

Pobreza: Conceito, Mitos e Remédios*

MARIA D'OLIVEIRA MARTINS**

Sumário:

Introdução; 1. Conceito; a) Pobreza em Portugal; b) Conceito absoluto e conceito relativo de pobreza; 2. Mitos; a) Os pobres são culpados pela sua situação?; b) Os pobres aproveitam-se do assistencialismo, usando de todos os esquemas e artifícios para obter subsídios, esgotando as verbas disponíveis?; c) Os pobres não pagam impostos nem contribuem para o bem comum?; d) Quem vive com o Rendimento Social de Inserção vive bem? 3. Remédios; a) A Segurança Social num contexto pós-social; b) A criminalização da mendicância: uma nova tendência; c) A necessidade do desenvolvimento de um novo Direito da pobreza, concebido como um Direito de Compaixão

Introdução

Esta apresentação vai ser dividida em três partes.

A primeira procurando caracterizar o fenómeno da pobreza.

A segunda visa desmistificar algumas ideias feitas sobre a pobreza, partindo do conceito de *aporofobia*, desenvolvido por Adela Cortina.

A terceira parte versará sobre os remédios que são oferecidos para resolver o problema da pobreza, para no final, se procurar esboçar uma proposta de reforma do Direito da Pobreza, de forma que se converta num Direito da Compaixão. .

* Este texto corresponde à conferência que foi proferida no dia 16 de maio de 2023, no âmbito das *Católica Talks*, incorporando já algumas reflexões suscitadas pelos comentários críticos que foram feitos pela Professora Maria da Glória Garcia, a quem muito agradeço. As suas generosas considerações – tanto na preparação da conferência, como no papel de comentadora crítica – foram muito úteis e contribuíram para um enriquecimento da reflexão que neste momento ainda não está fechada. Faz parte de um projeto que terá continuação em trabalhos futuros.

** Professora Auxiliar na Escola de Lisboa da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa (<https://orcid.org/0000-0003-2352-2736>).

1. Conceito

a. Pobreza em Portugal

De acordo com os dados da Pordata, em 2021, 43,3% da população portuguesa seria considerada pobre, se não houvesse lugar a apoios sociais fornecidos pela Segurança Social. Este número cai significativamente se considerarmos esses mesmos apoios. Para o mesmo ano, a taxa de risco de pobreza desce significativamente para 16,4%, quando se consideram as pensões e outros apoios sociais.

Descendo ao concreto, a partir da perspetiva fornecida pelo Relatório de 2022 “Pobreza e Exclusão Social em Portugal”, dizer em 2021 que uma pessoa vivia em situação de pobreza significava dizer que vivia com menos de 554,42 euros mensais. “Em 2021 viviam em Portugal 2312 mil pessoas em risco de pobreza ou exclusão social [o que corresponde a cerca de 23% da população nacional]. Desta população, 1893 mil pessoas [18% da população] tiveram, em 2020, um rendimento disponível por adulto equivalente inferior a 554,42 €/mês e cerca de 775 mil pessoas viviam com um rendimento mensal inferior a 369,67 €”¹.

Dentre a população que se encontrava em risco de pobreza, 5,9% da população em Portugal (ou seja, cerca de 590 000 pessoas) não tinha capacidade financeira para ter uma refeição de carne ou peixe (ou equivalente vegetariano) pelo menos de dois em dois dias.

Neste mesmo ano, registou-se, em relação a 776 mil pessoas que viviam acima do limiar de pobreza, “uma proximidade perigosa a este risco”, com um rendimento disponível inferior a 646,83 € mensais por adulto equivalente².

Em Portugal, estão bem identificados os grupos com maior risco de pobreza ou exclusão social

- “as mulheres (23,5%) comparativamente com os homens (21,2%);
- os agregados familiares constituídos por um adulto com crianças dependentes (38,2%), por dois adultos com três ou mais crianças dependentes (33,2%) ou por um adulto isolado com 65 anos ou mais (32,5%) comparativamente com as famílias compostas por dois adultos com duas (13,1%) ou com apenas uma (15,1%) criança dependente ou as famílias de três ou mais adultos sem crianças dependentes (16,3%);

¹ OBSERVATÓRIO NACIONAL DE LUTA CONTRA A POBREZA (2022), p. 9.

² OBSERVATÓRIO NACIONAL DE LUTA CONTRA A POBREZA (2022), p. 8.

- as pessoas que se encontram fora do mercado de trabalho (33%), com destaque para os desempregados (60,4%), comparativamente com as que estão em emprego (13,4%);
- as pessoas com níveis de escolaridade até ao ensino básico (30,4%) comparativamente com as que têm ensino superior (8,7%);
- os estrangeiros extracomunitários (37,4%) comparativamente com a população portuguesa (22,1%);
- os arrendatários a preço reduzido ou gratuito (34,1%) ou a preço de mercado (30,9%) comparativamente com os proprietários sem hipoteca/crédito habitação (24,1%) ou com hipoteca/crédito (14,7%);
- a população das zonas pouco povoadas (29,9%) comparativamente com a população das áreas densamente povoadas (19,6%)³.

Em termos de faixa etária, aquela que apresenta o maior risco de pobreza é aquela que se encontra entre os 55 e os 64 anos, uma vez que nela se encontra uma maior proporção de trabalhadores com baixos níveis de escolaridade e que, em situação de desemprego, têm maior dificuldade em regressar ao mercado de trabalho. É de ressaltar que “47,6% dos desempregados à procura de novo emprego com idade compreendida entre 55 e 74 anos não recebiam subsídio de desemprego, sendo o grupo etário com maior proporção de desempregados sem subsídio de desemprego”⁴.

Não obstante o risco de pobreza parecer circunscrito a 23,12% da população, os dados sobre a pobreza mostram-nos uma realidade preocupante em Portugal, uma vez temos uma parte significativa da população em situação de vulnerabilidade. Note-se, exemplificativamente, que em 2021, “31,1% não tinha capacidade para assegurar o pagamento imediato de uma despesa inesperada de cerca de 540 € sem recorrer a empréstimo” e “16,4% da população em Portugal não tinha capacidade financeira para manter a casa adequadamente aquecida”⁵.

b. Conceito absoluto e conceito relativo de pobreza

Para se compreender como se chega a estes números e estas percentagens, é preciso explicar o conceito de pobreza de que se parte. Podemos dizer em abstrato que pobreza corresponde à impossibilidade de atingir

³ OBSERVATÓRIO NACIONAL DE LUTA CONTRA A POBREZA (2022), pp. 16 e 17.

⁴ OBSERVATÓRIO NACIONAL DE LUTA CONTRA A POBREZA (2022), p. 19.

⁵ OBSERVATÓRIO NACIONAL DE LUTA CONTRA A POBREZA (2022), pp. 7 e 8.

um certo nível de bem-estar⁶. Esta definição é, porém, vaga demais para poder ser operacionalizada.

Em Portugal, o conceito para efeitos estatísticos usado para medir o risco de pobreza é um conceito relativo. Isto significa que o limiar de pobreza se baseia numa linha imaginária traçada no valor correspondente a 60% da mediana do rendimento auferido por cada adulto. De todos aqueles que se encontram abaixo dessa linha, diz-se que se encontram abaixo do limiar de pobreza. Diz-se que este conceito é relativo na medida em que apenas permite aferir da situação de pobreza por comparação com a situação dos demais concidadãos.

O conceito de pobreza que usamos em Portugal não é, todavia, o mesmo que se usa noutros países. Cada país, cada organização tem os seus conceitos para aferir da pobreza, o que torna difícil comparar as situações de pobreza identificadas.

Para se estudar a pobreza podem ser usados conceitos absolutos ou relativos de pobreza.

O primeiro conceito a ser formulado nos estudos sobre a pobreza foi absoluto. Este foi desenhado pela mão de Seehohm Rowtree na sua obra *Poverty – A study of Town Life*, de 1901. O conceito de Rowtree media a pobreza a partir dos preços de um cabaz de bens e serviços considerados como essenciais para a existência física de uma pessoa (alimentação, alojamento e artigos domésticos).

Hoje o conceito absoluto de pobreza continua a ser desenvolvido, embora com maior intensidade nos estudos sobre a pobreza dos países em desenvolvimento. O Banco Mundial, por exemplo, usa um conceito absoluto desde 1990, sendo tomado como referência desde então. De acordo com o critério do Banco Mundial formulado em 1990, seriam considerados pobres aqueles que vivessem com menos de 1 dólar por dia. Este critério tornou-se a base do Objetivo do Desenvolvimento do Milénio de 2015. O valor de 1 dólar por dia tem sido atualizado ao longo dos anos. Hoje, considera-se, para efeitos de aplicação do critério do Banco Mundial, o valor de 2,15 dólares diários para aferição da situação

⁶ Estamos, portanto, longe da mera associação da pobreza à fome: “A poor person was essentially defined as someone without enough to eat. It is no surprise, therefore, that a large part of government’s effort to help the poor is posited on the idea that the poor desperately need food, and that quantity matters” – Abhijit V. Banerjee e Esther Duflo – *The Poor Economics*.

de pobreza. Este é o valor de referência tomado em consideração no ODS relativo à Erradicação da Pobreza da ONU⁷.

Diferentemente, o conceito relativo remonta apenas ao último quartel do século XX. O primeiro autor a sugerir-lo foi Peter Townsend no seu estudo *Poverty in the United Kingdom: a Survey of Household Resources and Standards of Living*, de 1979 (e depois, na sua senda: *Poor Britain* de Mark e Lansley, em 1985; *Breadline Britain in the 1990's* de Gordon e Pantazis, em 1997). A ideia subjacente à adoção de um conceito relativo de pobreza seria a de que esta não pode ser medida apenas de forma absoluta, uma vez que a sua identificação também não pode deixar de estar dependente do contexto socioeconómico em que se vive. De acordo com o critério relativo, a pobreza calcula-se, pois, olhando ao rendimento de cada indivíduo ou família, confrontando-o com o dos demais residentes no mesmo país. A grande vantagem deste critério é o de permitir abranger no cômputo das necessidades essenciais as que resultam do contexto social em que se vive.

As vantagens da adoção de um conceito são as desvantagens do outro. Vejamos.

A opção por conceito absoluto de pobreza permite, por um lado, destacar aquelas que podem ser as necessidades mais importantes para um indivíduo abstrato e perceber em que níveis de privação poderá alguém encontrar-se em relação ao cabaz de bens e serviços que as satisfaçam. Por outro, permite também uma comparação entre países, na medida em que oferece uma medida objetivamente verificável (embora se verifique alguma variação entre estas medidas⁸).

Em contrapartida, a adoção de um conceito absoluto ignora que as necessidades individuais podem variar de acordo com o país e a realidade em que se encontram. Sendo o conceito absoluto bom para identificação de situações de carência extrema, o mesmo não permite compreender a situação real em que as pessoas se encontram na sociedade em que se inserem, nem as carências que podem sentir por comparação com a situação de vida daqueles que as rodeiam. De acordo com a proposta de Ravallion, veja-se o exemplo da camisa de linho assinalada por Adam Smith:

⁷ Conforme consta da meta 1.1 do ODS relativo à erradicação da pobreza (v. <https://ods.pt/objectivos/1-erradicar-a-pobreza/>).

