

ACADEMIA DAS CIÊNCIAS DE LISBOA
MONOGRAFIAS · VOLUME 4

Uma reflexão transdisciplinar
sobre a pobreza no
Dia Internacional
da Erradicação da Pobreza

Maria da Glória F. P. D. Garcia (Coordenação)



LISBOA • 2025

Título: Uma reflexão transdisciplinar sobre a pobreza no
Dia Internacional da Erradicação da Pobreza

Coordenadora: Maria da Glória F. P. D. Garcia

Série: Monografias da Academia das Ciências de Lisboa — Vol. 4

Edição: Academia das Ciências de Lisboa (<https://www.acad-ciencias.pt/>)

Data de edição: fevereiro de 2025

ISBN: 978-972-623-418-0

DOI: <https://doi.org/10.58164/vbd1-g618>

Uma reflexão transdisciplinar
sobre a pobreza no
Dia Internacional
da Erradicação da Pobreza

Maria da Glória F. P. D. Garcia (Coordenação)

ÍNDICE

Mensagem de Sua Excelência O Presidente da República <i>Marcelo Rebelo de Sousa</i>	III
Nota de Abertura <i>José Luís Cardoso</i>	V
1. Pobreza e Transdisciplinaridade <i>Maria da Glória F. P. D. Garcia</i>	1
2. Pobreza e a Procura de Causas <i>António Barreto</i>	7
3. Pobreza e Desigualdade <i>Susana Peralta</i>	11
4. Pobreza(s) e Direito(s): Algumas (Breves) Linhas <i>João Carlos Loureiro</i>	17
5. Pobreza e Finanças Públicas <i>Maria d'Oliveira Martins</i>	23
6. Pobreza e Responsabilidade Social das Empresas <i>José Pena do Amaral</i>	27
7. Paisagem Urbana e Pobreza em Lisboa: Desigualdade e Segregação Espacial <i>Maria Lucinda Fonseca</i>	31
8. Alimentação e Pobreza <i>Ana Maria Gomes</i>	45
9. O Contributo das Neurociências para a Discussão do Problema da Pobreza <i>Alexandre Castro Caldas</i>	53
10. O que sabemos e o que não sabemos sobre a Pobreza em Portugal <i>Carlos Farinha Rodrigues</i>	59
11. Arte Urbana e Pobreza <i>Bordalo II</i>	73

MENSAGEM DE SUA EXCELÊNCIA O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

O que se diz numa mensagem dirigida a um encontro que reúne tão plural e qualificada contribuição?

Agradece-se, antes de mais.

Saudando a Academia das Ciências pela iniciativa de promover, neste que é o Dia Internacional da Erradicação da Pobreza, uma reflexão transdisciplinar sobre o tema, colhendo perspectivas de diferentes áreas do saber, alargando horizontes de compreensão e inspirando caminhos para o combate à pobreza. E agradecendo a contribuição de todos os intervenientes, diversificando o debate sobre uma realidade que atinge quase dois milhões de compatriotas. Falar de pobreza é falar das suas causas, das desigualdades que promove, dos direitos humanos que viola, da responsabilidade social a que apela, da paisagem urbana que destrói, do medo que estimula, da arte que inspira e é, finalmente, falar sobre o que não sabemos sobre a pobreza.

Permitam-me, neste dia, que me junte à Vossa reflexão, somando duas ideias, publicadas por dois especialistas na edição da revista CAIS de outubro, que tive o privilégio de dirigir. Como sabem, a CAIS é uma associação que promove a empregabilidade de pessoas em situação de sem-abrigo ou vulnerabilidade social. Sobre a tema da pobreza, escreveu Bruno Gonçalves, da Associação Letras Nómadas, de dinamização das comunidades ciganas, inspirado num provérbio cigano: “Mesmo que montes o cavalo virado para a cauda, ele seguirá caminhando para a frente!”. Ignorar a pobreza é adiar o bem-estar do país como um todo. É, pois, necessária maior ambição e empatia para enfrentar este combate. Porque, como escreve a economista Susana Peralta, na mesma edição, a nossa relação com a pobreza está ainda baseada numa série de mitos — a preguiça, a irracionalidade, a pertença a determinada comunidade — que têm impedido essa mesma ação.

Neste 17 de outubro de 2024, em que ao fenómeno estrutural da pobreza temos de acrescentar as guerras em curso, as alterações climáticas e as migrações enquanto fatores globais de risco, agradeço e saúdo a iniciativa da Academia das Ciências de Lisboa, desejando uma frutífera discussão.

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and a central flourish, positioned below the text.

Marcelo Rebelo de Sousa

Lisboa, Palácio de Belém, 8 de outubro de 2024

NOTA DE ABERTURA

José Luís Cardoso

O tema desta sessão conjunta das Classes de Ciências e de Letras da Academia das Ciências de Lisboa não carece de justificação. Invade a nossa consciência o sentimento de revolta, misturado com a sensação de impotência, perante um mal que sabemos existir, mas que continuamos a não saber como debelar. Queremos contribuir para a sua erradicação.

Ao inscrever o fim da pobreza como o primeiro dos objetivos da agenda para o desenvolvimento sustentável, as Nações Unidas dão claro destaque à gravidade do problema e à urgência da sua solução. Sim, queremos contribuir para a sua erradicação.

É esse também o sinal que a Academia das Ciências de Lisboa quer dar, promovendo uma reflexão conjunta em perspetiva multidisciplinar. Espero que esta sessão possa constituir motivação para o lançamento de outras iniciativas dedicadas a um tema que, infelizmente, não vai deixar de continuar a ser, nos próximos anos e décadas, um problema atual, de discussão sempre oportuna. Cabe-nos contribuir para encurtar o tempo em que, no futuro, se possa anunciar um mundo sem pobreza. Lutar por isso é lutar pela dignidade da condição humana, pelo desenvolvimento de uma sociedade avançada sem pobreza e sem exclusão social. Queremos mesmo contribuir para a erradicação da pobreza.

Agradeço a Maria da Glória Garcia a iniciativa e o empenho para que esta sessão se realizasse. Um agradecimento que é extensivo a todos os membros e não membros da Academia que se disponibilizaram para apresentar as suas reflexões, sabendo de antemão do apelo a que o façam de forma sintética. Estou certo de que não faltarão oportunidades para discorrerem mais longamente sobre os temas que aceitaram hoje apresentar, designadamente nos textos escritos que possam resultar desta sessão.

Agradeço ainda, muito especialmente, a Sua Excelência o Senhor Presidente da República, Professor Marcelo Rebelo de Sousa — nosso sócio honorário e por nós considerado com Presidente de Honra da Academia — pelas palavras tão estimulantes da mensagem que teve a bondade de enviar para ser lida nesta sessão.

A pobreza desafia-nos a pensar em múltiplas direções. Sobre a pobreza em Portugal e no mundo, lemos relatórios, cotejamos estatísticas, ensaiamos remédios individuais e coletivos, alinhamos desabafos emocionais ou reclamamos ações políticas dos poderes estabelecidos.

E também apreciamos os testemunhos que a literatura nos dá. Num dos mais belos e pungentes relatos e retratos sobre a pobreza, sobre *Os Pobres*, escreveu Raul Brandão, de forma grande e simples:

Há pobres duma decência que faz frio, de pessoas que querem manter certa aparência, e têm fome aos setenta anos, há-os infantis, há-os que se põem a olhar para a gente com a boca a tremer, como se pedissem desculpa do seu sonho e da sua humildade. Os ricos ocupam um lugar definitivo e inabalável na existência; os pobres fazem-se mais pequenos para não ocuparem lugar (*Os Pobres*, p. 34).

A pobreza ocupa hoje lugar na Academia das Ciências de Lisboa, vestindo o estatuto de gravidade que Raul Brandão reclamava para a discussão das coisas mais profundas da vida.

José Luís Cardoso

Presidente da Academia das Ciências de Lisboa

1. Pobreza e Transdisciplinaridade

MARIA DA GLÓRIA F. P. D. GARCIA

O dia 17 de outubro é, desde 1992, por Resolução da Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (Resolução n.º 47/196), Dia Internacional da Erradicação da Pobreza. Tendo por missão promover e incentivar a investigação científica, sempre que possível e necessário de forma interdisciplinar, e tornar públicos os resultados dessa investigação (artigo 4.º dos Estatutos), a Academia das Ciências de Lisboa não podia deixar de se sentir interpelada a promover, hoje, uma reflexão inter- e transdisciplinar sobre a pobreza.

É o que ora se inicia. E peço-vos que me acompanhem.

Se todos os membros de uma sociedade viverem pobremente, a pobreza tende a reproduzir-se indefinidamente. Porém, se se constituírem em democracia, a garantia da dignidade humana e inerentes direitos, de um lado, e o exercício do poder político, de outro, passam a ser pilares da sociedade, pelo que o equilíbrio tensionado destas duas realidades mantém a democracia de pé. Ora, sendo a pobreza uma afetação da dignidade humana, a medida da pobreza permitida numa sociedade democrática depende do modo como o poder político a consegue comprimir. Tal como muitas obras de arquitetura só se mantêm de pé graças a cálculos matemáticos que encontraram o equilíbrio tensionado entre os materiais de que são feitas, também as sociedades democráticas são fruto do equilíbrio entre garantia da dignidade humana e seus direitos e o exercício do poder político, desmoronando-se se esse equilíbrio for afetado, que o mesmo vale dizer, no exemplo em análise, se não puder ser contida a pobreza. Colhi a sugestão deste raciocínio ao ouvir a riquíssima comunicação do académico e matemático André Neves sobre *“superfícies mínimas”*, no dia 26 de setembro, nesta Academia.

E, dirigindo-me, em especial, aos matemáticos, atrevo-me a interrogar sobre a possibilidade de matematização do mencionado equilíbrio

tensionado que sustenta as sociedades democráticas... ou, noutra formulação, que mais claramente incorpora o pensamento transdisciplinar, haverá hipótese de calcular matematicamente o máximo de pobreza que uma sociedade democrática pode compreender sem se desfigurar?

E prosseguimos, com uma nova interrogação: pode a pobreza ser fruto de uma escolha livre?

Respondo dizendo que, em regra, a pobreza anda associada à desigualdade social, à existência de ricos e pobres, uma desigualdade por vezes profunda — *pobreza extrema* — outras vezes escondida na classe média — *pobreza envergonhada*. Não associamos, de imediato, a pobreza à falta de liberdade. Porém, tal como a igualdade social não convive com a pobreza, tão-pouco a liberdade com ela convive, o que não significa que a pobreza possa ser fruto de uma escolha em liberdade. Neste particular, lembro Diógenes de Sinopse, filósofo grego da Antiguidade Clássica, que pôs em causa as instituições e padrões de valor da época através da radicalidade com que escolheu viver, em pobreza extrema, obrigando-nos, por essa via, a refletir sobre a condição humana de ser animal, antes de nos tornarmos civilizados, e mostrando que o homem não pode revogar as leis da natureza, mas pode revogar as leis que ele próprio elabora. É sintomático o relato que da sua vida nos chega: passeando pela cidade com membros da corte, o Imperador Alexandre encontra-o na rua, onde vive como um mendigo. Diógenes estava deitado no chão. Abeirando-se dele, Alexandre diz-lhe que lhe peça o que quiser, indignando quem o acompanhava e a quem nunca perguntara algo idêntico. A resposta foi desconcertante: “*não me tires o que não me podes dar*”. Diógenes pedia-lhe somente que se desviasse para que pudesse continuar a gozar o sol. Um outro dia, estando horas a fio, de mão estendida junto a uma estátua, perguntaram-lhe o que estava ali a fazer, sabendo que de uma estátua nada receberia. A resposta não se fez esperar: “*Não quero ganhar o hábito de viver à custa de outros*”.

Há mais de vinte e cinco séculos, Diógenes mostrou, de forma radical, que liberdade e pobreza podem entrelaçar-se e, nessa coexistência, volverem-se em interrogação filosófica sobre o valor que atribuímos às coisas

em sociedade. Mas essa não é a regra. Como regra, a pobreza não se entrelaça na liberdade nem com ela coexiste, o que não significa estar afastada a radicalidade com que muitos e muitos a vivem — de acordo com dados do Banco Mundial, são mais de 700 milhões os que vivem em pobreza extrema —, e tão-pouco significa que tenhamos afastada a interrogação, também no plano da ciência económica, sobre a centralidade do valor que atribuímos às coisas.

