os não pensionistas, a distribuição dos benefícios era 17%, 66% e 17%, face a 29%, 57% e 14%, em média, na UE.

particularmente na assistência social (12% *versus* 75%) e na educação (14% *versus* 53%). Este problema de 'targeting' é particularmente intrigante no que respeita às transferências sociais que se esperaria terem maior significado na condução de estratégias de combate à incidência e transmissão da pobreza, como as transferências de assistência social, benefícios familiares, benefícios ligados à educação e à habitação.

Estes factores ajudam a explicar o facto do sistema de protecção social em Portugal se apresentar manifestamente insuficiente e ineficaz face ao objectivo de redução da pobreza.

Dado o reforço das diversas dimensões da pobreza em certos tipos de agregados familiares, tornando particularmente graves certas situações nas quais intensidade, severidade e persistência da pobreza se conjugam (Ferreira, 2002), será pertinente equacionar políticas sociais categoriais, dirigidas a alguns estratos populacionais mais expostos aos factores de risco identificados. Para serem de facto eficazes, essas políticas não poderão deixar de ter um âmbito mais alargado e recorrer a estratégias de qualificação e dignificação das pessoas, de modo a romper com as situações de desvantagem cumulativa e de herança de pobreza, estranhamente enraizadas e toleradas na sociedade portuguesa. Tais políticas não poderão, portanto, reduzir-se a uma expressão mínima de garantia de um rendimento social, cujo valor, aliás, se situa aquém de todas as linhas de pobreza, relativa ou absoluta, estimadas para Portugal.

Em particular, o risco de pobreza persistente em alguns tipos de agregados familiares, como os idosos ou famílias com crianças e jovens, coloca a necessidade de reequacionar o funcionamento de certos serviços sociais de que a sociedade portuguesa é ainda extremamente carente, nomeadamente os de apoio à família e aos seus dependentes, assim como repensar as formas de acesso aos diversos direitos sociais constitucionalmente consagrados.

Em conclusão, a consideração da pobreza em ciclo de vida revela áreas de debilidade do nosso Estado-Providência, nomeadamente com reflexos de importância maior nas condições de transmissão intergeracional da pobreza, mas também decisivas para o crescimento das taxas de actividade e de emprego, e para os níveis de qualificação e competências dos cidadãos em geral. Estes aspectos são essenciais, não apenas para a redução conjuntural da pobreza, mas para o combate às assimetrias de acesso aos direitos sociais e às desigualdades sociais, em sentido mais amplo, presentes na sociedade portuguesa. Para fazer face aos novos riscos e às necessidades sociais emergentes, em Portugal e na UE, será necessário reformular substancialmente as

políticas sociais, de modo a prevenir os fenómenos de segmentação latentes e a promover um autêntico processo de desenvolvimento.

Referências Bibliográficas

- Gerard Abramovici (2003) "Social Protection in Europe", *Statistics in Focus, Population and Social Conditions T3* – 11/2003, Eurostat.
- Eurostat (2003a) *Social Situation in the European Union 2003*, Luxembourg.
- Eurostat (2003b) *European Social Statistics – Income, poverty and social exclusion, 2nd Report, Data 1994-1997*, Theme 3, Luxembourg.
- Eurostat (2002) *A Situação Social na União Europeia 2002 - Síntese*, Luxembourg.
- Eurostat (1998) "ECHP Data Quality" (mimeo).
- Eurostat (1996) *The ECHP – survey methodology and implementation*, Series E, Luxembourg.
- Ferreira, L.V. (2002) "Vulnerabilidade e Pobreza: a situação em Portugal em meados da década de 90", *Sociedade e Trabalho*, n.º 16 (Janeiro/Abril 2002), pp 35-52.
- Ferreira, L.V. (2001) "A nova pobreza", *Actas das Jornadas de Reflexão "Contra a Exclusão Social – Uma Cultura de Solidariedade"*, Editorial A.O., Braga.
- Ferreira, L.V. (2000) *A Pobreza em Portugal na década de oitenta*, Edição do Conselho Económico e Social.
- Ferreira, L.V. (1992) "Pobreza em Portugal – variação e decomposição de medidas de pobreza a partir dos orçamentos familiares de 1980/81 e 1989/90", *Estudos de Economia*, XII (4), pp 377-393.
- Ferreira, L.V. e Rodrigues, C. F. (2000) *A Distribuição do Rendimento, a Pobreza e o Papel da Políticas Redistributivas na Região Norte*, CCRN, Porto.
- Fields, G. S. e E. A. Ok (1999) "Measuring movements of incomes", *Economica*, 66/264, pp 455-471.
- PNAI (2003) *Plano Nacional de Acção para a Inclusão, 2003-2005*, IDS, Ministério da Segurança Social e do Trabalho.
- Jarvis, Sarah and Stephen P. Jenkins (1998a) "Income and poverty dynamics in Great Britain", in L. Leisering e R. Walker (eds) (1998) *The Dynamics of Modern Society: Poverty, Policy and Welfare*, Policy Press, Bristol, pp 145-160.
- Jarvis, Sarah and Stephen P. Jenkins (1998b) "How Much Income Mobility is there in Britain", *The Economic Journal*, 108, pp 428-443.
- Layte, Richard and Christopher T. Whelan (2002) "Moving in and out of Poverty: the Impact of Welfare Regimes on Poverty Dynamics in EU", EPAG Working Paper 30, Colchester: University of Essex.
- Pereirinha, J. A. et al (1999) *Exclusão Social em Portugal – estudo de situações e processos e avaliação das políticas sociais*, Relatório de Investigação, CISEP e CESIS, Lisboa.
- Ras, M.R. Michiel et al (2002) "Income on the move - Report on income distribution, poverty and redistribution", Study Series 2002, DG for Employment and Social Affairs.
- Rodrigues, C. F. (1993) Measurement and decomposition of inequality in Portugal 1980/81-1989/90, Documentos de Trabalho n.º 1/93, CISEP, Lisboa.
- Schluter, Christian (1998) "Income Dynamics in Germany, the USA and the UK: Evidence from panel data", CASEpaper/8, STICERD, LSE, London.