⁸ RAVALLION (2010), p. 13.

“A linen shirt, for example, is, strictly speaking, not a necessary of life. The Greeks and Romans lived, I suppose, very comfortably though they had no linen. But in the present times, through the greater part of Europe, a creditable day-labourer would be ashamed to appear in public without a linen shirt, the want of which would be supposed to denote that disgraceful degree of poverty which, it is presumed, nobody can well fall into without extreme bad conduct”⁹.

A opção do Banco Mundial e da ONU por este conceito absoluto de pobreza tem-se prendido com a ideia de que a pobreza absoluta “pode provavelmente ser eliminada com um crescimento económico suficiente, que é um elemento-chave da estratégia do Banco Mundial para alcançar o seu «sonho de um mundo livre de pobreza»”¹⁰.

A opção pelo conceito relativo de pobreza permite, por outro lado, responder às insuficiências do conceito absoluto, na medida em que qualifica os fenómenos de pobreza, situando a pessoa no tempo e espaço em que se encontra.

Não obstante, o conceito relativo é impeditivo de qualquer comparação internacional: o limiar de pobreza varia de país para país¹¹. Por exemplo, se em Portugal o limiar da pobreza ronda os 550 euros mensais, em França ele ronda os 1128 euros mensais, atendendo a que os rendimentos são significativamente mais altos neste último país. O conceito relativo apresenta ainda outra desvantagem não despicienda: atendendo à possibilidade de variação dos rendimentos de ano para ano, o limiar de pobreza pode baixar ou aumentar artificialmente sem que nada melhore ou piore substancialmente na vida das pessoas, o que pode ser enganador.

Diferentemente do que sucede com a pobreza absoluta, a resolução da pobreza relativa não é apenas uma questão de crescimento económico, mas sim de mudanças na redistribuição de rendimento: “Os resultados da pobreza relativa dependem mais da forma como a distribuição do

⁹ ADAM SMITH *apud* RAVALLION (2010), p. 17.

¹⁰ RAVALLION (2010), p. 3.

¹¹ Just as richer countries tend to adopt more generous definitions of what it means to be “poor,” richer people within a given country tend to have higher personal “poverty lines.” Recognizing this fact explicitly leads to an interesting, and radically different, way of setting a national poverty line. This approach recognizes the inherent subjectivity and social specificity to any notion of “basic needs.” It also recognizes that there are many non-market goods that can influence individual welfare, but the value of which is not evident in demand behaviour. – RAVALLION (2010), p. 20.

rendimento se altera; de facto, argumenta-se por vezes que a pobreza relativa estará sempre entre nós e ouve-se frequentemente a citação bíblica acima referida em defesa desse ponto de vista”¹². É por esta razão que grande parte dos países mais desenvolvidos preferem falar de pobreza de acordo com um critério relativo de pobreza. É afinal o conceito que lhes concede a melhor base para gizarem medidas que permitam melhorar a distribuição de rendimentos.

É esta divergência quanto ao modo de olhar para a pobreza que cria uma grande disparidade no que toca à definição da pobreza em cada país, fazendo parecer que os habitantes dos países mais pobres são necessariamente mais frugais: “Os limiares de pobreza nacionais variam enormemente em todo o mundo e revelam um acentuado desnível económico. Os 15 países mais pobres (em termos de consumo privado per capita) têm um limiar médio de 1,25 dólares por pessoa e por dia, enquanto a média é de 25 dólares por dia para os 15 países mais ricos”¹³. Mesmo entre os países da OCDE que optam pela utilização de um conceito relativo de pobreza, o limiar da mesma pode oscilar entre os 40% e os 60% – da média ou da mediana dos rendimentos¹⁴.

Para além destas duas formas de medir o limiar da pobreza, o direito comparado mostra que é possível a combinação dos dois métodos, tendo em vista um apuramento mais rigoroso das situações de pobreza.

Na Europa, a Comissão Europeia definiu a utilização do conceito relativo de pobreza, identificando oficialmente como pobres todos os que se encontram abaixo da linha dos 60% da mediana do rendimento. Não obstante, são utilizados complementarmente outros critérios, como é o caso do cálculo do nível de privação material a partir de uma lista de doze *items* considerados essenciais (considerando-se pobre aquele que está privado de pelo menos quatro elementos da mesma: pagar a renda, manter a casa quente, fazer face a despesas inesperadas, comer carne ou peixe regularmente, ir de férias, ter um aparelho de televisão, ter máquina de lavar, ter carro, ter um telefone, ter uma casa sem infiltrações, paredes húmidas, ou pisos, fundações ou caixilhos das janelas apodrecidos, banheira ou duche em casa, e sanita com autoclismo para uso exclusivo do agregado familiar)¹⁵.

¹² RAVALLION (2010), p. 3.

¹³ RAVALLION (2010), p. 24.

¹⁴ RAVALLION (2010), p. 15.

¹⁵ EUROPEAN COMMISSION (2011), pp. 8 e 9.

Outros critérios que ajudam a medir o nível de pobreza prendem-se com a identificação de famílias que vivem sem emprego ou com aquilo que é designado como os orçamentos de referência (com base em cabazes de bens essenciais). Para além do limiar da pobreza, a União Europeia tem desenvolvido outros indicadores de pobreza¹⁶, as suas Estatísticas de Rendimento e Condições de Vida (EU – SILC) com base nestes e noutros indicadores. É com base nestes dados que se faz a monitorização da coesão social na Europa.

Em Portugal, para além da adesão a um critério relativo de acordo com as indicações da União Europeia, a identificação das situações de carência económico-financeira também é definida a partir do Indexante de Apoios Sociais (IAS). Do IAS depende o acesso a uma série de prestações sociais: o valor das deduções de IRS, o recebimento do RSI, o recebimento do subsídio de desemprego ou a isenção das taxas moderadoras.

Não obstante, em Portugal a atribuição de apoios sociais não depende apenas da verificação das condições – absolutas ou relativas – de uma pessoa. Esta depende de fatores alheios à identificação de carência, nomeadamente da verificação de uma situação de desemprego de caráter involuntário; da inscrição no Centro de Emprego; de residência legal em Portugal há mais de 6 anos; ou ainda de autorização para a Segurança Social para aceder a todas as informações relevantes para a avaliação da condição económica de quem requer os apoios.

2. Mitos

A sociedade desconfia dos mais pobres, sobretudo, dos que pedem nas ruas. Não é um medo recente. Pelo contrário, ele remonta a tempos antigos. Exemplos de preconceitos que a sociedade associa aos mais pobres. O mais antigo prende-se com a ideia de que os pobres vivem de esquemas para não trabalharem, porque são preguiçosos. A situação agrava-se quando os pobres são estrangeiros. Nesse caso, é comum pensar-se que vêm aproveitar-se dos nossos recursos e dos postos de trabalho que deveriam ser dos nacionais.

Adela Cortina analisa este preconceito e dá-lhe um nome concreto: *aporofobia*.

¹⁶ Recentemente, houve uma tomada de consciência do valor da utilização de mais do que uma medida de pobreza em simultâneo – BRADSHAW (2001).

Segundo esta filósofa espanhola, *aporofobia* tem o significado de “rejeição, aversão, temor e desprezo ao pobre, ao desamparado que, ao menos aparentemente, não pode devolver nada em troca”¹⁷. A razão que esta autora apresenta para justificar esta aversão prende-se com a percepção de que os mais pobres são incapazes de “ter algo de interessante para dar em troca”¹⁸, num mundo marcado pela lógica de dar e receber, pressupondo que o Estado apenas nos dará proteção se cumprirmos com os nossos deveres e responsabilidades. “É a fobia do pobre o que leva à rejeição às pessoas, raças e etnias que habitualmente não têm recursos e, portanto, não podem oferecer nada ou parecem não poder fazê-lo.”¹⁹

Todavia, como vamos perceber, muitas das ideias feitas que temos em relação aos mais pobres, nada mais são do que isso: ideias feitas. Ideias feitas estas que devem ser combatidas, uma vez que assentam em equívocos.

Estes preconceitos dão origem, no mínimo, a um corte de vínculos interpessoais. Em casos extremos, a discursos de ódio e a violência (ainda que seja de denotar que a pobreza não vem referida no artigo 240.º do Código Penal) ou mesmo à prática de crimes contra os mais pobres: agressões físicas, tratamento vexatório e em certos casos até tentativas de homicídio²⁰.

Nas ruas, a fobia ao pobre traduz-se em arquitetura hostil, a qual é acriticamente aceite. A arquitetura hostil é caracterizada por elementos urbanos impeditivos de que pessoas sem-abrigo se possam sentar ou deitar no espaço público: pedras colocadas sob viadutos, grades em volta de canteiros ou sítios relvados, elementos pontiagudos firmados em vãos de estações de transporte público, goteiras estrategicamente posicionadas e programadas em sítios abertos debaixo de prédios, floreiras em frente a espaços comerciais, bancos de jardim divididos ou cortados a meio, bancos públicos com dimensões ou curvaturas que não permitem a uma pessoa deitar-se. Já para não falar de cercas elétricas ou arame farpado

¹⁷ CORTINA (2020), Introdução.

¹⁸ CORTINA (2020), Introdução.

¹⁹ CORTINA (2020), Capítulo I

²⁰ Veja-se o chocante caso de 2022 de um sem-abrigo que foi queimado por transeunte (v. Notícia de 22.09.2022 – <https://rr.sapo.pt/noticia/pais/2022/09/22/sem-abrigo-queimado-no-porto-instituicoes-chocadas-com-violencia-consideram-caso-alarmante/300732/>).

que é estrategicamente posicionado para evitar invasões de certas áreas que pudessem ser consideradas de uso livre²¹.

a. Os pobres são culpados pela sua situação?

O primeiro mito assenta na ideia de que os pobres são, de certa forma, culpados pela sua situação. Ele deriva da ideia antiga de que os pobres o são porque não trabalham.

Esta ideia vem de longe. Foi ela que inspirou as primeiríssimas leis dos pobres no século XIV, centradas, de certa forma, num dever de trabalhar.

Entre as primeiras leis nesse sentido contam-se, em Portugal, as Leis do Trabalho de D. Afonso IV de 1349 e a Lei das Sesmarias de D. Fernando 1375, que foram as nossas “leis dos pobres”. Estas leis acabaram por servir “de matriz às leis Quinhentistas e Seiscentistas contra a mendicidade e a vagabundagem”²². Na Ordenação de 1349 já se lia que “os que não querem trabalhar devem ser açoitados e deitados fora da vila”.

Recorde-se que estas leis surgiram num contexto histórico muito particular. Elas surgiram para responder aos problemas causados pela peste negra, a qual dizimou centenas de pessoas e gerou o aumento de salários (pelo cruzamento da crescente procura por trabalhadores e pela escassez dos mesmos) e inflação crescente.