Em *“O Valor de Tudo”* (2018), a economista Mariana Mazzucato evidencia a necessidade de reformar a sociedade capitalista, começando por perguntar como se cria *“valor”*, ou como é que culturalmente se constroem os padrões comportamentais que dão valor às coisas, concluindo que a criação de valor é resultado de um compromisso em que todos estamos envolvidos, pelo que, se quisermos alterar o nosso modo de vida em sociedade, temos de o assumir coletivamente como missão. E, em *“A economia como missão”*, título de outra sua obra, continua a trabalhar os caminhos que podem levar a sociedades mais justas e igualitárias.

Caminhos que, partindo de outras premissas, Amartya Sen, Nobel da Economia em 1998, trilhara, acentuando a importância da liberdade e da educação, na sociedade, e, numa inteiramente nova abordagem da luta contra a pobreza, caracterizada pela experimentação, Abhijit Banerjee, Esther Duflo e Michael Kremer, todos Nobel da Economia em 2019, continuaram.

Contestando anteriores teorias sobre a justiça, que entendem não ter aderência à realidade, estes últimos estudiosos partem da complexidade de cada situação de pobreza, das tradições de quem a vive, dos seus códigos de valor, que é preciso respeitar. Só partindo do concreto — afirmam — é possível moldar caminhos de solução. Não há remédios universais. Não há regras válidas para todas as situações, concluem. Em *“A economia dos pobres. Repensar de modo radical a luta contra a pobreza global”*, da autoria dos dois primeiros nobelizados, são recolhidas experiências em países dos cinco continentes, numa abordagem inovadora, que, além do mais contraria a linha de pensamento que culpabiliza quem é pobre pelo facto de ser pobre e pouco

ou nada faz para sair da situação, em especial quando lhe é reconhecido um *rendimento social garantido*.

Também recentemente, a epigenética — a área das ciências médicas que estuda a influência do meio ambiente e comportamentos sociais sobre a vida humana — concluiu que embora a saúde seja determinada pela genética, o local que habitamos, o ar que respiramos, os alimentos que comemos, os nossos comportamentos... também a condicionam. Com o que, nas neurociências, se abriu espaço para a “*neurociência da pobreza*”. Aí se estuda e entende que crescer em clima de *stress* e de medo — medo de não ter comida, medo da violência nas ruas, medo de estranhos... —, altera química e neurologicamente o ser humano, justificando doenças do foro psiquiátrico, que crescem aos padrões de diabetes e de obesidade dos pobres, o que desmistifica a ideia de que permanecer pobre significa ser preguiçoso.

E lembro o discurso de Franklin Roosevelt de 6 de janeiro de 1941, em plena 2.ª Guerra Mundial — *tão longe e, no entanto, tão perto* —, especialmente quando, ao defender os direitos humanos, fala de quatro liberdades fundamentais: liberdade de expressão, liberdade de culto, liberdade de viver sem medo, liberdade de viver sem penúria. Repito as duas últimas: *liberdade de viver sem medo* e *liberdade de viver sem penúria*... hoje longe de estarem garantidas, com a agravante de a sua ausência gerar, paradoxalmente, noutros, a “*aporofobia*” ou fobia aos pobres, como alerta a filósofa Adela Cortina. Uma fobia que, aliada a uma cultura asséptica e de depuração estética tende a ressuscitar, em ordenamentos jurídicos de Estados ditos “democráticos”, fenómenos de criminalização da “*mendicância*”.

O gosto, cultivado numa certa organização dos espaços, particularmente o das cidades, dá cobertura a este insidioso movimento. A arquitetura e a paisagem urbana, feitas de interrogações, nas suas permanências e mutações, tendem a desumanizar-se, dando a entender aos sem-abrigo que aí não têm lugar, porque o seu lugar não é a cidade, mas as suas franjas — os bancos de jardim com braços no meio para impedir que neles alguém se deite ilustra o que afirmo.

Em sentido contrário, porém, têm vindo a ganhar forma novas expressões artísticas, em plena rua, a casa dos que têm o céu por teto e não frequentam museus nem teatros, com o que se pretende cerzir um tecido cada vez mais esgarçado.

Ora esse tecido social esgarçado é hoje o foco das políticas públicas de combate à pobreza, desejosas de recuperar uma atividade abolida pela sociedade da abundância: reparar o tecido rasgado, o tecido que se esfiapou.

Razão pela qual mergulhar na história social à procura de causas, seja decisivo. Ademais sabendo que — e tomo o exemplo português —, nas últimas cinco décadas, Portugal viu drasticamente diminuída a mortalidade infantil, o analfabetismo e os pés descalços, para além de ter levado água e luz às casas de todo o país... Mas, há sempre um “mas” que não foi feito seja porque não se sabia que devia ser feito seja porque, sabendo, se adiou fazer...

Termino.

A pobreza, nas suas complexidades, exige compreensão alargada. Os cultores da matemática, da filosofia, da economia, da ciência política, da medicina, das neurociências, da biotecnologia, do direito, da geografia, da arte, da sociologia..., sem compromissos e com a autoridade que lhes vem da permanente procura de conhecimento, são convocados a intervir e a contribuir para a resolução do problema. O que é tanto mais importante quanto é certo corresponder a pobreza a indignidade, ausência de liberdade e igualdade e, fundamentalmente, inexistência do “direito ao direito”, “aquele” direito a conhecer o conteúdo dos demais.

2. Pobreza e a Procura de Causas

ANTÓNIO BARRETO

No mundo contemporâneo, a pobreza tem-se vindo a manifestar de modo bastante diferente do passado, do que se conheceu durante séculos. Com efeito, no universo de vasta comunicação aberta, de larga representação dos cidadãos, de consolidação dos direitos humanos e de crescente debate entre disciplinas, verifica-se que a pobreza deixou há muito de ser accidental, fatal, pessoal ou casual. Como também não é mais algo a que se acode individualmente. A realidade da pobreza, em tudo o que implica também como criação ou consequência das sociedades, ganhou uma dimensão inescapável. A pobreza tem hoje influência no estado das sociedades, no equilíbrio e na perturbação. Tem efeitos relevantes na vida política. Condiciona as liberdades, os direitos dos cidadãos, as democracias e a natureza dos regimes políticos. Tem consequências nas relações internacionais. Por todas estas razões, e também pela indiscutível carga de humanidade que implica, a pobreza é hoje prioritária nas políticas e nas múltiplas disciplinas das ciências sociais e humanas. A iniciativa de trazer esta discussão para a Academia das Ciências de Lisboa deve ser louvada e apoiada.

Desde o início que os confrades José Luís Cardoso e Maria da Glória Garcia nos alertaram para a preocupação central: “O que podemos fazer e o que pode fazer a ACL”? As minhas respostas são simples:

Sensibilizar o mundo académico e científico para a importância da questão social e para a necessidade de aproximar as Ciências, as Artes e as Letras dos temas da pobreza e da desigualdade social.

Apoiar quem tenta desenvolver e difundir as medições e as avaliações atuais realizadas pelas mais eficientes instituições de investigação e estudo.

Estimular quem tenta investigar e debater as causas dos fenómenos de pobreza e desigualdade em Portugal, em particular as causas da

persistência desses fenómenos, geralmente mais acentuados do que na maior parte dos outros países ocidentais.

Debater, de modo isento e independente, as políticas públicas nas vertentes da pobreza e da desigualdade.

O debate a levar a cabo na Academia ou patrocinado e estimulado pela Academia tem uma especial missão: a de permitir que se trate de uma discussão até certo ponto desanuviada da carga política e ideológica inevitável. Na verdade, a discussão sobre as políticas relativas à desigualdade e à pobreza estão geralmente dominadas pelas lógicas políticas, possivelmente partidárias. É inevitável que assim seja. Mas não deveria ocupar todo o espaço público. A discussão sobre as medições e a avaliação da pobreza, assim como sobre as políticas de combate e erradicação e sobre os resultados dessas políticas pode também processar-se em ambiente académico mais tranquilo, menos crispado, mais marcado pela experiência e menos ofuscado pela ideologia e o impacto público. Acrescento, todavia, que não considero a discussão política inútil, malfazeja ou errada. Nem pouco mais ou menos. A discussão política é indispensável à ação, à democracia e à sociedade. Pode é não ser cientificamente esclarecedora, dado que envolve outros interesses e outras dimensões. Mas a política também tem a ganhar com o conhecimento empírico e com o desenvolvimento científico.

A pobreza e as suas causas

Entre os debates que a Academia pode incentivar, contam-se os que se destinam a estudar e conhecer melhor as causas da pobreza e da desigualdade. O que faz com que em Portugal haja mais pobreza e que esta seja mais persistente do que noutros países comparáveis? O que faz com que em Portugal haja mais desigualdade e esta seja mais persistente do que noutros países, de igual desenvolvimento, mais desenvolvidos ou menos desenvolvidos? Existe realmente uma relação entre pobreza e desigualdade? Há países bem mais ricos e mais desiguais do que Portugal. E mais pobres e menos desiguais.

As políticas para aliviar ou eliminar a pobreza, assim como para combater a desigualdade, podem ser mais ou menos eficientes, podem dar melhores ou piores resultados. Mas em geral sofrem de um mal comum: o da ignorância das causas. Quais são em Portugal os fatores de desigualdade? O que faz com que em Portugal os elevados níveis de pobreza e de desigualdade sejam persistentes? A distribuição da propriedade da terra? A herança? O regime legal de propriedade? O regime legal de sucessão? A educação? O analfabetismo? A insuficiente formação técnica e profissional? A religião? A relação íntima entre Estado e Igreja durante longas décadas? A situação familiar? A organização do Estado? O sistema clientelar e de caciques? O regime fiscal e os sistemas de impostos? O atraso da indústria? A persistência das atividades agrícolas e do mundo rural? O atraso do Estado-providência e da Segurança social? A longa existência de uma ditadura política? A tradição de passividade perante a pobreza e a desigualdade? O desequilíbrio na distribuição de proventos e rendimentos? A insuficiente redistribuição através do Estado social? A luta de classes?

A estas perguntas, as respostas são muito diversas e até contraditórias. De comum a estes temas, a certeza de que a pobreza é, em Portugal, particularmente resistente. A “longa década” de 1960 a 1974 foi a de maior crescimento económico da história moderna e trouxe enormes benefícios, mas a pobreza persistiu. Atenuou-se, é certo, graças em particular à emigração, mas manteve-se em termos significativos. A democratização do país e a integração europeia significaram grandes progressos económicos e sociais. Sem dúvida. A primeira década europeia, de 1986 a 1995, registou novamente ganhos importantes de crescimento, produção e rendimento. Mas a pobreza, apesar de diferente do que era antigamente, manteve-se.

Ao longo das últimas cinco ou seis décadas, conhecemos progressos sociais e económicos notáveis. Nem sempre tanto quanto os nossos vizinhos europeus, mas significativos para a nossa história. Alguns exemplos podem ser recordados. O pleno emprego várias vezes atingido; a industrialização tardia, mas real; a modernização agrícola; o crescimento exponencial do turismo; o aumento rápido e sucessivo da emigração de portugueses e da

imigração de estrangeiros. No universo social, vale a pena recordar a alfabetização, finalmente; o alargamento do acesso ao ensino secundário e superior; a criação do Serviço Nacional de Saúde; o estabelecimento do sistema de segurança social universal. Isto, sem falar na erradicação das “barracas” urbanas e na expansão formidável de todos os serviços públicos e de equipamentos individuais e coletivos: água, eletricidade, luz, gás, esgotos, telecomunicações e outros. Tudo o que precede, e muito foi, não basta para que não se fale dos níveis elevados de pobreza entre nós. É esta persistência que me parece ser um tema necessário, interessante e multidisciplinar para as atividades que a Academia pode apoiar. Ou mesmo, mais do que apoiar, suscitar e estimular.

3. Pobreza e Desigualdade

SUSANA PERALTA*

O relatório “**Portugal, Balanço Social 2023**” resulta de uma iniciativa conjunta entre a Fundação La Caixa e a Nova School of Business and Economics. É um relatório anual, que faço em coautoria com o Bruno P. Carvalho, da Universidad de Alcalá, e com Miguel Fonseca, da Nova SBE. Trata-se de uma análise detalhada das condições socioeconómicas das famílias residentes em Portugal, abordando questões relacionadas com pobreza, a desigualdade, a saúde mental e o bem-estar.

O trabalho utiliza microdados nacionais e europeus de amostras representativas da população. A principal base de dados é o Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, que permite caracterizar não só a pobreza monetária como as situações de privação material e social. A **taxa de pobreza**, ou taxa de risco de pobreza, é a proporção de indivíduos que vivem em agregados familiares cujo rendimento disponível por adulto equivalente é inferior a 60% da mediana nacional. A ideia de “adulto equivalente” permite ter em conta a dimensão e composição do agregado familiar. Em 2022, o limiar de pobreza por adulto equivalente era de €6.608 anuais (ou €551 mensais). Este é o limiar de rendimento para um indivíduo que vive sozinho. Para os agregados com dois adultos, o limiar de pobreza é de €826,5 por mês. Para um agregado monoparental com um menor, o limiar de pobreza é de €716,3. Em 2022, havia 16,4% da população portuguesa em situação de pobreza, isto é, em agregados com rendimento disponível abaixo do respetivo limiar de pobreza; o número de pobres era de cerca de 1,7 milhões de pessoas.

* Professora Associada com Agregação, Nova SBE.

Como o limiar de pobreza oficial na União Europeia é de natureza relativa, por depender diretamente do rendimento disponível mediano na população, ser pobre em Portugal pode ser muito diferente de ser pobre na Roménia, ou no Luxemburgo. De facto, o nível de rendimento disponível mediano em cada país é muito diferente. Esta é uma das razões pelas quais o Eurostat também preconiza o cálculo de outro indicador importante, a taxa de **privação material e social**, que avalia a falta de acesso a bens e serviços essenciais. Um agregado familiar é classificado como estando em privação material e social severa se enfrentar dificuldades em pelo menos sete das treze dimensões definidas pelo Eurostat. Estas dimensões incluem, por exemplo, a impossibilidade de manter a casa aquecida, pagar contas básicas, substituir roupas e móveis essenciais, ou pagar uma semana de férias for a da residência habitual. Em 2022, 5,3% da população portuguesa vivia em privação material severa, um valor inferior à média da União Europeia, de 6,7%. Este dado reflete uma ligeira melhoria em relação a anos anteriores, mas a situação permanece preocupante, especialmente para as famílias com rendimentos mais baixos.

Embora as **taxas de pobreza** e de **privação material e social** sejam frequentemente interligadas, nem sempre coincidem. Muitas pessoas em situação de pobreza enfrentam também privação material severa, dado que rendimentos insuficientes limitam severamente o acesso a bens e serviços básicos. Por outro lado, alguns indivíduos com rendimentos ligeiramente acima do limiar da pobreza podem viver numa situação de privação, devido a despesas inesperadas ou elevados custos de habitação e energia. Estes dados evidenciam que a pobreza é uma condição multidimensional, que vai além do rendimento, e requer políticas integradas para melhorar a qualidade de vida da população.

No que diz respeito à **desigualdade económica**, o relatório destaca a concentração de rendimentos em Portugal. Em 2022, os 25% mais ricos detinham cerca de 47% do rendimento total do país, enquanto os 25% mais pobres ficavam com apenas 10,8%. Embora tenha havido uma ligeira redução na desigualdade entre 2021 e 2022, os dados preliminares de 2023 indicam que

as disparidades voltaram a aumentar. Esta situação é agravada por diferenças regionais marcantes. Em regiões como os Açores, a Madeira e o Algarve, registaram-se aumentos nos índices de pobreza e desigualdade entre 2021 e 2022, contrastando com algumas melhorias em áreas do continente.

Os grupos sociais mais vulneráveis incluem mulheres, estrangeiros, pessoas com baixos níveis de escolaridade, famílias monoparentais, famílias numerosas, desempregados e jovens. Entre crianças e idosos, as dificuldades são particularmente evidentes. Em 2022, 302 mil crianças viviam em situação de pobreza, assim como 416 mil idosos. Para além disso, um quarto dos idosos relatou dificuldades em manter a casa aquecida, e 16% das crianças viviam em habitações sobrelotadas. Estas condições refletem a precariedade habitacional e a exclusão social enfrentada por muitas famílias portuguesas.

A concentração das situações de pobreza em famílias com crianças é uma consequência do facto de estas consumirem recursos e não aumentarem os recursos disponíveis. Assim, uma família com dois adultos que viva com um rendimento ligeiramente acima da linha de pobreza pode tornar-se pobre quando nasce uma criança. Isto porque o rendimento por adulto equivalente é igual ao rendimento total do agregado a dividir por 1,5, no caso dos dois adultos, e por 1,8, quando já têm uma criança. Assim, é concebível que, no primeiro caso, o rendimento disponível por adulto equivalente esteja acima da linha de pobreza, os tais €551 em 2022, mas já fique abaixo ao dividir o rendimento total por 1,8, ao invés de 1,5. Por outro lado, a presença de crianças nos agregados familiares tem muitas vezes efeitos ditos comportamentais, que condicionam a participação dos adultos no mercado do trabalho, a possibilidade de trabalhar horas extra, ou o desempenho que poderá ter um impacto de curto ou de médio prazo no rendimento.

As **transferências sociais** têm desempenhado um papel fundamental na redução da pobreza. Sem apoios como o rendimento social de inserção (RSI) e o abono de família, a taxa de pobreza seria significativamente mais elevada. Em 2023, cerca de 1,3 milhões de pessoas beneficiavam do abono de família, enquanto 241 mil recebiam o RSI. Entre os beneficiários do RSI, 32% tinham menos de 18 anos, sublinhando a importância deste

instrumento no combate à pobreza infantil e na mitigação das desigualdades intergeracionais.

O mercado de trabalho é outro foco do relatório. No segundo semestre de 2023, registou-se um aumento do desemprego em todas as regiões do país, afetando especialmente as áreas do Norte e do interior das regiões Centro e Alentejo. O trabalho remoto, entretanto, tornou-se mais comum, sendo predominantemente adotado por pessoas com ensino superior, rendimentos elevados e de origem europeia. Por outro lado, a precariedade laboral permanece um desafio significativo, com contratos temporários predominando entre jovens de 18 a 24 anos, estrangeiros não europeus e trabalhadores com baixos salários. Este cenário reflete uma segmentação no mercado de trabalho, que dificulta o acesso a condições de emprego estáveis e bem remuneradas.

O relatório conclui que a pobreza, a desigualdade e as disparidades regionais continuam a ser desafios estruturais em Portugal. Apesar de algumas melhorias pontuais, os dados indicam que os problemas persistem e, em alguns casos, estão a agravar-se. Embora as transferências sociais desempenhem um papel essencial na mitigação da pobreza, são necessárias políticas públicas mais abrangentes para abordar questões estruturais, como a precariedade laboral, as condições habitacionais inadequadas e as desigualdades no acesso a serviços básicos. A interseção entre pobreza, privação material e saúde mental reforça a necessidade de estratégias integradas que promovam uma sociedade mais equitativa e assegurem melhores condições de vida para todos.

O *Portugal, Balanço Social* evidencia, igualmente, as relações das situações de pobreza com aspetos como a saúde mental e física e a relação com as instituições. O objetivo destas análises complementares, com base em fontes de dados como o *European Social Survey* ou em módulos *ad-hoc* do Inquérito às Condições de Vida e rendimento, é chamar a atenção para as implicações múltiplas da pobreza e para os riscos sociais que esta encerra.

Assim, na edição de 2023 do *Balanço Social*, fazemos uma análise detalhada da relação entre a pobreza e a saúde mental e o bem-estar dos

indivíduos. Em 2022, as pessoas em situação de pobreza relataram hábitos de vida menos saudáveis, como menor prática de exercício físico, reduzido consumo de frutas e vegetais e maior prevalência de consumo de tabaco e álcool. Além disso, enfrentaram maiores dificuldades no dia a dia, incluindo limitações de mobilidade, problemas de concentração e maior isolamento social. Sentimentos de infelicidade e solidão eram duas vezes mais frequentes entre pessoas em situação de pobreza, destacando o impacto psicológico e emocional das condições económicas adversas.

A pobreza tem, outrossim, impactos na forma como os indivíduos avalliam diversos aspetos da sociedade. Em 2023, estes indivíduos demonstraram uma visão mais pessimista sobre a economia, a situação do país e os serviços públicos, evidenciando a influência das condições económicas adversas na sua perceção geral. Além disso, as expectativas em relação ao futuro eram predominantemente pessimistas, com uma visão desfavorável sobre a evolução da sua condição financeira, da vida em geral e do mercado de trabalho.

A confiança nas instituições também foi gravemente abalada entre os que enfrentam dificuldades financeiras. Cerca de 97% das pessoas desconfiavam dos partidos políticos, 83% manifestavam desconfiança em relação ao sistema judicial e 66% tinham uma visão negativa sobre o governo. Para além disso, registou-se um elevado nível de insatisfação com o funcionamento da democracia, reforçando a relação entre insegurança económica e falta de confiança nas estruturas políticas e sociais.

Estes dados demonstram a importância de desenhar políticas públicas sólidas, baseadas em evidência, e com resultados robustos para combater a pobreza. De facto, para além do imperativo normativo relacionado com o bem-estar contemporâneo das pessoas em situação de pobreza e com o ciclo intergeracional que advém da especial vulnerabilidade das crianças à pobreza, pelas razões expostas, a pobreza tem um efeito pernicioso na qualidade da democracia. Não há mensagem mais pungente para terminar a minha curta intervenção na oportuna sessão solene que a Academia das Ciências de Lisboa promove no Dia Internacional para a Erradicação da Pobreza, no ano em que celebramos os 50 anos do 25 de abril.

4. Pobreza(s) e Direito(s): Algumas (Breves) Linhas

JOÃO CARLOS LOUREIRO*

Nesta Sessão da Academia das Ciências de Lisboa, cabe-me, no espartilho temporal de cinco minutos, dizer algumas palavras sobre pobreza (melhor, pobreza, dado que as formas relevantes são várias) e direito/direitos, ou seja, *law* (direito objetivo) e *rights* (direitos subjetivos), quer se trate, neste último caso, de direitos humanos (no plano internacional¹) quer de direitos fundamentais (ao nível nacional e também na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia²). Se pobreza não é um território desconhecido no campo da juridicidade e do próprio ensino do direito³, é verdade que, nas últimas décadas, entre nós (mas também noutros

* Universidade de Coimbra, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito.

¹ No plano do direito internacional, limitando-me a exemplos que privilegiam o campo da segurança social e da proteção da saúde, *vd.*, por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos do Homem (entretanto rebatizada dos Direitos Humanos), de 10 de dezembro de 1948, artigos 22.º (direito à segurança social), 23.º (direito ao trabalho e à proteção contra o desemprego) e 25.º (direito a um nível de vida suficiente); Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, de 16 de dezembro de 1966, artigos 9.º (direito à segurança social), 10.º (direito à proteção e à assistência familiares), 11.º (direito a um nível de vida suficiente), 12.º (direito à proteção da saúde); na doutrina, *vd.* Lucy Williams (coord.), *O direito internacional da pobreza: um discurso emergente*, Cascais: Sururu, Produções Culturais, 2010.

² *Vd.*, desde logo, o artigo 34.º (Segurança social e assistência social), com uma referência expressa à pobreza no n.º 3.