Na Lei das Sesmarias, no mesmo sentido, proibia-se o ócio e a esmola aos pobres que fossem capazes de trabalhar, para que que “nenhum no nosso senhorio nom viva sem mester ou sem obra de serviço e de proveito”. A lei fundamentava o seu juízo, com o argumento, por um lado, de que isso contribui para o abandono dos “mesteres e obras de que husam e vam star e amdar com elles nom fazendo outro serviço nem outra obra de proveito”. Para além disso, acrescentam “por que a vida dos homens nom deve seer ociosa e a smolla nom deve soer dada se nom aaquel que per ssij nom pode gaanhar nem merecer per serviço de seu corpo (...)”. Para cumprir este desiderato, a lei previa a captura pelas autoridades e a condenação ao trabalho de todos os que pediam dinheiro, escusando-se assim de trabalhar.

²¹ V. exemplos de arquitetura hostil em <https://www.vivadecora.com.br/pro/arquitetura-hostil/>.

²² ABREU (2007), p. 97: “a lei de 1375 representa uma sistematização das medidas de combate à mendicidade e repressão dos pedintes apostando no trabalho compulsório como medida corretora dos desvios sociais que empurravam para ociosidade e vagabundagem”.

Em Inglaterra, a *Ordinance of Labourer* (1379) cumpria o mesmo desiderato proibindo a esmola aos pedintes que estivessem em condições de trabalhar, caso aqueles tivessem menos de 60 anos.

O objetivo de leis como estas passava pela eliminação dos mendigos, como maneira de forçar as pessoas a trabalhar, aceitando salários inferiores àqueles que poderiam ser as suas expectativas. “Isso significava que qualquer pessoa que ainda não trabalhasse podia ser obrigada a trabalhar involuntariamente para quem quisesse o seu trabalho”²³. Pensava-se que este seria o melhor incentivo para o aumento de mão de obra e o fomento do cultivo dos campos.

Embora subentendido nas leis do século XIV, o dever de trabalhar surge mais explicitamente nas leis século XV, com o reforço da condenação do ócio. Veja-se, a título exemplificativo, a condenação dos ociosos feita pela *Vagabonds and Beggars Act* inglesa de 1494 estabelecendo que “vagabundos, ociosos e suspeitos serão colocados nas reservas durante três dias e três noites e não terão outro sustento senão pão e água, e depois serão expulsos da cidade”.

A condenação dos ociosos foi uma constante na legislação sobre a pobreza, conduzindo à distinção entre os pobres mercedores e não mercedores de ajuda, a qual em Inglaterra chegou a ser feita através do uso de um distintivo²⁴. Distintivo este que deveria ser usado por todos os beneficiários de ajuda e pelas suas famílias. Olhava-se para o mesmo como desempenhando várias funções, destacando-se, do ponto de vista da comunidade em que os pobres se inseriam, duas: sensibilizar a comunidade para os pobres da sua comunidade e distinguir os pobres mercedores e não mercedores de ajuda e perceber os casos abusivos na distribuição das esmolas e fundos disponíveis (os que usavam distintivo eram aqueles que tinham passado por um controlo). Para além destas funções, este distintivo procurava ser também um incentivo a trabalhar:

²³ QUIGLEY (1997), pp. 5 a 7.

²⁴ “In order to make sure that relief «may not be misapplied and consumed by the idle, sturdy, and disorderly beggars,» all people who received poor relief, parents and children, were required to wear the letter «P» in red or blue cloth on the right shoulder of their uppermost garment. Refusal to wear the badge resulted in one of two types of punishment: a reduction or elimination of relief or imprisonment at hard labor up to twenty-one days. A fine of twenty shillings was punishment for giving relief to poor who were not wearing their badge. The badging part of the act was not repealed until 1810 and was apparently continued in some places even after repeal” – QUIGLEY (1997), p. 20.

estigmatizando quem o usasse permanentemente, esse distintivo acabava por pretender ser um incentivo a que as pessoas vivessem do seu trabalho ao invés de subsídios.

Não obstante este ser um entendimento antigo, a verdade é que hoje se sabe que a pobreza é um fenómeno bem mais complexo do que isso. A pobreza tem múltiplas causas que não se prendem com ócio.

Há situações de pobreza que não são controláveis. O melhor exemplo prende-se justamente com a situação em que se encontram muitos trabalhadores. Há efetivamente trabalhadores pobres. Atentemos novamente nas informações contidas no Relatório de 2022 “Pobreza e Exclusão Social em Portugal”: “Do inquérito de 2021 sobressai a seguinte caracterização da população abaixo do limiar de pobreza: (...) 47,5% da população dos 18 aos 64 anos estava inserida no mercado de trabalho, sendo que 1/3 era composta por TCO [trabalhadores por conta de outrem]. Na população com 18 ou mais anos inserida no mercado de trabalho, 90,2% trabalhava a tempo inteiro”.

Para além disso, há pobreza que deriva de desemprego involuntário (ex. quem fica desempregado dos 55 aos 64 anos tem muita dificuldade em encontrar novo emprego). Isto para não excluir outros casos de pobreza que em nada se prendem com o ócio: pessoas com deficiência, pessoas que ficaram presas a ciclos de pobreza e até casos psiquiátricos.

Ademais, como se pode ler no mesmo Relatório de 2022²⁵, os próprios perfis de pobreza apontam para a existência de grupos particularmente vulneráveis, sem que isso possa ser associado a pouca vontade de trabalhar (mulheres, agregados familiares com crianças dependentes, pessoas com níveis de escolaridade até ao ensino básico). As estatísticas mostram até que o sítio onde se vive também afeta a propensão para a pobreza. Qualquer uma destas circunstâncias afasta, portanto, a ideia de que basta esforço e trabalho para sair da pobreza. É mais complexo do que isso.

E mais: hoje sabe-se a pobreza tem manifestações físicas que podem impactar negativamente na saúde de quem a experiencia, sendo responsáveis pela perpetuação involuntária desta situação de pobreza, gerando ciclos de pobreza, dos quais não se sai apenas com força de vontade. Está hoje demonstrado que a pobreza altera o funcionamento do cérebro, provocando uma redução do desempenho de algumas funções executivas (diferenças estas que se juntam às já conhecidas diferenças de vocabulário, leitura e memória e que se verificam entre pessoas de diferentes

²⁵ OBSERVATÓRIO NACIONAL DE LUTA CONTRA A POBREZA (2022), p. 18.

estratos económicos)²⁶. E esta alteração muitas vezes já se formou em período pré-escolar, tornando difícil reverter a situação apenas através da educação²⁷.

A pobreza e o *stress* que coloca sobre as pessoas “pode reduzir a superfície do cérebro, encurtar os telómeros [responsáveis pela proteção do material genético de cada célula] e o tempo de vida (...)”²⁸. É até responsável pelo aumento das hipóteses de obesidade e tornam aqueles que foram ou são sujeitos a essa experiência propensos a correr riscos excessivos²⁹. E isto não é tudo: “A ciência dos efeitos biológicos do stress da pobreza está na sua fase inicial. Ainda assim, apresentou-nos múltiplos mecanismos através dos quais esses efeitos podem ocorrer, e muitos deles admitem uma componente hereditária. Se uma mulher grávida, por exemplo, for exposta às tensões da pobreza, o seu feto e os gâmetas desse feto podem ser afetados, estendendo os efeitos da pobreza pelo menos aos seus netos. E pode ir mais longe”.

Ao olhar para as alterações biológicas que a pobreza provoca percebe-se que é, em muitos casos incapacitante, não bastando a vontade para sair dela. “Quando a pistola de tiro dispara, os pobres estão muito atrás da linha de partida.”³⁰

Não se pode, portanto, olhar para a pobreza como se fosse um defeito de carácter, mas como uma situação complexa que não pode deixar de ter uma abordagem multiforme. É, portanto, este um mito que importa desfazer.

²⁶ STRICKLAND (2015) (entrevista a Kimberle Noble, pediatra e neurocientista, na Columbia University).

²⁷ Neste sentido, Kimberle Noble defende a tomada de medidas mais cedo para beneficiar as crianças ainda em desenvolvimento: “Early childhood education is very importante, but we know that the achievement is already substantial by the time children reach school, or even pre-school. We’re unlikely to bridge the gap completely by focusing only on schooling. We need interventions that target families even earlier. If the poverty-reduction trial shows benefits for children’s development, it will support arguments for more generous social services programs aimed at poor families” – STRICKLAND (2015).

²⁸ COOPER (2017).

²⁹ COOPER (2017).

³⁰ COOPER (2017). E continua: “The asymmetry of outcomes for the poor is so enormous because it is so expensive to be poor. Imagine losing a job because your phone was cut off, or blowing off an exam because you spent the day in the ER dealing with something that preventative care would have avoided completely. Something as simple as that can spark a spiral of adversity almost impossible to recover from. The reality is that when you’re poor, if you make one mistake, you’re done. Everything becomes a sudden-death gamble”.

b. Os pobres aproveitam-se do assistencialismo, usando de todos os esquemas e artifícios para obter subsídios, esgotando as verbas disponíveis?

O debate público está muito orientado para a crítica ao assistencialismo e para a necessidade de reduzir as despesas sociais³¹. O problema é que este debate se faz partindo do pressuposto errado de que os mais pobres se aproveitam do assistencialismo, usando de todos os esquemas e artifícios para obter subsídios, esgotando as verbas disponíveis.

Em Portugal não temos estudos sobre a percentagem de não-recurso às prestações sociais. Mas em França, no Reino Unido³² e na Alemanha³³ o tema tem vindo a merecer atenção. No Reino Unido, este dado é aliás fornecido de forma centralizada³⁴. Aí, o não-recurso é um fenómeno tão conhecido que até está retratado no filme de ficção *I Daniel Blake*.

Na Alemanha, por exemplo, “a questão da não utilização está inscrita desde o início no debate sobre a «pobreza oculta» (*verdeckte armur*), por vezes chamada «pobreza na sombra» (*dunkelziffer der armut*). Este conceito, que existe há muito tempo na Alemanha, refere-se a agregados familiares que não são visíveis nas estatísticas federais relativas aos beneficiários de prestações sociais mínimas ou, por outras palavras, à pobreza que escapa aos sistemas de proteção social”³⁵.

A invisibilidade destes agregados familiares deve-se em grande parte à complexidade no acesso à Segurança Social. Ao invés de oferecer um sistema simples de apoios sociais, a Segurança Social cada vez mais se transforma num caleidoscópico de pensões diversas. Se de acordo com a ideia original de Beveridge, o Estado deveria proporcionar um mínimo nacional calculado de acordo com os custos de alimentação, combustível

³¹ RODE (2022).

³² C’est le cas au Royaume-Uni, seul pays où des données officielles sont produites par les services statistiques des deux principaux ministères en charge de la protection sociale. Elles font partie des indicateurs de suivi des politiques sociales, publiés chaque année pour rendre compte de l’efficacité des politiques publiques. MARC et al. (2022), p. 9.