³ Entre nós, com outras indicações, permito-me remeter para João Carlos Loureiro, “A pobreza como tema no ensino das Faculdades de Direito em Portugal: sob o signo de Mnemósine: I – Da Revolução liberal à República”, *Boletim da Faculdade de Direito* 97/2 (2021), pp. 803-865; *Idem*, “A pobreza como tema no ensino das Faculdades de Direito em Portugal: sob o signo de Mnemósine: II – Da Primeira República à Revolução de Abril”, *Boletim da Faculdade de Direito* 98/1 (2022), pp. 787-805.

quadrantes), os estudos que lhe são especificamente dedicados neste domínio⁴, sem prejuízo da existência de alguns, pautam-se pela escassez,

⁴ Na doutrina nacional, depois da Revolução de Abril, *vd.*, entre outros, Jorge Miranda, “O direito, o Estado e a pobreza”, *Brotéria* 127 (1988), pp. 530-541; José Joaquim Gomes Canotilho, “O direito dos pobres no ativismo judiciário”, in J.J. Gomes Canotilho/Marcus Orione Gonçalves Correia/Érica Paula Barcha Correia (Coord.), *Direitos fundamentais sociais*, São Paulo, Editora Saraiva, 2010, pp. 33-35; *Idem*, “O ativismo judiciário: entre o nacionalismo, a globalização e a pobreza”, in Lenice S. Moreira de Moura (Org.), *O novo constitucionalismo na era pós-positivista: homenagem a Paulo Bonavides*, São Paulo, Saraiva, 2009, pp. 47-58; José Casalta Nabais, “Política fiscal, desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza”, in *Idem*, *Estudos de direito fiscal: por um Estado fiscal suportável*, vol. II, Coimbra, Almedina, 2008, pp. 41-65 [publicado inicialmente em *Ciência e Técnica Fiscal* (2007/419), pp. 88-116]; Ana Luísa Fernandes, “Pobreza e exclusão social: breve reflexão”, *Revista de finanças públicas e direito fiscal* 6 (Primavera 2013/1), pp. 199-207; Nazaré da Costa Cabral, “As autarquias locais e a luta contra a pobreza”, in Eduardo Paz Ferreira *et al.* (org.), *Crise, justiça social e finanças públicas*, pp. 151-164; Francisco Liberal Fernandes, “A pobreza perante o direito”, *Revista Eletrónica de Direito* (2014/2), pp. 1-18; João Rato, “O Ministério Público e a jurisdição laboral: ou em versão mais relativa, o Ministério Público e o direito dos pobres”, in *O Ministério Público e os novos desafios da justiça: VI Congresso do Ministério Público: Évora, 21 a 24 Novembro 2002*, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, 2007, pp. 89-95; Carla Amado Gomes/Raquel Franco, “Pobreza energética: uma nova espécie de pobreza?”, in *Estudos em homenagem a Rui Pena*, Coimbra, Almedina, 2019, pp. 231-252; Maria Lúcia Amaral/Jörg Polakiewicz, “Armut und Verfassung: die Rechtslage Portugals”, in Rainer Hofmann (Hrsg.), *Armut und Verfassung: Sozialstaatlichkeit im Europäischen Vergleich*, Wien: Verlag Österreich; Österr. Staatsdr., 1998, pp. 181-224; João Carlos Loureiro, “Responsabilidade(s), pobreza e mundo(s): para uma tópica (inter)constitucional da pobreza”, in Fernando Alves Correia/Jónatas Eduardo Mendes Machado/João Carlos Loureiro (Orgs.), *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, vol. I, *Responsabilidade: entre passado e futuro*, Coimbra: Coimbra Editora, 2012, pp. 395-424; *Idem*, “O regaço social da República: algumas considerações sobre a pobreza e a proteção social na Constituição de 1911”, *Polis* (2012/18-21), pp. 57-71; *Idem*, “Rostos e (des)gostos da(s) Europa(s): dom, fraternidade e pobreza(s)”, *Revista da Universidade de Aveiro – Letras* 25 (2012), pp. 181-232; *Idem*, “Cidadania, proteção social e pobreza humana”, *Boletim da Faculdade de Direito* 90/1 (2014), pp. 71-137; *Idem*, “Pauperização e prestações sociais na “idade da austeridade”: a questão dos três D’s (Dívida, desemprego, demografia) e algumas medidas em tempo de crise(s)”, *Boletim da Faculdade de Direito* 90/2 (2014), pp. 613-661; *Idem*, “Direito(s) e pobreza(s): um ensino programado entre núcleo e variações, ou sobre a arte da composição”, *Boletim da Faculdade de Direito* 96/2 (2020), pp. 1063-1092. Para além destes textos que têm pobres, pobreza ou pauperização no título, há outros escritos mais gerais que tratam da relação entre pobreza(s) e direito(s): por exemplo, *vd.*, desde logo, a dissertação de doutoramento da minha Colega nesta Sessão, Maria d’Oliveira Martins, *A despesa pública justa: uma análise jurídico-constitucional do tema da justiça na despesa pública*, Coimbra: Almedina, 2016.

especialmente quando comparados com os de outras áreas do saber, como a economia, a sociologia e a história, por exemplo⁵.

Na ordem jurídica, no ano em que se assinalam 50 anos de abril, esboça-se uma primeira abordagem a partir da Constituição da República Portuguesa (CRP). Ora, se Portugal era então um dos países mais pobres da Europa Ocidental, aliás já com significativas assimetrias no território continental (recorde-se *La raya de Portugal la frontera del subdesarrollo*, de Antonio Pintado e Eduardo Barrenechea⁶), ainda assim pobres e pobreza são termos ausentes na Constituição. Contudo, uma ausência presente, dado o profundo compromisso em termos de socialidade, com um vasto rol de direitos económicos, sociais e culturais, no quadro de um projeto de «construção de um país mais livre, mais justo e mais fraterno» (Preâmbulo da CRP), incluindo a realização de uma “democracia económica, social e cultural” (na versão revista do artigo 2.º da nossa lei fundamental⁷, que não consagrou, por razões que agora não é possível considerar, a formulação Estado social⁸).

Sendo a nossa Constituição “amiga do direito internacional”⁹, recorde-se a existência de um direito internacional da pobreza, relevando os

⁵ Uma lista de publicações em diferentes áreas relativas à questão da pobreza (aliás, não limitada a títulos nacionais e de forma não exaustiva) foi disponibilizada pela Assembleia da República: <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/dia-internacional-erradicacao-pobreza.aspx>.

⁶ Antonio Pintado/Eduardo Barrenechea, *La raya de Portugal la frontera del subdesarrollo*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1972.

⁷ Lei Constitucional n.º 1/1982, de 30 de setembro (artigo 2.º, n.º 3). Nesta primeira revisão, ainda se estabelecia como “objetivo assegurar a transição para o socialismo mediante a realização da democracia económica, social e cultural (...)”. Só na segunda revisão (Lei Constitucional n.º 1/1989, de 8 de julho) se eliminou no artigo 2.º a referência à transição para o socialismo (cf. o artigo 3.º da referida Lei Constitucional).

⁸ João Carlos Loureiro, *Adeus ao Estado Social? A segurança social entre o crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos “direitos adquiridos”*, Coimbra: Coimbra Editora/Wolters Kluwer, 2010, pp. 104-105.

⁹ Sobre este ponto, *vd.* José Joaquim Gomes Canotilho, “Offenheit vor dem Völkerrecht und Völkerrechtsfreundlichkeit des portugiesischen Rechts”, *Archiv des Völkerrechts* 34 (1996/1), *Portugal und des Völkerrecht/Portugal and Public International Law*, pp. 47-71; também *Idem*, *Direito constitucional e teoria da constituição*, 7.ª ed., Coimbra, Almedina, 2003, p. 369, referindo-se a “amizade para com o direito internacional”.

direitos humanos. Hoje assinalam-se, desde logo, os Objetivos de Desenvolvimento Social (ODS), a começar pelo 1.º (“Erradicar a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares”)¹⁰.

Resisto à tentação de reduzir o conceito de pobreza à sua dimensão económica (quer seja em termos de pobreza absoluta ou relativa; pobreza objetiva ou subjetiva, com uma menção à “pobreza sentida”; pobreza individual e pobreza familiar; velha, nova e novíssimas pobreza), sem prejuízo da sua enorme importância e da presença de métricas da pobreza¹¹. Também não é possível, *hic et nunc*, proceder à sua delimitação/articulação com e face a uma rede conceitual onde se integram conceitos como exclusão social, marginalização, vulnerabilidade e desigualdade¹², entre outros. Conjugando as várias dimensões, avançaria com um conceito de pobreza (que não vou poder aqui explicitar, em termos de conteúdos e de dívidas, por exemplo, em relação a Amartya Sen¹³). A pobreza é uma privação de determinadas possibilidades de funcionamento, o que se espelha numa redução da liberdade, tocando, em maior ou menor medida, no acesso a um conjunto de bens, materiais e imateriais, necessários ao “florescimento humano”, podendo ser económica ou não, absoluta ou relativa, individual ou familiar, sendo uma questão sociopolítica e não um dado natural (sem prejuízo da existência de um conjunto de condicionamentos deste tipo), em regra com tradução em situações de exclusão social e problemas em matéria de (des)igualdade¹⁴.

Circunscrevendo o campo ao direito da segurança social, há que considerar um conceito multidimensional de pobreza, que convoca, pelo menos,

¹⁰ Sobre este, com vasta bibliografia, *vd.* Winfried Huck, *Sustainable Development Goals: Article-by-article commentary*, Baden-Baden: Nomos, 2022, pp. 89-124.

¹¹ *Vd.* João Carlos Loureiro, *Direito(s) e pobreza(s): um olhar a partir do direito da segurança social*, Coimbra, 2021, pp. 66-91.

¹² Sobre estes, com as necessárias referências, *vd.* João Carlos Loureiro, *Direito(s) e pobreza(s)*, pp. 73-82.

¹³ *Cf.*, desde logo, Amartya Sen, *A ideia de justiça*, Coimbra, Almedina, 2012.

¹⁴ O desenvolvimento desta noção e as pertinentes indicações bibliográficas podem ver-se em João Carlos Loureiro, *Direito(s) e pobreza(s)*, esp. pp. 97-99.

uma trilogia: pobreza económica, pobreza de cuidados e pobreza relacional *lato sensu* (abrangendo a pobreza de inclusão quer laboral quer relacional *stricto sensu*)¹⁵. Embora a segurança social vá muito para lá da garantia de um mínimo para uma existência condigna¹⁶, aliás constitucionalmente protegida, reiterada em várias decisões do Tribunal Constitucional¹⁷, esta é básica numa “sociedade decente”¹⁸ que toma a sério a dignidade da pessoa humana, permitindo contribuir para a «libertação da «angústia da existência»”¹⁹. Importa responder não apenas à perda de rendimentos e ao acréscimo de despesas, mas também à necessidade de cuidados (mais exigentes em sociedades marcadas por um crescente envelhecimento), em que o relativo sucesso do Estado social no que toca ao acesso, aliado a uma impressionante revolução biomédica, com expressão num significativo aumento da esperança de vida, contribui(u) para a sua crise, nomeadamente em virtude de um relevante acréscimo da despesa pública²⁰.

Quanto às relações entre direito(s) e pobreza(s), são vários os modelos que se podem considerar, a saber²¹:

¹⁵ João Carlos Loureiro, *Direito(s) e pobreza(s)*, pp. 91-96.

¹⁶ Na esteira de José Carlos Vieira de Andrade [“O ‘direito ao mínimo de existência condigna’ como direito fundamental a prestações estaduais positivas – Uma decisão singular do Tribunal Constitucional: Anotação ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 509/02”, *Jurisprudência Constitucional* (2004/1), pp. 21-29, p. 29], que sublinha tratar-se de “um mínimo para uma existência condigna e não de existência, porque se trata de assegurar condições de dignidade e não a dignidade em si mesma” (em itálico no original).

¹⁷ *Vd.*, por todos, o importante Acórdão n.º 509/2002, objeto de uma significativa receção na doutrina: para além da anotação referida na nota anterior, *vd.*, por exemplo, Joaquim de Sousa Ribeiro, *Direitos sociais e vinculação do legislador*, Coimbra, Almedina, 2021, pp. 104-111; Jorge Reis Novais, *Uma Constituição, dois sistemas? Direitos de liberdade e direitos sociais na Constituição portuguesa*, Coimbra: Almedina, 2020, pp. 204-208; Catarina Santos Botelho, *Os direitos sociais em tempo de crise ou revisitar as normas programáticas*, Coimbra, Almedina, 2015, pp. 340-342 (com outras referências à discussão doutrinária).

¹⁸ Avishai Margalit, *La società decente*, Milano, Edizioni Angelo Guerini e Associati, 1998.

¹⁹ José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito constitucional e teoria da constituição*, 7.ª ed., Coimbra, Almedina, 2003, p. 249 (itálico no original), baseando-se em Podlech (“Art. 1”, in *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1, Art. 1-37, 2.ª ed., Neuwied/Darmstadt, Luchterhand, 1989).

²⁰ Fala-se de “riscos de segunda ordem” (expressão de Leisering citada por Carsten Ullrich, *Soziologie des Wohlfahrtsstaates: Eine Einführung*, Frankfurt am Main, Campus Verlag, 2005, p. 66), ou seja, de riscos resultantes da própria ação e sucesso do Estado social.

²¹ Para outros desenvolvimentos, João Carlos Loureiro, *Direito(s) e pobreza(s)*, pp. 113-131.

- o direito visto como causa de pobreza (maldito direito), quer se considere a ordem jurídica como um todo, confrontada com alternativas à juridicidade (por exemplo, *ordo amoris*)²², quer certas concretizações normativas, seja em virtude da ausência do Estado de direito ou da presença de certos institutos (no limite, tipicamente, a propriedade) seja em virtude de legislação anti-pobreza;
- o direito entendido como essencial na prevenção e no combate à pobreza, quer no plano nacional quer internacional e cosmopolita (abençoado direito);
- o direito considerado impotente face à pobreza (irrelevante direito), questionando-se que possa ser meio para a superar ou mesmo minorar. Numa variante mais radical, a intervenção seria indesejável, podendo acabar, em última análise, por a agravar (pense-se em críticas tecidas a partir do darwinismo social).