³³ “(...) les principaux travaux sur le non-recours aux prestations de solidarité en Allemagne s’accordent sur le constat d’un « problème social sévère » (Harnisch, 2019, 29) tant le phénomène est statistiquement fréquent, avec des taux parmi les plus élevés des pays que nous observons – RODE (2022), p. 18.

³⁴ A l’inverse de l’Angleterre, où la production d’indicateur de non-recours est « centralisé », l’Allemagne se distingue par la mobilisation de sources de données et de modèles de microsimulation 30 différents, par des chercheurs aux appartenances multiples – RODE (2022), p. 18.

³⁵ RODE (2022), p. 19.

ou o necessário para ter luz (se bem que deixando espaço para encorajar a ação individual para providenciar mais à respetiva família³⁶), hoje a Segurança Social desmultiplica-se em mil pensões e apoios. Para aceder a estes é preciso, não raramente, conhecimento especializado.

A própria desmaterialização da Segurança Social compromete a possibilidade de acesso a informação (tantas vezes, apenas disponível *online*). Com efeito, o acesso à rede é um problema para algumas pessoas, sobretudo as mais idosas e aquelas que não tem acesso a computador em casa.

Outras causas concorrem para esta situação. Nomeadamente, o carácter invasivo de muitas ajudas e o medo da estigmatização. Recordem-se exemplificativamente a este respeito as normas da Segurança Social que obrigam a que o acesso às prestações sociais mínimas apenas se faça mediante a autorização a esta para aceder a todas as informações relevantes para aferição da situação socioeconómica.

Isto significa que, mesmo com alguns apoios disponíveis e dirigidos à sua situação concreta, os mais pobres não conseguem aceder a todas as prestações sociais a que poderiam ter direito.

Em França, o Observatório ODENORE (Observatoire des non-recours aux droits et services, resultante da colaboração do Laboratoire de sciences sociales PACTE e da Universidade Grenoble-Alpes) calcula que todos os anos, 5,7 mil milhões de euros relativos rendimento de social de inserção, 700 milhões de euros de cobertura universal complementar de saúde, 378 milhões de euros de ajuda à aquisição de cobertura complementar de saúde, etc., não são pagos aos seus beneficiários³⁷.

Algumas reformas levadas a cabo no Reino Unido e na Alemanha, no que toca às prestações sociais, procuraram justamente fazer face às críticas sobre a elevada taxa de não-recurso às prestações sociais. No Reino Unido, em 2013 o sistema da Segurança Social foi simplificado através da criação de uma nova prestação – o *Universal Credit (UC)* – com o objetivo de fundir e substituir seis apoios sociais existentes, correspondendo a cerca de 60% do envelope financeiro das principais prestações sociais³⁸.

Também na Alemanha, um dos intuitos da reforma Hartz IV de 2005 foi o de fazer face aos elevados níveis de não-recurso às prestações sociais³⁹.

³⁶ V. significativamente Parágrafo 130 do Beveridge Report 1942.

³⁷ ODENORE (2012).

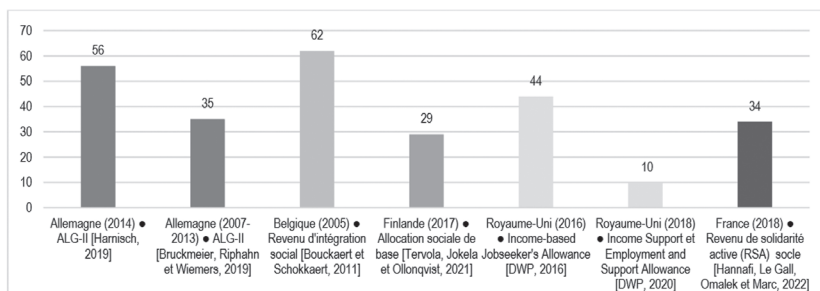
³⁸ RODE (2022), p. 7.

³⁹ RODE (2022), p. 17.

“A fusão das prestações existentes, em comparação com a multiplicidade de prestações antes de 2005, era suposto facilitar o conhecimento dos direitos. O grande debate público realizado na altura foi também visto como uma forma de sensibilizar para a existência das prestações sociais e legitimar a sua utilização”⁴⁰.

Graphique • Taux de non-recours au revenu minimum dans les différents pays : synthèse des estimations les plus récentes

En %



Note > Ce graphique synthétise les résultats des estimations les plus récentes des taux de non-recours correspondant au revenu minimum garanti dans chaque pays étudié. Les méthodes, les sources et les données sont détaillées dans ce Dossier de la DREES.

Lecture > En 2005, en Belgique, le taux de non-recours au revenu d'intégration sociale estimé par Bouckaert, Schokkaert (2011) atteignait 62 %.

Source > Les sources indiquées sur le graphique sont référencées dans la bibliographie.

Quadro retirado de: MARC *et al.* (2022), p. 6.

c. Os pobres não pagam impostos nem contribuem para o bem comum?

Um outro mito associado à pobreza prende-se com a convicção de que os mais pobres não contribuem para o bem comum. Este mito leva muitos a defender que o Estado não deve gastar muitos recursos em relação a quem não contribui para a comunidade.

Este facto, porém, não é verdadeiro. É certo que, em Portugal, estão isentos de IRS todos aqueles que auferem de rendimentos até 762 €/mês. Não obstante, a verdade é que todos os cidadãos, sem exceção, pagam IVA, impostos sobre tabaco e álcool e quotizações sociais.

No que toca a estes impostos sobre o tabaco e álcool, a doutrina chama a atenção para o seu carácter regressivo. Incidindo sobre o consumo, a verdade é que as pessoas que auferem menores rendimentos monetários

⁴⁰ RODE (2022), p. 20.

acabam apresentar um maior esforço no que toca ao pagamento destes impostos^{41/42}.

Também afastando esta ideia, podemos recordar a polémica em que esteve envolvida a ideia de introdução da “raspadinha” para o património em Portugal, instituída em maio de 2021. Tendo rendido cerca de 6 milhões de euros logo no primeiro ano para o Fundo de Salvaguarda do Património Cultural⁴³.

A questão que se levantou e acabou depois por conduzir à suspensão dessa lotaria (no decurso da discussão na especialidade do OE para 2023⁴⁴) prendia-se justamente com a prevalência do jogo patológico nas classes mais pobres⁴⁵, atendendo ao facto de serem conhecidos os efeitos aditivos deste tipo de jogo, não obstante nunca terem sido realizados estudos em Portugal sobre o tema⁴⁶. Estudos demonstram que, em Portugal, “ser do sexo masculino, com baixa escolaridade e rendimento, e ter motivações financeiras conduz a alta frequência na participação em jogos”. “[O perfil destes jogadores é constituído] por homens com rendimentos mais baixos, que registaram uma diminuição do rendimento do seu agregado familiar nos últimos dois anos e que são movidos por motivações financeiras”⁴⁷.

⁴¹ RODRIGUES *et al.* (2002).

⁴² “Os estilos de vida associados a consumos mais elevados de bebidas alcoólicas e ao tabagismo encontram-se maioritariamente associados ao sexo masculino e à categoria dos operários” – ANTUNES (2010).

⁴³ V. Primeiro ano da “raspadinha” rendeu seis milhões de euros para o património, in *Público* 02.07.2022, disponível em <https://www.publico.pt/2022/07/02/culturaipsilon/noticia/ano-raspadinha-rendeu-6-milhoes-euros-patrimonio-2012039>.

⁴⁴ Consequência desta suspensão foi o artigo 208.º da LOE 2023 que “em 2023, o Governo dota do FSPC de 5.000.000 euros, tendo em vista a eliminação da lotaria do património”.

⁴⁵ “Quase 80% das pessoas que jogam na «raspadinha» são de classe média baixa e baixa, in *Público* 27.03.2021, disponível em <https://www.publico.pt/2021/03/27/sociedade/noticia/quase-80-pessoas-jogam-raspadinha-sao-classe-media-baixa-baixa-1956099>.

⁴⁶ “Although the addictive aspects of scratchcards are described in the scientific literature, no epidemiological studies” – VILAVERDE e MORGADO (2020).

⁴⁷ BROCHADO *et al.* (2018), p. 564. Neste mesmo estudo, conclui-se que “os jogadores do EuroMilhões tendem a ser homens com rendimentos mais baixos, motivados pela compra de um carro, de uma casa e pelo pagamento de dívidas (ou seja, motivações financeiras). Entre os jogadores da lotaria passiva/classe, os apostadores de alta frequência eram mais frequentemente homens idosos, com rendimentos mais baixos e motivados pelo aumento das poupanças e pela ajuda às suas famílias (ou seja, motivações de segurança)” – CHAGAS *et al.* (2022), p. 920.

Em 2018 estimou-se que em Portugal cada português gastava, em média, 160 euros por ano na raspadinha. Um número que impressiona em face ao que é gasto em média em Espanha (14 euros por ano por pessoa)⁴⁸.

O que esta raspadinha do património evidenciou foi justamente o facto de quem estaria a sustentar esta receita serem os mais pobres⁴⁹. Cruzando estes números mais amplamente com os do jogo, podemos ficar com uma ideia mais rigorosa do quanto, por esta via, os mais pobres também contribuem para o bem comum. As receitas do jogo são utilizadas em Portugal sobretudo para o financiamento do subsistema de ação social da Segurança Social. De acordo com o Orçamento do Estado de 2023, quase 5,5% das receitas deste subsistema provém do jogo: 2,5% provém das lotarias e o restante dos impostos de jogo e exploração de apostas mútuas.

d. Quem vive com o Rendimento Social de Inserção vive bem?

O Rendimento Social de Inserção (RSI) tem estado sob ataque nos últimos anos. É tomado como um exemplo de uma prestação que cria subsidio-dependência.

Veja-se, a este propósito, o que dizia o acordo de incidência parlamentar assinado nos Açores pelo PSD, Chega/Açores, CDS-PP/Açores e PPM/Açores a este respeito: “os partidos signatários comprometem-se, durante a atual legislatura, a criar condições de desenvolvimento económico, promoção da inclusão social laboral, de competências pessoais, sociais e profissionais, quebrando o ciclo de pobreza, permitindo desta forma reduzir, através da inserção social e laboral o número de beneficiários do Rendimento Social de Inserção (RSI), em idade ativa, com capacidade de trabalho, aumentando a sua colaboração com a comunidade em que estão inseridos e fiscalizando de modo eficiente a sua atribuição, considerando-se para o efeito a atual situação económica da região”⁵⁰.

⁴⁸ “In 2018, sales figures reached €1594 million for scratchcards, which is approximately €160 spent per person in Portugal. Importantly, this figure is much higher than neighboring countries, for instance, in Spain, the amount spent in scratchcards in 2018 was €627.1 million (approximately €14 per person)” – VILAVERDE e MORGADO (2020).

⁴⁹ AGUIAR-CONRARIA (2020).

⁵⁰ O acordo de incidência parlamentar está disponível em <https://psdacores.pt/wp-content/uploads/2020/11/CHEGA.pdf>

O texto de acordo assinado com a IL é ligeiramente diferente na parte final, referindo que a atribuição desta prestação deve ser de carácter temporário e fiscalizada nos termos

Ou ainda o que o Chega defendeu em 2021, a propósito da proposta que apresentou para alteração do regime do RSI: a “criação de mecanismos reforçados para a sua atribuição quando estejam em causa comunidades ou destinatários com especial predominância de subsidiodependência”, a par da criação do conceito de “comunidades subsidiodependentes”⁵¹.

A ideia que se faz do RSI é a de que este permite que as pessoas se encostem à Segurança Social para fazer a sua vida. No entanto, os números mostram-nos que de facto esta afirmação é um mito.

Em primeiro lugar, é preciso explicar que Portugal foi um dos últimos países da União Europeia a adotar um programa de rendimento mínimo.

Em segundo lugar, a mera consulta das tabelas correspondentes ao RSI e que aqui se reproduzem abaixo mostram que os montantes em causa são muito reduzidos. De acordo com o Guia Prático do Rendimento Social de Inserção de 01 de junho de 2023, o valor máximo que alguém pode receber desta prestação são 209,11 euros. O valor apenas poderá ser superior caso os beneficiários façam parte da mesma família. Nesse caso, o valor do titular poderá cumular, conforme resulta da tabela, com os valores que corresponderem aos indivíduos maiores ou menores que com ele viverem.

A razão de ser destes valores tão baixos prende-se com a tentativa de evitar o desincentivo a trabalhar que este tipo de rendimentos pode provocar: “O maior entrave à ocorrência de desincentivos no programa encontra-se, no entanto, no próprio valor do rendimento mínimo. Em 1997, o valor da pensão social era de 21000\$00, o que correspondia a cerca de 37% do salário mínimo nacional, fixado em 56700\$00. Em princípio, só no caso de trabalhadores com níveis salariais extremamente baixos é que estariam reunidas as condições para que a «armadilha da pobreza» se accionasse”⁵².

da lei (v. <https://iniciativoliberal.pt/wp-content/uploads/2020/11/PSD-INICIATIVA-LIBERAL.pdf>).

⁵¹ “Subsidiodependência degenera evolução do ser humano: Ventura apresenta nova lei para o RSI”, in *Online* 28.06.2021 (disponível em https://ionline.sapo.pt/artigo/739081/subsidiodepend-ncia-degenera-evolucao-do-ser-humano-ventura-apresenta-nova-lei-para-o-rsi?seccao=Portugal_i).

⁵² RODRIGUES (2001), p. 8.

Pelo Titular	209,11 € (100%) do valor do RSI
Por cada indivíduo maior	146,38 € (70%) do valor do RSI
Por cada indivíduo menor	104,56 € (50%) do valor do RSI

A mera consulta da tabela do RSI permite perceber atualmente que o valor atribuído fica muito abaixo da linha de pobreza. Atualmente, o valor atribuído a um indivíduo a viver sozinho corresponde a 37% do limiar de pobreza. O que não é suficiente sequer para assegurar alimentação e alojamento em simultâneo. Quando ele é atribuído a um agregado familiar, ele é ainda assim baixo⁵³. Este rendimento, apesar de não corrigir a situação de pobreza, apenas foi concebido para reduzir a severidade ou intensidade da pobreza⁵⁴.

Recorde-se que, tal como resulta do referido Guia Prático, para esta prestação não basta a alegação de que não se tem outros rendimentos. O acesso a esta prestação depende da verificação de outros requisitos, nomeadamente, da situação de desemprego involuntário, e da autorização dada à Segurança Social para esta poder “aceder a todas as informações relevantes para avaliação da situação socioeconómica”.

⁵³ Mantenho o que sustentei em “A despesa pública justa” ao considerar este rendimento como “constitucionalmente insuficiente para assegurar o cumprimento dos deveres mínimos de benevolência que o Estado foi assumindo desde o século XVIII, (...) segundo os quais cada pessoa tem um valor moral intrínseco e o direito a ter uma vida com perspetivas de realização que vão bem para além de assegurar o mínimo de sobrevivência a cada dia que passa” – MARTINS (2016), pp. 365.

⁵⁴ RODRIGUES (2001), p. 17: “This would seem to us to be one of the most successfully achieved objectives in the programme: that of significantly improving the living conditions of the least protected households and individuals in Portuguese society.” E continua: “Consideration of the effects of the GMI on the severity and intensity of poverty does, however, enable us to identify what is in fact the programme’s greatest potentiality: to significantly alleviate situations of great precariousness. The Guaranteed Minimum Income Programme thus appears to be a programme that, rather than reducing the prevalence of poverty, seeks to alleviate its most extreme forms” – *Ibidem*, p. 24.

O mesmo autor mantém esta opinião em 2009, ao analisar o impacto do CSI e do RSI, em conjunto: “a more significant result is the change in the intensity and severity of poverty” – RODRIGUES (2009).

Mesmo quando se faz o confronto dos valores da despesa com prestações sociais com a do pagamento relativo ao RSI, ficamos com a ideia de que este valor é insignificante.

Despesa da Segurança Social: total e por tipo

Quanta gasta a Segurança Social em prestações sociais, como pensões, rendimento social de inserção, desemprego, maternidade, doença ou em subsídios à formação profissional?

Euro - Milhares

Anos	Despesa da Segurança Social						
	Total	Prestações Sociais			Desemprego e Apoio ao Emprego	Pensões, Suplementos e Complementos	Rendimento Social de Inserção (ex-Rendimento Mínimo Garantido)
		Total	Familiares	Doença e Maternidade			
2014	37 523 665,3	22 124 364,2	776 650,7	825 120,4	2 238 737,2	15 953 082,5	294 448,0
2015	33 095 112,7	21 506 641,4	771 183,3	916 852,2	1 760 640,4	15 753 196,1	287 351,1
2016	30 030 286,0	21 772 948,2	797 270,5	979 530,3	1 569 656,4	16 124 291,2	334 677,7
2017	29 358 949,2	22 130 652,9	845 380,8	1 062 204,7	1 312 244,0	16 485 493,8	344 098,0
2018	34 165 126,8	22 987 654,6	1 134 024,2	1 176 677,3	1 234 060,9	16 964 456,1	360 396,1
2019	38 502 251,1	24 197 397,9	1 305 782,5	1 300 742,5	1 188 259,2	17 854 963,9	347 937,1
2020	39 731 614,4	27 427 377,7	1 390 621,4	1 505 625,9	1 515 083,2	18 414 923,7	339 697,9
2021	42 781 102,8	28 170 562,5	1 481 223,4	1 459 361,4	1 592 008,6	18 888 790,1	356 161,4

Despesa da Segurança Social: total e por tipo
 Fontes de Dados: IGFSS/MTSSS
 Fonte: PORDATA
 Última actualização: 2023-02-09

Em Portugal, em 2021, o RSI correspondeu, como resulta deste quadro da PORDATA, a 0,8% da totalidade da despesa gasta em prestações sociais por parte da Segurança Social (356 161,40 euros *versus* 42 781 102,80 euros). Então, se compararmos o valor dessa despesa com o da despesa pública das Administrações Públicas, reforçamos esta conclusão: o pagamento de RSI corresponde a 0,0003% do montante total da despesa pública das Administrações Públicas do mesmo ano⁵⁵.

Do que se conclui que apenas a desinformação e a aporofobia acima referida gera a convicção de um grande dispêndio de dinheiro por parte da Segurança Social e de um grande número de pessoas a beneficiarem desta medida. Os números reais mostram-nos de facto o contrário: uma medida com pouca expressão orçamental, mas cujo impacto positivo é subvalorizado.

Não se nega, todavia, que haja quem cumule o RSI com outros rendimentos da economia paralela. Ainda assim, os casos patológicos e que se prendem com mecanismos que escapam ao controlo da Segurança Social não nos devem fazer esquecer tanto o carácter despiciendo desta despesa quanto os efeitos benéficos que ela traz no alívio da severidade da pobreza nos casos em que ela é mais extrema.

⁵⁵ De acordo com o valor fornecido pela Conta Geral do Estado de 2021, p. 47.

3. Remédios

a. A Segurança Social num contexto pós-social

Atualmente, a intervenção sobre a pobreza não pode deixar de ser vista no contexto da Segurança Social.

A instituição da Segurança Social não pode deixar de ser encarada como um ponto de viragem no que toca ao tratamento da pobreza. Recorde-se que o primeiro programa social público generalizado surgiu na Alemanha, pela mão de Bismark, fruto do crescimento do movimento socialista e das reivindicações operárias que o acompanhavam. As suas medidas visavam segurança dos trabalhadores contra acidentes e a instituição de um sistema de saúde, concedendo simultaneamente proteção a todos os que eram incapazes de trabalhar por força da idade ou de alguma incapacidade. Passariam estes, de acordo com esta proclamação feita, no discurso de 17 de novembro de 1881, a poder reivindicar legitimamente “um maior grau de bem-estar do Estado do que a que têm recebido até agora”⁵⁶.

O sistema de Bismark assentava numa ideia de seguros obrigatórios, sendo o financiamento feito por meio do pagamento de contribuições pelos seus beneficiários⁵⁷. A sua ideia era a de permitir aos trabalhadores o acesso a uma pensão de reforma decente, desde que eles contribuíssem para o sistema⁵⁸.

Para a criação deste sistema, Bismark baseou-se em “instituições existentes”⁵⁹, como é o caso das leis do trabalho que já atribuíam a responsabilidade por acidentes de trabalho aos empregadores e no

⁵⁶ Bismark's Proclamation on Social Policy.

⁵⁷ “To do justice to Bismarck, it must be added that, even with hindsight, his 1889 pension legislation can only but be classified as “modern”: it covered all blue- and white-collar workers of the time (up to an income threshold), including those working in inland waterways transport, the cottage industry, in small businesses, in agriculture, as well as domestic workers. Excluded were civil servants and employees in pharmacies” – SCHOLZ (2015), p. 17.

⁵⁸ “He offered to the German skilled workers, not to Germany's Lumpenproletariat (Marx) (...), a system that, if all went right, would offer a decent pension at old age. Workers not joining the system would have to labour until death or would have to rely at old age on the family or charity” – SCHOLZ (2015), p. 17.

⁵⁹ “Bismarck did not create his social insurance scheme from a void. He built on the basis of the already existing institutions and also-unconsciously – drew from the ideas of the revolution of 1848 whichhe so deeply abhorred.” – SIGERIST (1999), p. 477.

Estatuto prussiano de 1854 que tornava obrigatória a inscrição em certas associações mutualistas e o pagamento das suas contribuições tanto por empregadores como por trabalhadores⁶⁰.

O seu projeto não foi isento de críticas. Uma das críticas que lhe era dirigida alegava que este esquema mais não passava de um alívio organizado à pobreza pago à custa dos trabalhadores que dele beneficiavam⁶¹.