Em cinco minutos, não me é possível dizer mais senão que este caminho transdisciplinar pressupõe uma adequada articulação entre saber(es) e sabedoria(s), entre visões teóricas e concretizações práticas. Só assim podemos ser fiéis ao mote desta Academia das Ciências: “Se não é útil o que fazemos, vã é a glória” (*Nisi utile est quod facimus stulta est gloria*, Fedro).

²² António Castanheira Neves, “O direito como validade”, *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, 143 (2014), pp. 154-175, 155.

5. Pobreza e Finanças Públicas

MARIA D'OLIVEIRA MARTINS

Embora não associemos imediatamente a pobreza a um tema da área das Finanças Públicas, a verdade é que este não pode deixar de ser encarado como tal.

Antes de mais, porque as Finanças Públicas não são apenas a disciplina onde se estuda o Direito Orçamental, a Dívida Pública ou a responsabilidade financeira. As Finanças Públicas são uma disciplina jurídica, a qual não pode deixar de ser vista da perspetiva da Justiça.

Os orçamentos públicos não são números sem significado. Por detrás dos números, há princípios que devem ser respeitados. Há também juízos de justiça distributiva.

Para além disso, é preciso notar que a pobreza é um assunto público que não deve ser entregue à caridade voluntária. A caridade voluntária — que inevitavelmente vai avançando para suprir as insuficiências da luta contra a pobreza — não pode ser a resposta para o problema da pobreza. Esta não cumpre o objetivo de proteção dos mais pobres, pois está sujeita às regras da benevolência e não da Justiça: dá na medida daquilo que quer, dá quando entende, decide arbitrariamente a que necessidades atende, decide arbitrariamente quem ajuda e coloca quem pede numa situação de subordinação e vulnerabilidade.

Atentando sobre os dados fornecidos por uma análise dos dados financeiros públicos podemos extrair três importantes conclusões:

1) O nosso sistema da segurança social é um sistema familista, com forte prevalência do sistema previdencial, deixando mal protegidos aqueles que estão de fora desse sistema. Como se a rede familiar e o terceiro sector pudessem colmatar todas as insuficiências do mesmo.

A intervenção social pública em Portugal tem muitas falhas, obrigando ao recurso a formas não-estatais de proteção (Banco alimentar, REFOOD).

A leitura de textos de autores escandinavos faz-nos ficar não só alerta para os problemas (até éticos) que estes expedientes implicam, mas também envergonhados por ainda no século XXI, estarmos a atirar a solução da pobreza, para o campo — falível e aleatório — da caridade.

É inegável que estas instituições de caridade alimentar têm tido um papel fundamental nos últimos anos e que têm procurado suprir 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. Todavia, ao perpetuar este sistema, estas entidades ajudam a manter um sistema em que o Estado se exime dos seus deveres.

2) Há um fraco investimento nas prestações mínimas.

Apenas o Complemento Solidário do Idoso está alinhado com o limiar de pobreza.

Também se verifica um fraco investimento no Rendimento Social de Inserção (RSI), com um investimento que ronda os 300 milhões contra um total de despesa social de 28 mil milhões.

Hoje o RSI corresponde a cerca de 1,1% da despesa social total.

Também fraco é o investimento em formação profissional (977 milhões contra um total de despesa social de 28 mil milhões).

Ele corresponde a cerca de 3,4% da despesa total paga em prestações sociais.

A despesa com a formação profissional chama particularmente à atenção quando se estuda o tema da pobreza, tendo em conta que o trabalho sempre foi um pilar do Direito da Pobreza (embora hoje conte com inúmeras fragilidades: precarização dos trabalhos, carreiras contributivas intermitentes, persistente desemprego estrutural, substituição dos postos de trabalho por Inteligência Artificial).

Como é possível que este — que é tomado como um dos pilares da resolução da pobreza — possa ter tão fraco investimento?

3) As medidas de despesa para alívio da pobreza não são objeto de estudos profundos.

Os casos das últimas ações de apoios públicos às famílias ajudam-nos a ilustrar bem este ponto.

Nestas ações, não se conhecem estudos prévios ou posteriores de impacto social ou económico das medidas que foram tomadas. Como se as políticas de pobreza pudessem ser ditadas ao sabor e “esmolas” fortuitas, aleatoriamente decididas pelo Governo em função de folgas orçamentais.

Para além disso, é ainda de notar que em Portugal não temos estudos sobre a percentagem de não recurso às prestações sociais.

Em França, no Reino Unido e na Alemanha o tema tem merecido atenção. No Reino Unido, este dado é fornecido de forma centralizada.

Na Alemanha, por exemplo, a questão da não utilização de recursos está inscrita desde o início no debate sobre a “pobreza oculta”. 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.

Em Portugal, chamamos-lhe “pobreza envergonhada”.

Desengane-se quem pense que as percentagens de não recurso não são elevadas. Há estudos que demonstram que elas podem ultrapassar os 50%, mesmo nos casos de prestações mínimas.

A partir destas três constatações não podemos deixar de extrair conclusões:

Primeira conclusão: deve haver uma renovação da aposta numa segurança social que garanta uma vida condigna a todos.

É fundamental que haja uma reavaliação das prestações mínimas.

O mundo político em que vivemos mostra que o populismo só se vence quando todos vêm satisfeitas as suas necessidades básicas. Não podemos deixar, por isso, de investir nesta área.

Neste sentido, devíamos tomar como exemplos o Reino Unido e a Alemanha. Algumas reformas levadas a cabo nestes países procuraram justamente fazer face às críticas sobre a elevada taxa de não-recurso às prestações sociais de que há pouco falávamos. No Reino Unido, em 2013, o sistema da Segurança Social foi simplificado através da criação de uma

nova prestação — o *Univèrsa Credit (UC)* — com o objetivo de fundir e substituir seis apoios sociais existentes, correspondendo a cerca de 60% do envelope financeiro das principais prestações sociais. 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 sociais.

Segunda conclusão: A pobreza deve ser assumida como desígnio nacional e como a primeira pedra do Orçamento do Estado.

É no esforço na resolução do tema da pobreza que se mede o compromisso com a dignidade humana.

A dignidade humana supõe que as pessoas (todas, sem exceção) se encontrem em condições de, a cada momento, assumirem as suas decisões de forma autónoma, livre e de acordo com a razão. Ou seja, de assumirem plenamente a sua humanidade.

A dignidade humana não é, pois, compatível com a indiferença pública perante a insatisfação das necessidades básicas das pessoas, uma vez que por efeito da privação dos bens básicos para sobreviver, estas se veem submetidas a uma condição sub-humana. Condição essa que resulta da exposição, no extremo, a situações de perigo de vida (em que se joga a própria existência) ou, então, a situações de sujeição a violência, opressão, repressão ou exploração, as quais são a negação de um tratamento das pessoas de acordo com o respeito pela sua humanidade.

6. Pobreza e Responsabilidade Social das Empresas

JOSÉ PENA DO AMARAL*

Qualquer consideração sobre o tópico aqui proposto para uma brevíssima intervenção de cinco minutos, adequada à economia de uma reunião que inclui muitas outras dimensões, implica um entendimento prévio sobre o conceito de responsabilidade social ou, talvez melhor, de responsabilidade pública. Diremos, em telegráfica síntese, que essa responsabilidade é o conjunto de deveres que uma empresa contrai, quando se constitui, com a comunidade de interesses que a sua própria existência vai gerar e na qual vai inevitavelmente integrar-se, em consequência do objeto da sua atividade. Essa comunidade é frequentemente designada no jargão anglo-saxónico por *stakeholders*, incluindo, desde logo, os acionistas e os colaboradores, mas também os clientes, os fornecedores, as instituições sociais e os agentes de mercado. E essa comunidade é por sua vez regulada por leis, normas e padrões de comportamento social que a antecedem e condicionam o seu desenvolvimento.

Daqui decorre uma ideia central, frequentemente ignorada: a primeira responsabilidade pública de uma empresa é cumprir competentemente o seu objeto social, isto é, produzir riqueza, no respeito pela lei geral do mercado em que se insere, e servir com o melhor desempenho possível os grupos de interesse que agrega. Pode parecer pouco exigente, estamos seguramente a falar de “mínimos”, mas é o começo de tudo. Porque servir bem esses grupos de interesse significa produzir com qualidade e eficiência, saber inovar, respeitar o ambiente, tratar com justiça todos os envolvidos,

* BPI e Fundação *La Caixa*.

atuar com transparência e abertura, distribuir com equilíbrio os resultados gerados. Por outras palavras, a primeira responsabilidade pública começa dentro de casa, nas regras de governo societário (*governance*), nas políticas de conformidade com a lei (*compliance*), nos mecanismos de controlo interno e gestão de riscos, nas políticas de gestão das pessoas e do seu bem-estar, envolvendo não apenas a remuneração do trabalho.

Uma empresa capaz de criar estas condições dentro do seu próprio universo e à sua escala beneficia direta e indiretamente um grande número de pessoas concretas e demonstra, pelo exemplo multiplicável, a viabilidade de respostas a problemas de integração social que extravasam o estrito campo das relações laborais. Uma boa ilustração é a prática que felizmente se encontra em muitas empresas de razoável dimensão, também em Portugal, dirigida à mitigação dos constrangimentos que afetam a pré-natalidade e a primeira infância, em consequência dos pesados impactos que os horários e ritmos de trabalho, combinados com os agressivos constrangimentos da vida urbana, nos domínios da habitação e transportes, impõem à vida das famílias e à sua própria constituição. Há hoje suficiente evidência de que a pobreza começa aqui e qualquer política que pretenda preveni-la, isto é, combater a sua reprodução e não apenas remediá-la, tem de ocupar-se com profundidade deste momento da vida. Um consistente programa de empresa nesta dimensão, cientificamente fundamentado, suportado por consultores especializados e dirigido à construção de uma estrutura que sustente as condições da natalidade desde a origem, apoiando as famílias e em particular as mães trabalhadoras, com educação pré-natal, creches e formação pré-escolar, sem esquecer, evidentemente, as próprias condições de trabalho, pode mudar a vida de muitas pessoas, no presente, e de muitas outras, no futuro.

Estamos certamente perante uma ilustração ideal, mas já não apenas idealizada, porque existe, do que pode ser a responsabilidade social de uma empresa, dentro de si própria e em seu próprio benefício. Na verdade, o bem-estar das equipas acaba por se refletir nos resultados, mesmo que antes de tudo prevaleça uma genuína consciência social que se justifique por si

própria. É claro que um programa como o descrito exige uma escala mínima e não é, portanto, generalizável, mas não será difícil imaginá-lo em dimensões menores, com ambição proporcional e âmbito também mais manejável. E não podemos esquecer, como importante externalidade positiva, o conhecimento que se gera e o exemplo que fica, ambos suscetíveis de serem projetados para fora e de poderem mesmo inspirar políticas públicas.

Partir da experiência interna para, num domínio específico, como neste caso a primeira infância, levar para a sociedade um projeto mais amplo, eventualmente com parcerias de interesse e propósito comuns, pode ser, precisamente, o ponto de partida para um segundo tipo de exercício da responsabilidade social de uma empresa: o mecenato ou a filantropia, pensados como uma forma de participação social que vê além do seu próprio objeto, e procura entregar à comunidade uma parte do que dela recebe, ajudando a torná-la melhor. Um mecenato com propósito, neste âmbito tão difícil da pobreza, poderá evidentemente responder a necessidades básicas que nunca deixarão de nos interpelar, mas não deverá desistir de procurar as ideias e caminhos que deixem resultados duradouros e multiplicáveis. Uma empresa, a esmagadora maioria das empresas e das instituições filantrópicas, não têm a escala de recursos de que apenas o Estado dispõe para abranger o universo da pobreza; mas dispõem dos meios suficientes para ajudar a pensar prioridades, organizar a fundamental investigação de suporte, mobilizar especialistas operacionais e sobretudo apoiar a experiência concreta que ajuda a ver melhor. A empresa, sobretudo a empresa privada, tem a autonomia de vontade e a agilidade decisória que lhe permite ser mais móvel, mais aberta à inovação, mais orientada para os resultados. Deve exigir-se-lhe que use esses atributos para exercer a sua responsabilidade pública com crescente empenho e qualidade, como dimensão indissociável da sua própria existência.