Em Inglaterra, anos mais tarde – mais concretamente em 1945 – Beveridge introduziu um sistema de segurança social ainda mais ambicioso⁶², ao qual não é alheia a influência de Bismark. É um sistema universal, instituído com a ambição explícita de acabar com a pobreza. Através deste sistema, o Estado providenciaria um mínimo básico a todos. Para além disso, deveria assumir políticas públicas de pleno emprego. Deveria ainda assumir as funções de provedor de saúde e educação. Estas funções – juntamente com os abonos para crianças – constituíam os três pilares da Segurança Social⁶³.

Com o objetivo de atacar os “cinco gigantes”: Carência, Doença, Ignorância, Miséria e Indolência, as medidas propostas por Beveridge visavam a provisão pública contra a pobreza. Não obstante o objetivo explícito de erradicação da pobreza, Beveridge não prescindia da componente de responsabilização pessoal. Nesta medida, uma parte substancial do seu plano de Segurança Social visava a substituição de rendimento de trabalho, em casos de interrupção e perda dos mesmos. Tinha esta política subjacente, portanto, a ideia de que a principal forma de obter rendimento é através do trabalho, pelo que a sua falta não poderia deixar de ser atendida pelo Estado⁶⁴. Dos cidadãos esperava-se em troca que buscassem e aceitassem todas as oportunidades razoáveis de emprego e que cooperação, de forma a evitar que o sistema passasse a financiar a indolência.

⁶⁰ “In other words: the idea of compulsory insurance was accepted in Germany long before Bismarck, although it was applied only in a very limited way” – SIGERIST (1999), p. 478.

⁶¹ “[The Social-democrats] (...) spoke of a “beggars’ insurance,” one that would merely prevent the worker from becoming a beggar, while making him pay for what he receive” – SIGERIST (1999), p. 487.

⁶² Para Beveridge, “o desemprego era um problema da sociedade e não dos pobres” – MÓNICA (2016), p. 56.

⁶³ Como se lê no parágrafo 301 do Beveridge Report 1942.

⁶⁴ Consoante podemos ler no parágrafo 12 do Beveridge Report 1942: “All the principal causes of interruption or loss of earnings are now the subject of schemes of social insurance”.

Este sistema não era, porém, exclusivo dos trabalhadores⁶⁵. Ele também abrangia trabalhadores independentes, donas de casa⁶⁶, pessoas em idade de trabalhar, mas que estivessem desempregadas, menores até aos 15 ou 16 anos (consoante estivessem ou não na escola) e pessoas mais velhas, que tivessem ultrapassado a idade de trabalhar.

E mais: ele garantia ainda assistência a quem não estivesse coberto por este sistema de segurança social, para que nenhuma necessidade de subsistência ficasse por cobrir, embora, como o relatório de Beveridge desde logo advertia, esta assistência não deveria ser tão desejável quanto os benefícios da segurança social: “deve satisfazer adequadamente essas necessidades até ao nível de subsistência, mas deve ser sentida como algo menos desejável do que uma prestação de seguro; caso contrário, os segurados não recebem nada pelas suas contribuições”⁶⁷.

Não obstante, a preocupação pela manutenção da subsistência mínima não fica por aqui. Como se lê no parágrafo 19 deste relatório: em qualquer subsídio, deve ter-se a preocupação de assegurar o necessário para a subsistência⁶⁸. De acordo com as medidas propostas por Beveridge, deveria haver um ajustamento de rendimentos às necessidades das famílias⁶⁹. Para além destas vantagens, a todos os beneficiários da Segurança Social seria ainda oferecida cobertura em termos de tratamento médico e reabilitação, por um serviço nacional de saúde, tendo também direito a despesas de funeral.

⁶⁵ V. parágrafo 19 do Beveridge Report 1942.

⁶⁶ De chamar a atenção para a proteção especial dada às mulheres em caso de casamento, maternidade, viuvez e reforma e também no caso de invalidez e reforma do marido. Se a mulher tivesse o seu próprio trabalho, ela poderia beneficiar de subsídio de maternidade e pensões de reforma e invalidez (embora mais baixas).

⁶⁷ Paragraph 369 do Beveridge Report 1942.

⁶⁸ “Unemployment, benefit, disability benefit, basic retirement pension after a transition period, and training benefit will be at the same rate, irrespective of previous earnings. This rate will provide by itself the income necessary for subsistence in all normal cases.”

⁶⁹ “Adequacy of Benefit The fourth fundamental principle is adequacy of benefit in amount and in time. The flat rate of benefit proposed is intended in itself to be sufficient without further resources to provide the minimum income needed for subsistence in all normal cases. It gives room and a basis for additional voluntary provision but does not assume that in any case. The benefits are adequate also in time, that is to say except for contingencies of a temporary nature, they will continue indefinitely without means test, so long as the need continues, though subject to any change of conditions and treatment required by prolongation of the interruption in earning and occupation” – Parágrafo 307 do Beveridge Report 1942.

O esquema de Segurança Social pensado por Beveridge seria unitário e tutelado por um Ministério próprio, com representações locais⁷⁰. Em termos de financiamento, este sistema seria suportado tanto por contribuições pagas pelos trabalhadores, trabalhadores independentes e desempregados e pagas pelos empregadores de trabalhadores dependentes⁷¹ quanto por verbas do Orçamento do Estado (sobretudo na parte relativa a pensões de velhice e a crianças)⁷².

O facto de este sistema ser, em parte, financiado pelo Orçamento do Estado foi uma novidade introduzida por Beveridge, assumindo uma divergência clara em relação ao sistema de Bismark. Foi, aliás, esta divergência que lhe permitiu começar a desenhar um sistema universal de Segurança Social que não deixasse ninguém para trás, garantido a subsistência mínima para todos. O financiamento público do sistema de Segurança Social seria assegurado por verbas tributárias. A todos os

⁷⁰ Parágrafo 19 do Beveridge Report 1942.

⁷¹ “Flat Rate of Contribution: The second fundamental principle of the scheme is that the compulsory contribution required of each insured person, or his employer is at a flat rate, irrespective of his means. All insured persons, rich or poor, will pay the same contributions for the same security; those with larger means will pay more only to the extent that as tax-payers they pay more to the National Exchequer and so to the State share of the Social Insurance Fund. This feature distinguishes the scheme proposed for Britain from the scheme recently established in New Zealand under which the contributions are graduated by income, and are in effect an income-tax assigned, to a particular service. Subject moreover to one exception, the contribution will be the same irrespective of the assumed degree of risk affecting particular individuals or forms of employment. The exception is the raising of a proportion of the special cost of benefits and pensions for industrial disability in occupations of high risk by a levy on employers proportionate to risk and pay-roll” (parágrafo 305 do Beveridge Report 1942).

⁷² “The National Exchequer provides one-third of the total cost of unemployment benefit, one-sixth of the cost of pensions and of disability and maternity benefits for new entrants at age 16, together with the cost of bringing in the existing population of all ages for the ordinary benefits at the flat rate of contribution, one-sixth of the cost of industrial disability not covered by industrial levy and the whole cost of children’s allowances and national assistance.

(vi) The National Exchequer and the local rates meet the cost of the health and rehabilitation services with the help of a grant from the Social Insurance Fund representing the receipts from the contributions assigned to these services. Division of costs between the National Exchequer and the local rates depends upon the further investigation of the finance and organisation of these services, suggested in para. 437.”

beneficiários era exigida uma contribuição fixa de baixo valor⁷³, a qual era condição essencial para que este sistema universal não aumentasse excessivamente os impostos⁷⁴.

Embora o Sistema de Bismark fosse tomado como referência por muitos países europeus, a verdade é que o foi a adoção do modo de financiamento de Beveridge que permitiu aos Governos alargar as suas respostas sociais e dar resposta aos problemas de uma população crescente e à evolução do mercado de trabalho (com mais trabalhadores informais). “O projeto de Beveridge foi globalmente bem-sucedido ao tornar socialmente aceitável a ideia de o Estado assumir a responsabilidade pelos seus cidadãos, desde o berço até ao túmulo.”⁷⁵

Este contraste torna os seus sistemas e reflexões de ambos os sistemas como contendo “todos os ingredientes necessários para os debates contemporâneos”⁷⁶.

Não obstante ter surgido com base em esquemas racionais, construídos como um todo, a verdade é que a Segurança Social se tem vindo a degradar, em muitos países, muito por força de “políticas desgarradas e de mera conjuntura, cronopoliticamente desadequadas”⁷⁷. Nota-se todavia que não é possível falar de um modelo único de Segurança Social que seja assumido em toda a Europa, até porque são destacados na literatura, pelo menos, quatro modelos de proteção social no velho continente⁷⁸: o modelo escandinavo (em que “a provisão pública de bem-estar financiada por impostos prevalece em detrimento do mercado e da família”⁷⁹); o modelo anglo-saxónico (marcado pela aplicação de “rígidos critérios de elegibilidade para os programas sociais existentes, que abrangem

⁷³ “Beveridge’s proposal required setting the mandated flat-rate contribution at a low level, as it had to be socially and economically acceptable and adequate to the worker with the lowest contributable earnings”-SCHOLZ (2015), p. 17.

⁷⁴ “Beveridge needed the social contribution as one distinguished revenue element, in order to avoid unacceptable increases in income tax for the middle classes and other” – SCHOLZ (2015), p. 17.

⁷⁵ SCHOLZ (2015), p. 8.

⁷⁶ SCHOLZ (2015), p. 8.

⁷⁷ LOUREIRO (2010), p. 33. Este autor enumera nas pp. 34 a 37 as medidas que foram tomadas em Portugal e que contribuem para os problemas de sustentabilidade da Segurança Social.

⁷⁸ LOUREIRO (2010), p. 82 também refere esta quadripartição para falar das “quatro Europas sociais”.

⁷⁹ BRANCO (2022), p. 14.

um número limitado de beneficiários⁸⁰); o modelo continental ou zona central da Europa (em grande medida inspirado no modelo de seguro social de Bismarck, assente em prestações proporcionais aos descontos feitos pelos trabalhadores e empregadores, mas marcado também por uma “atrofia da rede de mínimos sociais e das prestações não contributivas (deixando espaço para a sociedade civil de inspiração religiosa)”⁸¹); e o modelo mediterrânico ou da Europa do Sul (marcado pelo atraso da modernização social e assente num sistema “«familista por defeito», isto é, a família desempenha um papel central e transversal na prestação de cuidados aos seus membros”⁸²)⁸³.

Em Portugal, as insuficiências da Segurança Social têm conduzido, por um lado, a um reforço das políticas de ativação, condicionando, em grande medida, os apoios sociais a uma crescente responsabilização dos beneficiários de apoios (obrigando-os à procura ativa de emprego⁸⁴). Têm também conduzido ao recurso a “formas não-estatais de proteção”⁸⁵. Veja-se exemplificativamente o papel que tem sido assumido por instituições de caridade alimentar como o Banco Alimentar ou o REFOOD, suprindo as falhas – que são do Estado – de chegar efetivamente a quem precisa, cumprindo ainda a missão de dar voz e visibilidade ao problema da pobreza. Com evidentes problemas⁸⁶.

b. A criminalização da mendicância: uma nova tendência

Num contexto em que a pobreza persiste, sem que a Segurança Social seja suficiente para a erradicar, e que, em muitos Estados, se agrava com a pressão de refugiados e migrações, endurecem as medidas tentando combater a mendicância.