7. Paisagem Urbana e Pobreza em Lisboa: Desigualdade e Segregação Espacial

MARIA LUCINDA FONSECA*

1. INTRODUÇÃO

A paisagem urbana é um conceito complexo e multifacetado, que vai muito além da descrição física de edifícios, ruas e infraestruturas. Representa a materialização de dinâmicas sociais, culturais e económicas que estão em constante transformação (Harvey, 2012), refletindo as desigualdades sociais e económicas que estruturam a vida urbana, expondo os contrastes entre riqueza e pobreza, inclusão e exclusão.

Compreender a paisagem urbana implica uma abordagem que considere tanto os seus aspetos materiais como simbólicos. No plano material, a paisagem é moldada por processos económicos e políticos, como a gentrificação, a financeirização imobiliária e as políticas urbanas (Smith, 2002; Aalbers, 2016). No plano simbólico, a paisagem urbana é também portadora de significados e narrativas que influenciam a perceção e o valor atribuído a diferentes áreas da cidade (Zukin, 1995). Bairros populares ou degradados são frequentemente estigmatizados e vistos como espaços de marginalidade, enquanto áreas requalificadas e turísticas são promovidas como símbolos de modernidade e prosperidade (McGarrigle e Fonseca, 2019).

Neste contexto, a pobreza urbana manifesta-se através da exclusão social, da precariedade habitacional, da segregação espacial e da limitada

* Academia das Ciências de Lisboa; Centro de Estudos Geográficos, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa; Laboratório Associado Terra.

capacidade de acesso a serviços e oportunidades (Wacquant, 2008). As desigualdades no acesso à habitação digna, a crescente privatização dos espaços públicos e a invisibilidade de certas populações na narrativa oficial das cidades são exemplos de como a pobreza se entrelaça com a configuração da paisagem urbana.

Em Lisboa, Porto, Barcelona, Roma, Atenas, como em muitas outras cidades europeias, as transformações recentes têm sido impulsionadas por forças globais como o aumento das migrações internacionais, o turismo massificado, a financeirização imobiliária e as políticas de austeridade, que resultam na exclusão de moradores de baixo rendimento das áreas centrais das cidades e na sua crescente concentração nas periferias urbanas (Harvey, 2012; Mendes, 2017; Seixas e Antunes, 2019; Malheiros, Silva e Júnior, 2024). Os idosos, os desempregados e os imigrantes estão entre os grupos mais afetados por estas dinâmicas de exclusão social.

Deste modo, o estudo da paisagem urbana e da pobreza permite-nos explorar as relações entre urbanização e desigualdade, mostrando como o espaço urbano é simultaneamente um produto e um produtor de injustiças sociais. Compreender estas dinâmicas é fundamental para desenhar políticas públicas que promovam um desenvolvimento urbano inclusivo, sustentável e equitativo, capaz de transformar a paisagem da cidade num espaço que pertence a todos, e não apenas aos interesses económicos dominantes.

Neste texto apresentamos uma análise das novas paisagens de pobreza em Lisboa, explorando sucessivamente, como as transformações urbanas e os processos de segregação espacial se inter-relacionam com dinâmicas sociais mais amplas, questionando o papel das políticas urbanas na criação e manutenção dessas desigualdades. Será dada especial atenção aos efeitos do turismo e das dinâmicas imobiliárias na reconfiguração dos territórios urbanos e das desigualdades, sobretudo no acesso à habitação, discutindo em que medida esses fatores contribuem para a exclusão de populações vulneráveis.

2. TRANSFORMAÇÕES URBANAS: PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DA POBREZA EM LISBOA

Polarização económica e desigualdade

Nos últimos anos, Lisboa passou por um processo de transformação urbana que trouxe mudanças marcantes na sua paisagem, dinâmica económica e estrutura social. A desindustrialização, seguida pela terciarização, impulsionou a polarização socioprofissional, com um aumento da procura de profissionais altamente qualificados, enquanto se verificou um crescimento de empregos precários e de baixos salários no setor dos serviços. Esta dualidade foi acompanhada pela precarização das condições laborais e pela diminuição dos contratos estáveis, afetando desproporcionalmente as camadas mais vulneráveis da população e acentuando as desigualdades dos rendimentos dos habitantes na cidade. Deste modo, em 2022, apesar de Lisboa se situar no conjunto dos municípios portugueses com valor mediano mais elevado do rendimento bruto declarado deduzido do IRS liquidado por sujeito passivo (€13.809), o Coeficiente de Gini, que mede a desigualdade na distribuição de rendimentos, foi superior à média nacional, ou seja de 42,5% e 35,7%, respetivamente (INE, 2024).

Estas alterações, impulsionadas por políticas de desenvolvimento urbano orientadas pelo neoliberalismo, financeirização e crescimento do turismo, têm contribuído para a produção e reprodução da pobreza na cidade.

Turismo e Mercado Imobiliário

O crescimento do turismo em Lisboa, promovido como uma estratégia de revitalização económica após a crise de 2008, trouxe benefícios económicos, mas também gerou um impacto negativo sobre a estrutura socioeconómica da cidade. A expansão rápida da indústria turística criou empregos, mas muitos deles são de baixa qualificação, instáveis e mal remunerados, contribuindo para a precariedade laboral e para a vulnerabilidade económica de trabalhadores, especialmente jovens e imigrantes.

A pressão turística também alterou drasticamente o mercado imobiliário, resultando num aumento exponencial dos preços das habitações. Muitos

proprietários optaram por converter imóveis residenciais em alojamentos temporários para turistas, contribuindo para a redução da oferta habitacional disponível para residentes permanentes. Por conseguinte, como pode ver-se no quadro 1, entre outubro de 2016 e março de 2024, o número de apartamentos para alojamento local em Lisboa, bem como a capacidade da oferta em número de utentes, mais do que triplicaram.

Quadro 1. Capacidade de alojamento em Lisboa em alojamento local (2016–2024).

MODALIDADE	outubro de 2016			março de 2024		
	Unidades	Camas	Utentes	Unidades	Camas	Utentes
Apartamentos	5 590	16 647	26 196	17 187	51 034	81 854
Estabelecimentos de hospedagem	344	3 661	5 343	1 513	12 729	17 962
Estabelecimentos de hospedagem-Hostel	102	2 737	3 600	227	8 478	10 198
Moradias	57	216	327	235	1 013	1 539
Quartos	-	-	-	114	332	506
Total Alojamento Local	6 093	23 261	35 466	19 276	73 586	112 059

Fonte: Turismo de Portugal, Registo Nacional de Alojamento local.

Este fenómeno, denominado “turistificação”, tem afetado negativamente o acesso à habitação, particularmente para as populações de menores rendimentos, que não conseguem suportar os valores inflacionados do mercado. Além disso, a transformação dos bairros tradicionais em espaços voltados para o consumo turístico, muitas vezes desarticula as redes comunitárias locais, substituindo modos de vida enraizados, por uma lógica de mercado direcionada para visitantes temporários. Essa desestruturação social intensifica a vulnerabilidade de grupos como idosos e imigrantes, que dependem dessas redes de apoio, pelo que o turismo, ao mesmo tempo que impulsiona a economia urbana, contribui para a produção de pobreza e exclusão social.

Estas dinâmicas são visíveis na transformação da paisagem de Lisboa através da mudança no perfil comercial das freguesias do centro histórico, com o encerramento de lojas tradicionais e a proliferação de serviços voltados para turistas. O resultado é uma “disneylização” da paisagem urbana, que privilegia uma imagem estetizada e comercializada da cidade, enquanto

exclui as práticas e vivências dos moradores locais. Esta exclusão não é apenas económica, mas também cultural e simbólica, contribuindo para a marginalização das comunidades locais, que veem o seu espaço ser progressivamente ocupado por interesses externos.

Gentrificação e segregação espacial

A partir da década de 1980, a liberalização económica e a integração na União Europeia trouxeram novas oportunidades de investimento, mas também desencadearam uma reestruturação profunda do mercado imobiliário e das políticas urbanas. A crise financeira de 2008 acelerou estas tendências e o resultado foi um processo de financeirização da habitação, marcado pela crescente dependência de investimentos imobiliários e pela mercantilização do espaço urbano. As políticas de incentivo ao investimento estrangeiro, como o programa de *Vistos Gold* e o regime de Residentes Não Habituais, bem como a liberalização do arrendamento (Lei das Rendas de 2012), facilitaram a compra de imóveis para especulação e transformaram Lisboa num destino turístico e de investimento imobiliário internacional (Seixas e Antunes, 2019). Estes fatores refletiram-se na subida dos preços da habitação e na transformação de bairros populares e históricos como Alfama, Mouraria e Bairro Alto em áreas de prestígio, redirecionando investimentos para a renovação de edifícios e infraestruturas e atraindo novos negócios, como cafés, restaurantes e lojas voltadas para o turismo. Além disso, a expansão da oferta de alojamento local levou ao deslocamento para áreas periféricas ou para fora da cidade dos habitantes pertencentes a grupos sociais vulneráveis.

Esta substituição de moradores tradicionais por novos residentes das classes alta e média-alta, profissionais altamente qualificados, imigrantes privilegiados, turistas temporários ou nómadas digitais, resultou num processo de exclusão social, aumentando a precariedade habitacional e a segregação socio-espacial de grupos como imigrantes laborais, idosos e desempregados de baixa qualificação (Malheiros, Silva e Júnior, 2024). Além disso, o deslocamento dos moradores mais pobres para áreas periféricas e

a consequente segregação territorial contribui para a produção da pobreza, pois limita o acesso das populações de menores recursos a oportunidades de emprego, serviços públicos de qualidade e infraestruturas urbanas. Assim, o processo de gentrificação não apenas transforma a paisagem urbana, mas também redefine quem tem direito a permanecer nos espaços centrais e valorizados da cidade, reforçando desigualdades sociais e económicas preexistentes.

Financeirização Imobiliária e Exclusão Habitacional

Em resultado do aumento do turismo e da financeirização imobiliária atrás referidos, e num contexto de aumento da pressão sobre a procura de habitação derivada sobretudo do crescimento da imigração e do número de estudantes deslocados, nacionais e internacionais, Lisboa enfrenta uma crise habitacional profunda, refletida no aumento das rendas, na escalada dos preços de venda por metro quadrado, na sobreocupação dos alojamentos e no crescimento da população em situação de sem-abrigo.

Muitos moradores, incapazes de arcar com os custos crescentes de alugar ou de aquisição de casa própria foram forçados a procurar alternativas nos subúrbios ou a viver em condições de habitação inadequadas.

Segundo dados dos Recenseamentos da População, de 2011 e 2021, no período intercensitário, o valor médio mensal da renda dos alojamentos familiares clássicos arrendados e subarrendados na cidade de Lisboa, registou um aumento de 75,3%, enquanto no conjunto do território nacional foi de 42,2%. Por sua vez, no segundo trimestre de 2024, o preço mediano das rendas por metro quadrado nos novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares situou-se em €15,63, posicionando Lisboa como a região com as rendas mais elevadas do país. O mercado de venda de habitações tem também registado uma tendência crescente dos preços. No mesmo período, o valor mediano de alojamentos familiares transacionados na cidade de Lisboa (últimos 12 meses), foi de €4203/m² (mais 104% relativamente ao quarto trimestre de 2016), sendo que no segundo trimestre de 2024 o valor mediano das transações de alojamentos familiares envolvendo

compradores com domicílio fiscal no estrangeiro foi 43,9% superior à dos compradores com domicílio fiscal em território nacional (respetivamente, 5869 e €4079/m²). Este crescimento contínuo dos preços tem tornado a aquisição de habitação própria cada vez mais inacessível para uma parte significativa da população.

A dificuldade de acesso a uma habitação condigna dos grupos sociais mais desfavorecidos refletiu-se também no aumento da proporção de alojamentos familiares ocupados como residência habitual sobrelotados: 14,8% em 2021 e 12,1% em 2011.

A sobrelotação e a precariedade habitacional dos moradores com menores recursos, frequentemente imigrantes, trabalhadores precários, desempregados e população idosa, é um dos exemplos mais evidentes de pobreza invisível nas cidades. Em Lisboa, o fenómeno do alojamento precário no centro histórico, em edifícios que ainda não foram reabilitados, reflete a permanência de uma pobreza oculta, que contrasta com a imagem turística e modernizada da cidade.