Se a tendência que verificamos desde tempos antigos era a da proscricção e criminalização da mendicância, a verdade é que nos anos 1960 já se tinha registado aqui na Europa e nos Estados Unidos um movimento de liberalização e despenalização da mendicância, cortando cerce com

⁸⁰ BRANCO (2022), pp. 13 e 14.

⁸¹ BRANCO (2022), 2022, p. 15.

⁸² BRANCO (2022), p. 16.

⁸³ Também com interesse, cruzando uma visão sobre proteção social e leis laborais, v. ALESINA e GLAESER (2006).

⁸⁴ JOÃO CARLOS LOUREIRO – *Adeus ao Estado Social...*, p. 96.

⁸⁵ JOÃO CARLOS LOUREIRO – *Adeus ao Estado Social...*, p. 95.

⁸⁶ MARTINS (2022).

as práticas que, provindo ainda das antigas leis dos pobres condenatórias do ócio e da vadiagem, se revelavam desajustadas aos novos tempos⁸⁷. Este movimento coincidiu com o auge da assunção do cuidado dos mais pobres pelo Estado.

Recentemente, a vaga da criminalização foi de novo assumida. Como assinalou o TEDH no Ac. *Lacatus c. Suíça*, em 2021, a realidade europeia não correspondia, de todo, à da década de 1990: dos trinta e oito Estados que integram o Conselho da Europa, apenas nove países não reprimem criminalmente a mendicidade, aplicando sanções que vão das repreensões orais ou multas até à aplicação de penas de prisão, passando pelo trabalho comunitário e pelo confisco das esmolas⁸⁸. O mesmo sucedeu nos Estados Unidos, em grande medida baseada na generalização da ideia de que “a livre proliferação da pequena criminalidade conduziria inevitavelmente a um abandono dos espaços públicos. Abandono este que seria gerador e potenciador de desordem pública”, que resulta da conhecida teoria que ficou conhecida pelo artigo subordinado ao título *Broken Windows*⁸⁹.

Esta nova tendência tem sido sustentada com base em três argumentos jurídicos principais. “Em primeiro lugar, a afirmação de que não existe um direito constitucionalmente protegido de pedir de esmola. Em segundo lugar, o reconhecimento da criminalização da mendicância como única medida eficaz (de entre outras possíveis menos gravosas, mas insuscetíveis de alcançarem o mesmo fim) para dissuadir dos comportamentos assediadores dos pedintes. Em terceiro lugar, a assunção de que a assistência aos mais pobres deve ser feita apenas pelo Estado e pelos seus mecanismos de ação social”⁹⁰.

Recentemente, o TEDH, no caso *Lacatus c. Suíça*, veio condenar a proibição da mendicância absoluta contida na lei penal genebrina, que violava o artigo 8.º da CEDH, deitando por terra os argumentos que sustentam o apoio e o respaldo constitucional que muitos países oferecem à criminalização de mendicância e dando uma indicação muito clara

⁸⁷ V. argumentação expendida no Acórdão do Supremo Tribunal dos Estados Unidos, *Papachristou v. City of Jacksonville*, 405 U.S. 156 de 1972, dando nota de que as antigas leis dos pobres não se adequavam aos tempos que se viviam: «esta lei é nula por vagueza, tanto no sentido de que “não dá a uma pessoa de inteligência comum um aviso justo de que a sua conduta prevista é legalmente proibida”, (...) quanto porque encoraja detenções e condenações arbitrárias e erráticas (...)» – MARTINS (no prelo).

⁸⁸ MARTINS (no prelo).

⁸⁹ WILSON. e KELLING (1982). Sobre isto v. MARTINS (no prelo).

⁹⁰ MARTINS (no prelo).

no que toca à necessidade de os países aderentes da CEDH fazerem marcha-atrás nas políticas criminais contra os mais pobres que assentem em proibições gerais, por violarem o artigo 8.º dessa mesma Convenção de forma excessiva⁹¹. Não obstante, deixou sem censura as proibições parciais ou de mendicidade agressiva.

c. A necessidade do desenvolvimento de um novo Direito da Pobreza, concebido como um Direito de Compaixão

Perante a complexidade do fenómeno da pobreza e os equívocos que se geraram em torno deste tema, proponho a reconstrução do Direito da Pobreza como um Direito de Compaixão. Um Direito que toma como pressuposto o nosso preconceito e hostilidade para com os pobres, mas que visa combatê-los ativamente, mediante o comprometimento de toda a sociedade com aqueles que estão privados de uma vida em condições condignas.

Bem sei que parece uma contradição usar numa expressão jurídica uma expressão que remete para sentimentos. Mas de facto não é, como bem diz Norbert Bilbeny, “é bom e desejável” que a justiça inclua a compaixão como cuidado existencial⁹². “A compaixão [...] move-nos para a Justiça”⁹³. No caso da pobreza – sobretudo atendendo ao fenómeno de aporofobia desenvolvida pela sociedade e aos mitos que acabam por conduzir naturalmente a soluções jurídicas penalizadoras para quem está numa situação de extrema vulnerabilidade – é extremamente importante assumir um papel militante. A falta de compaixão conduz-nos naturalmente a um trato cruel. “A aporofobia tem bases cerebrais e sociais que, felizmente, podem ser modificadas, e os caminhos mais adequados para essa transformação são a educação, entendida em sentido amplo, e a construção de instituições económicas, políticas e sociais capazes de promover o respeito à igual dignidade de cada uma das pessoas concretas”, como nos recorda Adela Cortina⁹⁴.

O Direito da Compaixão que proponho deve assentar em dois eixos principais. O primeiro eixo deve consistir numa aposta e promoção de instituições públicas, financiadas por receitas públicas, que contribuam

⁹¹ MARTINS (no prelo).

⁹² BILBENY (2015), p. 195.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ CORTINA (2020), Capítulo 5.

para uma eliminação da pobreza. Deveria haver um consenso de que a provisão pública é melhor do que a caridade privada a resolver o tema da pobreza. O segundo eixo deste Direito deve assentar na promoção ativa do igual tratamento de todos os cidadãos.

Com base nestas ideias, enuncio os mais relevantes elementos que integram este Direito da Pobreza, os quais desenvolverei posteriormente.

a) *A defesa do RSI como garantia mínima de cidadania.*

Como defendi em *A Despesa Pública Justa* o Estado tem como dever – e deveria assumi-lo como despesa pública prioritária – o pagamento de um mínimo existencial para aqueles que não têm outros meios para o fazer. “O direito a uma vida minimamente condigna deve ser encarado pelo Estado como uma despesa de inscrição prioritária, até mesmo à frente das despesas decorrentes de leis e de contratos que nos termos da Constituição pareciam ser as únicas limitações ao legislador orçamental. Isto porque [...] esta é uma despesa que deve ser considerada isenta da invocação da *reserva do financeiramente possível*.”⁹⁵

A esta luz, o RSI deve, portanto, ser encarado despesa pública prioritária, oferecida como garantia mínima de cidadania⁹⁶.

b) *O reconhecimento da necessidade recetiva como conteúdo mínimo dos direitos sociais.*

Também no sentido da erradicação da pobreza, o Estado deveria assumir uma ideia de prioridade na prestação de serviços públicos àqueles que mais necessitam. Esta ideia deveria ser traduzida no conteúdo mínimo dos direitos sociais.

Como defendi em *A Despesa Pública Justa*, “quem tem capacidade para aceder aos bens que também são objecto de prestação pública, não deve ser objecto de prioridade no que toca à definição dos deveres despesa pública. A despesa deve ser, antes de mais, feita em relação àqueles que demonstrem, quer incapacidade para a fazer, quer quem sem essas prestações poderiam ficar numa situação de vulnerabilidade.”⁹⁷

⁹⁵ MARTINS (2016), pp. 368 e 369.

⁹⁶ MARTINS (2017).

⁹⁷ MARTINS (2016), p. 414.

Com esta ideia, defendo uma certa degressividade na prestação pública de bens: “assim como aqueles que têm maior rendimento devem contribuir mais para o bolo de receitas tributárias, inversamente aqueles que podem ficar expostos a situações de vulnerabilidade deveriam poder receber com prioridade e mais do Estado”⁹⁸.

Trata-se, mais uma vez, de colocar o Direito ao serviço da Justiça, promovendo uma especial atenção ao cuidado existencial de todos. Numa lógica personalista e personalizante, a prioridade deve ser prestação de bens essenciais a pessoas que ou não possam aceder a eles ou que podendo teoricamente aceder a eles, fiquem na prática – e por terem suportado essa despesa – ou incapacitadas de prover às suas necessidades elementares ou expostas a situações que façam perigar uma vida condigna.

c) A proteção da presença dos mais pobres no espaço público.

No sentido da educação para formação de cidadãos compassivos, é preciso que a sociedade proteja a presença dos mais pobres no espaço público.

O tratamento dado a todos os cidadãos deve ser respeitador da igualdade e dignidade de todos. Sabendo do preconceito e mitos que rodeiam os pobres, o Estado deveria promover ativamente o tratamento neutro e respeitador dos mais pobres e vulneráveis da sociedade, formando as autoridades para lidar com os mais pobres do espaço público e impedindo, nomeadamente, os agentes policiais de enxotarem ou mesmo deterem, sem razão, os pedintes e sem-abrigo, para não incomodarem as demais pessoas com os seus pedidos ou histórias de vida⁹⁹.

A presença dos mais pobres no espaço público é essencial para permitir a todos uma tomada de consciência do número de pessoas desfavorecidas que fazem parte da comunidade e até das insuficiências da atuação das entidades públicas no que toca à resolução dos problemas da pobreza. Quem sabe até se “a mendicidade pode

⁹⁸ MARTINS (2016), p. 415.

⁹⁹ V. sobre a ideia de neutralidade e sobre o entendimento que se vem desenvolvendo em torno do Acórdão do Supremo Tribunal dos Estados Unidos da América *Reed v. Town of Gilbert* (2015) – LAURIELLO (2016).

provocar a reflexão dos outros, e mesmo a ação, desafiando crenças ou estilos de vida”^{100/101}.

d) *A proteção do discurso de pobreza à luz da liberdade de expressão.*

O Direito de Compaixão não ficaria completo sem o reconhecimento do discurso de mendicância como um discurso protegido à luz da liberdade de expressão.

Que discurso é este? Tudo aquilo que envolva a passagem da mensagem “Sou pobre e preciso de dinheiro”, envolvendo mesmo o reconhecimento como liberdade de expressão de certas práticas discursivas que não envolvam a utilização de palavras: a mão ou o copo estendido na nossa direção; a apresentação de fotografias de crianças; a apresentação de feridas, deformações ou aleijões, mesmo que causem incómodo ou choque a quem passa.

Como afirmou o Tribunal Constitucional austríaco, “o facto de tais comunicações serem vistas como assediadas, e em certas circunstâncias também como perturbadoras ou chocantes, não altera a proteção fundamental de tal comportamento comunicativo pelo artigo 10.º da CEDH [Convenção Europeia dos Direitos do Homem]”¹⁰².

O reconhecimento deste discurso à luz da liberdade de expressão deveria culminar na proibição da adoção de toda e qualquer medida, por parte do Estado, que de alguma forma procurasse contrariar/proibir ou limitar um comportamento que tenha como manifestação este discurso protegido.

Como defendemos no comentário ao Acórdão *Lacatus c. Suíça*, o reconhecimento claro do discurso de mendicância à luz da liberdade de expressão teria como efeito obrigar os Estados a repensar toda e qualquer forma de criminalização da mendicidade. Obrigar a repensar até nos casos de criminalização da mendicidade agressiva, de forma a não impedir a comunicação das necessidades quando as pessoas estão mais vulneráveis¹⁰³.

¹⁰⁰ HERTIG e FORT (2012), p. 109.

¹⁰¹ MARTINS (no prelo).

¹⁰² Acórdão do Tribunal Constitucional Austríaco de 30 de junho de 2012.

¹⁰³ MARTINS (no prelo).

Bibliografia:

- ABREU, Laurinda, “Repressão e controlo da mendicidade no Portugal Moderno” in ABREU, Laurinda (ed.), – *Asistencia y Caridad como Estratégias de Intervención Social: Iglesia, Estado y Comunidad* (s. XV-XX), Universidad del País Vasco, 2007.
- ALESINA, Alberto e GLAESER, Edward L., “Why are welfare states in the US and Europe so different? What do we learn?”, *Horizons stratégiques* 2006/2 (n.º 2), pp. 51 à 61 (disponível em <https://www.cairn.info/revue-horizons-strategiques-2006-2-page-51.htm>).
- ANTUNES, Ricardo, “Classes sociais e a desigualdade na saúde”, *CIES e-WORKING PAPER* N.º 85/2010, disponível em <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/1610/1/CIES-WP85%20Antunes.pdf>.
- Beveridge Report 1942 (disponível em <http://pombo.free.fr/beveridge42.pdf>).
- BILBENY, Norbert, *Justicia Compasiva. La Justicia como cuidado de la existencia*. Madrid: Tecnos, 2015.
- BISMARCK’S PROCLAMATION ON SOCIAL POLICY DE 17.11.1881 (disponível em https://ghdi.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=1808&language=english).
- BRADSHAW, Jonathan, *Methodologies to measure poverty: more than one is best!*, Paper for International Symposium Poverty: Concepts and Methodologies. Mexico City, março 28/29 2001 (disponível em https://www.bristol.ac.uk/poverty/pse/conf_pap/mex01_jrb.pdf).
- BRANCO, Rui, *Proteção Social no Portugal Democrático – Trajetórias de Reforma*. Lisboa: FFMS, 2022.
- BROCHADO, Ana, SANTOS, Maria, OLIVEIRA, Fernando e ESPERANÇA, José, “Gambling behavior: Instant versus traditional lotteries”, *Journal of Business Research*, Volume 88, July 2018, pp. 560-567.
- CHAGAS, BERNARDO T., GOMES, J. F. S., GRIFFITHS E MARK D., “Consumer Profile Segmentation in Online Lottery Gambling Utilizing Behavioral Tracking Data from the Portuguese National Lottery”, *Journal of Gambling Studies*, Sep2022, (pages 917 to 939).
- COOPER, Christian, “Why poverty is like a disease?” (*Nautilus*, 17 April 2017, disponível em <https://www.deepl.com/translator#en/pt/and%20make%20you%20more%20likely%20to%20take%20outsized%20risks>).
- CONRARIA, Luís Aguiar, “Como por os mais pobres a pagar mais impostos? A Santa Casa da Miséria explica” (disponível em <https://expresso.pt/opiniao/2020-02-29-Como-por-os-mais-pobres-a-pagar-mais-impostos--A-Santa-Casa-da-Miseria-explica>).
- CORTINA, Adela, *Aporofobia: um desafio para a democracia*. São Paulo: ContraCorrente, 2020 (versão digital sem indicação do número de páginas).
- European Comission – *The measurement of extreme poverty in the European Union*, 2011, pp. 8 e 9.
- GORDON, David e PANTAZIS, Christina (eds.), *Breadline Britain in the 1990’s*, Bristol: Summerleaze House Books, 1997 (disponível em <https://www.poverty.ac.uk/>)

- sites/default/files/attachments/Breadline%20Britain%20in%20the%201990s%20%28Gordon%20%20Pantazis%201997%29_0.pdf).
- HERTIG, Maya e FORT, Olivia Le, “L’interdiction de la mendicité à l’épreuve des droits fondamentaux”, in *Tangram*, 2012, n.º 30, pp. 107-112 (disponível em <http://archive-ouverte.unige.ch/unige:42829>).
- LAURIELLO, Anthony D., “Panhandling Regulation after Reed v. Town of Gilbert”, in *Columbia Law Review*, vol. 116, 2016 (disponível em <https://columbialawreview.org/content/panhandling-regulation-after-reed-v-town-of-gilbert/>).
- LOUREIRO, João Carlos, *Adeus ao Estado Social? A Segurança Social entre o crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos “direitos adquiridos”*. Coimbra: Wolters Kluwer/Coimbra Editora, 2010.
- MACK, J. e LANSLEY, S. *Poor Britain*, London, George Allen & Unwin, 1985 (disponível em <https://www.poverty.ac.uk/free-resources/poor-britain>).
- MARC, Céline, PORTELA, Mickaël, HANNAFI, Cyrine, LE GALL, Rémi, RODE, Antoine e LAGUÉRODIE, Stéphanie, “Quantifier le non-recours aux minima sociaux en Europe. Un phénomène d’ampleur qui peine à susciter le débat” in *Les dossiers de la Drees*, n.º 94, mars 2022, p. 9 (disponível em <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2022-03/DD94.pdf>).
- MARTINS, Maria d’Oliveira, *A Despesa Pública Justa: Uma análise jurídico-constitucional do tema da Justiça na despesa pública*. Coimbra: Almedina, 2016.
- MARTINS, Maria d’Oliveira, “A criminalização da mendicância e o Acórdão Lacatus c. Suíça do TEDH tomado como uma oportunidade perdida numa defesa intransigente da dignidade dos mais pobres”, in *Estudos em Homenagem à Professora Doutora Maria da Glória Dias Garcia*”? (no prelo).
- MARTINS, Maria d’Oliveira, “RSI: Cidadania menor?” in *Jornal Económico*, 25.08.2017 (disponível em <https://jornaleconomico.pt/noticias/rsi-cidadania-menor-200924/>).
- MARTINS, Maria d’Oliveira, “A fome e os deveres do Estado”, in *Expresso* 01.12.2022 (disponível em <https://expresso.pt/opiniao/2022-12-01-A-fome-e-os-deveres-do-Estado-139f4b20>).
- MÓNICA, Maria Filomena, *Os pobres*, Lisboa: A esfera dos livros, 2016.
- ODENORE, *L’envers de la “fraude sociale”*, Paris: La Découverte, 2012.
- OBSERVATÓRIO NACIONAL DE LUTA CONTRA A POBREZA, Relatório de 2022 “Pobreza e Exclusão Social em Portugal”, 2022.
- QUIGLEY, William P. (1997) “Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834: Regulating the Working and Nonworking Poor”, *Akron Law Review*, Vol. 30 : Iss. 1 , Article 4, pp. 5 a 7 (disponível em: <http://ideaexchange.uakron.edu/akronlawreview/vol30/iss1/4>).
- RODE, Antoine, “La quantification du non-recours en Europe. Historique et principales «scènes de production» des mesures réalisées dans 5 pays européens”, 12 | 2022|Working Paper # 34 – ODENORE (Observatoire des non-recours aux droits et services) (disponível em https://odenore.msh-alpes.fr/sites/odenore/files/Mediatheque/quantification_du_non-recours_ode_wp_34_odenore.pdf).

- RODRIGUES, Carla, PARENTE, Paulo e D'UVA, Teresa Bago – “Efeito distributivo do aumento da taxa normal do IVA”, novembro de 2002 (disponível em <https://www.gpeari.gov.pt/documents/35086/160446/w-paper30.pdf/f9d6b396-dc8d-532e-f830-d763f050f463?t=1616421021399>).
- RODRIGUES, Carlos Farinha, (Anti-poverty effectiveness and efficiency of the Guaranteed Minimum Income Programme in Portugal), Instituto Superior de Economia e Gestão – DE *Working papers* n.º 8-2001/DE/CISEP, 2001.
- RODRIGUES, Carlos Farinha, (Efficacy of anti-poverty and welfare programs in Portugal: the joint impact of the CSI and RSI), Setembro 2009, disponível em <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/1734/1/getFile%20Farinha.pdf>.
- ROWTREE, Seehohm, *Poverty – A study of Town Life*, New York: Macmillan and Co., Limited, 1901 (disponível em <https://wellcomecollection.org/works/cv2ekdg7/items?canvas=11>).
- SCHOLZ, Wolfgang, “Financing social security out of contributions: About origins, present discussions and prospects of a success story” in *International Social Security Review*, Vol. 68, 4/2015.
- SIGERIST, Henry E., “From Bismarck to Beveridge: Developments and Trends in Social Security” in *Legislation in Journal of Public Health Policy*, 1999, Vol. 20, No. 4 (1999), pp. 474-496.
- STRICKLAND, Eliza, “How Poverty Changes Kid’s Brains” (entrevista a Kimberle Noble, pediatra e neurocientista, na Columbia University) in *Nautilus*, 14 Dec., 2015 disponível em https://nautil.us/how-poverty-changes-kids-brains-235733/?_sp=3a89d0f3-3c48-407d-9895-f2fd1ea1b15d.1675075978278).
- TOWNSEND, Peter, *Poverty in the United Kingdom: a Survey of Household Resources and Standards of Living*, Middlesex, New York, Victoria: Penguin Books, 1979 (disponível em <https://www.poverty.ac.uk/system/files/townsend-book-pdfs/PIUK/piuk-whole.pdf>).
- RAVALLION, Martin, *Poverty Lines across the World*, Policy Research Working Paper 5284, 2010 (disponível em <https://documents1.worldbank.org/curated/en/298951468174919253/pdf/WPS5284.pdf>).
- VILAVERDE, Daniela e MORGADO, Pedro, “Scratching the surface of a neglected threat: huge growth of Instant Lottery in Portugal”, 2020, excerto disponível em <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S2215-0366%2820%2930039-0>.
- WILSON, James Q. e KELLING, George, “Broken Windows”, in *The Atlantic*, de março de 1982 (disponível em [http://faculty.washington.edu/matsueda/courses/371/Readings/Wilson%20and%20Kelling%20\(1982\).pdf](http://faculty.washington.edu/matsueda/courses/371/Readings/Wilson%20and%20Kelling%20(1982).pdf)).