A pobreza invisível é ainda alimentada pela estigmatização social. Muitas vezes, a pobreza urbana é percebida como um problema individual ou de grupos específicos, como pessoas sem-abrigo ou moradores em bairros de barracas ou de habitação social. Esta visão ignora a diversidade de experiências de pobreza e esconde a realidade de muitas famílias de baixo rendimento que vivem em edifícios “normais”, mas que enfrentam dificuldades significativas para cobrir as despesas básicas, como alimentação, saúde e educação. Em Lisboa, por exemplo, muitos idosos que vivem sozinhos em bairros centrais não se identificam como pobres, apesar de sobreviverem com reformas insuficientes para cobrir o custo de vida. Esta invisibilidade social contribui para a perpetuação da pobreza, ao limitar a implementação de políticas públicas eficazes que respondam às necessidades reais destas populações.

Outra marca da pobreza e da exclusão habitacional na paisagem de Lisboa é o aumento da população sem-abrigo. No final de 2023, Lisboa identificou 3.378 pessoas nesta condição, das quais 594 dormiam na rua,

representando um aumento de 200 pessoas sem teto em comparação com 2022.

Diversos estudos sobre a habitação em Portugal (Oliveira, 2022; Carreiras, 2020; Oliveira e Gomes, 2014; Malheiros e Fonseca, 2011; Fonseca *et al.*, 2010) destacam o desfavorecimento da população migrante, sobretudo com baixos rendimentos e originários de países de fora da União Europeia, em relação aos nacionais, evidenciando a sua sobrerrepresentação em condições precárias, como alojamentos inadequados, sobrelotados, localizados em territórios marginalizados e condição de sem-abrigo.

Dados recolhidos pelo Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-abrigo (NPISA) de Lisboa indicam que, desde 2019, os indivíduos de nacionalidade estrangeira representam mais de 39% das pessoas identificadas em situação de sem-abrigo, atingindo 50,2% em 2020 e evidenciando um aumento significativo em relação a dados de 2009 que indicavam uma proporção de 29,1%.

Em síntese, as condições de habitação em Lisboa caracterizam-se por uma escalada nos preços das rendas e da compra de alojamentos, sobreocupação dos fogos e um aumento preocupante da população em situação de sem-abrigo.

Políticas de habitação: principais instrumentos e limitações

As políticas de habitação têm desempenhado um papel relevante, ainda que muito insuficiente, na tentativa de mitigar as carências habitacionais e as desigualdades no acesso à habitação anteriormente referidas.

Um marco importante nas políticas habitacionais em Portugal foi o Programa Especial de Realojamento (PER), lançado na década de 1990 para enfrentar o problema das barracas e alojamentos precários que proliferavam nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Este programa viabilizou o realojamento de milhares de famílias em habitações mais dignas, situadas em bairros de habitação social, provocando transformações significativas na paisagem urbana, especialmente no município de Lisboa. No entanto, apesar de ter melhorado substancialmente as condições de vida das famílias

beneficiadas, o PER teve consequências indesejadas, como a intensificação da segregação espacial e da exclusão social. Estas dinâmicas resultaram da excessiva concentração de populações socialmente homogêneas nesses bairros, bem como da escassez de espaços públicos de qualidade, equipamentos coletivos, um serviço de transportes públicos adequado e suporte social para a integração das comunidades realojadas (Antunes, 2019).

O Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) implementou vários programas destinados a apoiar o acesso ao mercado de arrendamento de habitação. Entre os mais relevantes destacam-se:

- Arrendamento a preços compatíveis com os rendimentos das famílias: incentivando o arrendamento acessível para promover estabilidade habitacional.
- Apoio no pagamento de rendas: uma medida essencial para famílias de baixos rendimentos, reduzindo o risco de despejos e situações de sem-abrigo.
- Soluções habitacionais para populações em condições indignas: este programa foca-se em populações vulneráveis, incluindo pessoas em situações de emergência habitacional.

A Câmara Municipal de Lisboa (CML) também desenvolveu iniciativas locais de atribuição de habitação e de apoio ao arrendamento, como:

- o Programa de Arrendamento Apoiado (PAA), que atribui habitação municipal a famílias vulneráveis com rendas calculadas com base nos rendimentos do agregado familiar;
- o Programa Renda Acessível, que visa aumentar a oferta habitacional para a classe média através de parcerias público-privadas, oferecendo arrendamentos a preços controlados;
- o Subsídio Municipal ao Arrendamento Acessível (SMAA) que fornece apoio financeiro direto aos municípios para compensar parte dos custos de arrendamento no mercado privado.

Esses esforços refletem a tentativa de enfrentar a escassez de habitação e melhorar as condições habitacionais, mas as dificuldades de

implementação e a insuficiência de recursos continuam a limitar a sua eficácia. Os desafios incluem a necessidade de maior coordenação entre os diferentes níveis de governo, participação das comunidades na definição dos instrumentos de política, alocação de recursos adequados e a promoção de soluções habitacionais sustentáveis e de longo prazo que garantam o direito à habitação em contextos urbanos cada vez mais complexos.

3. REPENSAR A PAISAGEM URBANA COMO ESPAÇO DE INCLUSÃO

A análise da paisagem urbana revela as tensões e contradições que permeiam a configuração e o desenvolvimento das cidades contemporâneas. Como referimos anteriormente, os processos de gentrificação, financeirização do mercado imobiliário, turistificação e exclusão espacial são dinâmicas que moldam a paisagem urbana, muitas vezes favorecendo interesses económicos dominantes e deixando de lado as necessidades e direitos das populações vulneráveis. No entanto, a paisagem urbana não é um elemento estático; ela é constantemente negociada, contestada e reconfigurada por aqueles que habitam a cidade, especialmente através de movimentos de resistência e reivindicações pelo direito à cidade.

A questão central que emerge desta discussão é: como podemos transformar a paisagem urbana num espaço inclusivo, que responda às necessidades de todas as camadas da população, e não apenas aos interesses das elites económicas e políticas? Esta transformação requer uma abordagem crítica e inovadora ao planeamento urbano, centrada nos princípios de justiça social, equidade e participação comunitária.

Para repensar a paisagem urbana como um espaço de inclusão, é necessário que os governos e as autoridades locais adotem políticas públicas que priorizem o direito à habitação, o acesso a espaços públicos de qualidade e a proteção contra despejos e deslocamentos forçados. As políticas de habitação social, por exemplo, devem ser expandidas e evitar a segregação espacial, promovendo a diversidade socioeconómica nos bairros urbanos (Aalbers, 2016).

Além disso, a implementação de políticas de urbanismo participativo, que envolvam ativamente os moradores na tomada de decisões sobre o desenvolvimento dos seus bairros, pode contribuir para uma maior equidade no planeamento urbano.

Um aspeto importante para criar uma paisagem urbana inclusiva é o reconhecimento e a valorização das narrativas e identidades locais. O desenvolvimento urbano deve considerar a diversidade cultural e social que compõe a cidade, integrando as histórias e memórias dos bairros populares na sua reconfiguração. A promoção de projetos culturais e de arte pública que envolvam a comunidade local pode ajudar a preservar a identidade dos bairros e a resistir à homogeneização provocada pela gentrificação e pela turistificação (Zukin, 1995).

A inclusão destas narrativas na paisagem urbana não é apenas um ato simbólico, mas uma forma de garantir que as experiências e os contributos das populações vulneráveis sejam visíveis e respeitados. Isto implica, por exemplo, evitar a remoção de símbolos e espaços culturais importantes para as comunidades locais em favor de projetos comerciais ou de luxo, e reconhecer o valor dos usos informais e das práticas quotidianas que fazem parte da vida urbana.

As iniciativas de resistência e ação coletiva, como os movimentos de habitação e os protestos pela reapropriação do espaço público, não apenas desafiam o *status quo*, mas também oferecem visões alternativas de como a cidade poderia ser organizada e utilizada. O direito à cidade, tal como formulado por Henri Lefebvre (1961), aprofundado em discussões sobre a produção social do espaço (Lefebvre, 1991) e desenvolvido por David Harvey (2012), implica não apenas o acesso físico ao espaço urbano, mas também o direito de participar na sua construção e de usufruir dos benefícios que ele proporciona.

4. A NECESSIDADE DE UMA VISÃO HOLÍSTICA DO ESPAÇO URBANO

Repensar a paisagem urbana como um espaço de inclusão exige uma visão holística que vá para além da simples transformação física do

espaço. É necessário compreender a paisagem urbana como um fenómeno multidimensional, que incorpora aspetos materiais, sociais, culturais e políticos. Esta abordagem exige que os decisores políticos considerem o impacto das suas decisões sobre a vida quotidiana dos moradores e que adotem uma perspetiva de longo prazo, focada na sustentabilidade e na resiliência urbana.

A criação de espaços urbanos inclusivos implica integrar estratégias que promovam a acessibilidade universal, o desenvolvimento sustentável e a adaptação às mudanças climáticas, garantindo que a cidade seja capaz de responder aos desafios futuros e de oferecer uma qualidade de vida digna para todos os seus habitantes. Isto requer uma mudança de paradigma, onde o desenvolvimento urbano não seja guiado pela lógica de mercado, mas sim pela procura de equidade social e bem-estar coletivo.

NOTAS FINAIS

Lisboa encontra-se num momento decisivo. As transformações urbanas das últimas décadas, embora tenham trazido benefícios económicos e reposicionado a cidade como destino turístico e de investimento, agravaram desigualdades estruturais, empurrando populações vulneráveis para a margem do espaço urbano, tanto física quanto simbolicamente. Processos como a financeirização imobiliária, a gentrificação e a turistificação demonstram que o desenvolvimento urbano, quando orientado pela lógica do mercado, tende a privilegiar elites económicas e excluir as comunidades locais.

Os desafios enfrentados por Lisboa são emblemáticos de uma crise mais ampla que afeta as cidades contemporâneas. Contudo, inspirando-se em exemplos internacionais, como Viena, Barcelona, Berlim e outras cidades europeias, Lisboa pode adotar políticas públicas que integrem habitação acessível, controle da turistificação e participação comunitária, nomeadamente as seguintes: regulação do mercado imobiliário; limitação da turistificação, criação de espaços urbanos inclusivos e fortalecimento da participação cidadã.

Para a redução da pobreza, exclusão social e segregação espacial, é essencial que a cidade adote uma visão de longo prazo que valorize não apenas o seu papel como centro económico e cultural, mas também como um espaço de habitação, convivência e equidade.

REFERÊNCIAS

- Aalbers, M.B. (2016). *The Financialization of Housing. A political Economy Approach*, New York, Routledge, 168 p.
- Antunes, G. (2019). Política de habitação social em Portugal: De 1974 à atualidade. *Forum Sociológico*, 34, pp. 7-17. <https://doi.org/10.4000/sociologico.678>
- Carreiras, M. (2020). Pensar o direito à habitação na perspetiva dos imigrantes. *Rediteia*, 52, pp. 109-121.
- Fonseca, M.L.; McGarrigle, J. e Esteves, A. (2010). Possibilities and Limitations of Comparative Quantitative Research on Immigrant's Housing Conditions, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos.
- Harvey, D. (2012). *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. Verso.
- Instituto Nacional de Estatística. (2024). Estatísticas do rendimento ao nível local - Indicadores de rendimento declarado no IRS – 2022. Lisboa, INE. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=439484045&PUBLICACOES_mod=2
- Lefebvre, H. (1968). *Le Droit à la Ville*. Paris, Anthropos.
- Lefebvre, H. (1991). *The Production of Space*. Blackwell.
- Malheiros, J., Silva, D. G., Júnior, L. B. (2024). *The Contemporary Geographies of Urban Inequality: Insights from Portugal and the Lisbon Metropolitan Area*. In: Lois-González, R. C., Rio Fernandes, J. A. (Eds.). *Urban Change in the Iberian Peninsula*. Springer.
- Malheiros, J. e Fonseca, L. (Coord.) (2011). Acesso à habitação e problemas residenciais dos imigrantes em Portugal, Lisboa, ACIDI.
- McGarrigle, J., Fonseca, M. L. (2019). Urban diversity and inequality: the role of immigration in the socio-spatial organization of Lisbon. Em T. Caponio, P. Scholten, & R. Zapata-Barrero (Eds.), *The Routledge Handbook of the Governance of Migration and Diversity in Cities* (pp. 313-328). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351108478>

- Mendes, L. (2017). *Gentrificação turística em Lisboa: neoliberalismo, financeirização e urbanismo austeritário em tempos de pós-crise capitalista 2008–2009*. Cadernos Metrópole, 19(39), pp. 479–512.
- Oliveira, C. R. (2022). Indicadores de integração de imigrantes: relatório estatístico. Lisboa: Observatório das Migrações.
- Oliveira, C. R. e Gomes, N. (2014). Monitorizar a integração de imigrantes em Portugal: Relatório estatístico decenal 2014, Lisboa, ACM.
- Seixas, J., Antunes, G. (2019). *Tendências recentes de segregação habitacional na Área Metropolitana de Lisboa*. Cidades, Comunidades e Território, 39, pp. 55-82.
- Smith, N. (2002). *New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy*. Antipode, 34(3), pp. 427-450.
- Wacquant, L. (2008). *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*. Polity.
- Zukin, S. (1995). *The Cultures of Cities*. Cambridge, MA, Blackwell.

8. Alimentação e Pobreza

ANA MARIA GOMES*

RESUMO

A relação entre alimentação e pobreza é complexa e multifacetada. A insegurança alimentar, que envolve a falta de acesso físico e económico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos, para atender às necessidades e preferências alimentares que garantem uma vida ativa e saudável, é tanto causa quanto consequência da pobreza, perpetuando desigualdade e vulnerabilidade nas populações. Apesar de iniciativas globais, como os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio e a Agenda 2030 das Nações Unidas, a erradicação da pobreza extrema e a redução da insegurança alimentar permanecem desafios significativos, agravados por eventos climáticos, crises económicas e conflitos. A pobreza limita o acesso a uma dieta diversificada e nutritiva, resultando em malnutrição e problemas de saúde. Amartya Sen, laureado com o Prémio Nobel de Economia, destaca que a fome decorre da incapacidade de adquirir alimentos, mesmo quando disponíveis, ressaltando a importância das estruturas sociais e económicas. Além disso, a falta de educação sobre nutrição e sobre práticas agrícolas sustentáveis contribui para escolhas alimentares inadequadas, perpetuando o ciclo de pobreza e insegurança alimentar.

Para combater a insegurança alimentar e a pobreza, é essencial implementar estratégias integradas que considerem aspectos ambientais, tecnológicos, sociais e políticos. Isso inclui promover sistemas alimentares

* CBQF – Centro de Biotecnologia e Química Fina – Laboratório Associado, Escola Superior de Biotecnologia, Universidade Católica Portuguesa, Rua Diogo Botelho 1327, 4169-005 Porto, Portugal.

diversificados e resilientes, promover a saúde do solo, adotar práticas agrícolas e de transformação sustentáveis, reduzir o desperdício alimentar — uma vez que uma significativa quantidade de alimentos produzidos nunca é consumida — e criar políticas públicas eficazes. A investigação e desenvolvimento em biotecnologia já resultaram em soluções significativas para contornar a insegurança alimentar e continuarão a desempenhar um papel fundamental no incentivo e na melhoria da produção sustentável de alimentos e da sua qualidade nutricional, na resiliência das culturas e na produtividade agrícola. A educação nutricional e a conscientização sobre segurança alimentar também são importantes para mobilizar a comunidade. Iniciativas como a Re-Food, o Banco Alimentar contra a Fome e as Hortas Comunitárias mostram como a colaboração entre comunidade, políticas públicas e setor privado pode oferecer soluções sustentáveis e eficazes para a insegurança alimentar em Portugal.

DESENVOLVIMENTO

A relação entre alimentação e pobreza é complexa e multifacetada. Assim, nos parágrafos seguintes, pretende-se apresentar um panorama da situação atual, tanto em âmbito global quanto nacional; analisar algumas das causas e repercussões e, por fim, discutir algumas estratégias de mitigação que têm sido adotadas em decorrência de políticas públicas, investigação e iniciativas comunitárias.

Antes de percorrer este percurso urge lembrar que a Assembleia Geral das Nações Unidas, consagrou em 1948, a alimentação como um direito conforme descrito no artigo 25.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos: “Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ...”

Como analisada anteriormente, a pobreza caracteriza-se pela ausência de recursos materiais e pela falta de acesso a bens essenciais, o que compromete a capacidade de alcançar um padrão mínimo de vida. Essa situação

gera repercussões significativas que impactam não apenas os indivíduos, mas também as comunidades e a sociedade como um todo.

A segurança alimentar é definida como a condição em que todas as pessoas, de forma contínua, têm acesso físico e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos, que atendem às suas necessidades e preferências alimentares, possibilitando uma vida ativa e saudável (Cimeira Mundial da Alimentação, 1996). Dentro desse contexto, a insegurança alimentar, que se refere à carência de acesso a alimentos suficientes, seguros e nutritivos, atua tanto como um fator que contribui para a pobreza quanto como uma consequência dela, perpetuando a desigualdade e a vulnerabilidade nas populações.

Os investimentos em nutrição, que incluem iniciativas para construir sistemas de nutrição mais fortes e resilientes para toda a população, têm sido implementados e esse progresso deve ser celebrado (Objetivos de Desenvolvimento para o Milênio, Agenda 2030 das Nações Unidas). No entanto, a malnutrição continua a ser uma das principais causas de doenças e mortes em todo o mundo, particularmente entre os grupos mais vulneráveis. O Relatório sobre o Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo de 2023 revela que a fome global, avaliada pela prevalência da subnutrição (Indicador 2.1.1 dos ODS), permaneceu praticamente inalterada de 2021 para 2022, mas ainda se encontra muito acima dos níveis anteriores à pandemia de COVID-19, afetando cerca de 9,2% da população mundial em 2022, em comparação com 7,9% em 2019. Estima-se que entre 691 e 783 milhões de pessoas no mundo enfrentaram a fome em 2022, o que representa um aumento de 122 milhões em relação a 2019, antes da pandemia global.

O relatório também indica que aproximadamente 29,6% da população mundial, o que corresponde a 2,4 mil milhões de pessoas, não tem acesso contínuo a alimentos, conforme a prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave. Em todo o mundo, a insegurança alimentar afeta desproporcionalmente as mulheres e as pessoas que vivem em áreas rurais. Em 2022, 33,3% dos adultos residentes em áreas rurais enfrentaram insegurança alimentar moderada ou grave, em contraste com 28,8% nas áreas periurbanas e 26,0% nas áreas urbanas. Além disso, a capacidade das pessoas de

aceder a dietas saudáveis deteriorou-se globalmente: mais de 3,1 mil milhões de pessoas, ou 42%, não conseguiram manter uma dieta saudável em 2022. Tal representa um aumento global de 134 milhões de pessoas em relação a 2019, antes da pandemia (o número de pessoas incapazes de fazer uma refeição saudável diminuiu em 52 milhões entre 2020 a 2021).

Em Portugal, o Relatório Portugal Balanço Social revela que, em 2022, 2 084 mil pessoas, correspondendo a 20,1% da população, encontravam-se em situação de risco de pobreza ou exclusão social. O documento também destaca que a dificuldade financeira para realizar/adquirir uma refeição que incluía carne, peixe, ou equivalente vegetariano era mais pronunciada entre os idosos, com uma taxa de 4,2%, em comparação com 2,7% entre os adultos com menos de 65 anos e 2,4% entre as crianças. Por outro lado, embora a situação tenha permanecido estável para os idosos entre 2021 e 2022, observou-se um agravamento nas condições dos adultos e das crianças. Aproximadamente 6% da população não dispunha de recursos para comprar alimentos que permitissem a preparação de refeições completas e saudáveis. A relação entre a alimentação e a saúde é amplamente reconhecida, e a falta de uma dieta diversificada e nutritiva, pode levar à malnutrição e a problemas de saúde.

Em todo o mundo, milhões de crianças com menos de cinco anos enfrentam um crescimento e desenvolvimento comprometidos, aumentando consideravelmente a morbidade e mortalidade nesta faixa etária, além de elevar os custos com saúde. Estima-se que 149 milhões de crianças com menos de cinco anos (22,3%) padeçam de subnutrição crónica, enquanto 45 milhões (6,8%) enfrentam subnutrição aguda. É mais provável que estas crianças pertençam a comunidades pobres ou marginalizadas ou que estejam em situações de crises humanitárias que comprometem os sistemas alimentares e nutricionais, deixando milhões sem acesso a dietas nutritivas, seguras, acessíveis e sustentáveis.

No outro extremo do espectro nutricional, a taxa de sobrepeso e obesidade entre crianças continua a aumentar, afetando aproximadamente 135 milhões de crianças entre os cinco e os nove anos. Esse aumento é

amplamente atribuído à maior disponibilidade e consumo de alimentos com perfis nutricionais inadequados, caracterizados por elevada densidade energética e baixa densidade nutricional, rico em açúcares simples, sal e gorduras saturadas, que não satisfazem as necessidades nutricionais da população e contribuem para a crescente pandemia de obesidade infantil, além de outras doenças crônicas como a diabetes, doenças cardiovasculares e problemas de saúde mental.

Regressando ao conceito de segurança alimentar e nutricional (importante componente a incluir) este abrange 4 dimensões, disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade, sendo recentemente expandido para incluir agência e sustentabilidade. “Disponibilidade” indica que os alimentos são facilmente acessíveis aos cidadãos. Depende da produção de alimentos, dos seus níveis de armazenamento e comercialização, e geralmente é analisado ao nível do país. Em países de rendimento elevado, o foco não está necessariamente na quantidade de alimentos disponíveis, mas sim na disponibilidade de alimentos nutritivos e na manutenção do seu fornecimento, apesar de desastres naturais e conflitos civis. “Acesso” refere-se a como é que os indivíduos acedem aos alimentos disponíveis nos seus ambientes e possui 3 componentes essenciais: física (por exemplo, transporte), económica (por exemplo, preços, custo de vida e renda) e social. Já o Prof. Amartya Sen, laureado com o Prémio Nobel de Economia, destacava que a fome decorre da incapacidade de adquirir alimentos, mesmo quando disponíveis, ressaltando a importância das estruturas sociais e económicas. Quanto à “utilização”, é crucial que os indivíduos consumam alimentos para garantir nutrição adequada, considerando a transformação dos alimentos em refeições e fatores como práticas de compra, conservação e preparação bem como literacia alimentar. A falta de conhecimento sobre nutrição e práticas agrícolas sustentáveis contribui para escolhas alimentares inadequadas. “Agência” descreve a capacidade de indivíduos ou grupos de tomar as suas próprias decisões em relação aos alimentos que consomem; como é que são produzidos, processados e distribuídos dentro dos sistemas alimentares; e as oportunidades para os cidadãos participarem de processos que moldam

as políticas e a governança do sistema alimentar. Como tal, está intimamente relacionado à “soberania alimentar”. Por fim, a “sustentabilidade” é a capacidade de longo prazo dos sistemas alimentares de fornecer segurança alimentar e nutricional sem comprometer os sistemas económicos, sociais e ambientais dos quais a produção e o consumo de alimentos dependem para as gerações futuras. Um dos pontos fortes dessa definição é o reconhecimento de que a segurança alimentar envolve garantir não apenas a combinação certa de alimentos para fornecer os nutrientes necessários para a saúde, mas também a produção, aquisição, confeção, consumo responsável evitando o desperdício e partilha de alimentos de maneira social e culturalmente aceitável.

Para enfrentar a insegurança alimentar e a pobreza, é fundamental desenvolver estratégias integradas que considerem fatores ambientais, tecnológicos, sociais e políticos. Isso inclui a promoção de sistemas alimentares diversificados e resilientes, a preservação da saúde do solo e a adoção de práticas agrícolas e de transformação sustentáveis, como a rotação de culturas, o uso de biofertilizantes e técnicas de conservação do solo. Essas ações visam mitigar os efeitos das mudanças climáticas, aumentar a produtividade, reduzir o desperdício alimentar — considerando que uma quantidade significativa de alimentos produzidos nunca é consumida — e estabelecer políticas públicas eficazes.

Uma abordagem centrada nos sistemas agroalimentares e no seu equilíbrio é essencial para redirecionar o apoio às políticas alimentares e agrícolas, contribuindo para a preservação da diversidade e dos recursos naturais, evitando a pressão sobre os limites plantários e reduzindo o número de pessoas em situação de vulnerabilidade quanto ao acesso a alimentos seguros e nutritivos, o que, como já foi mencionado, acarreta consequências negativas para a saúde humana. Diversos desafios enfrentados pelo sistema alimentar estão diretamente relacionados às nossas escolhas alimentares, resultando, em última análise, em um desequilíbrio entre os recursos terrestres e aquáticos, as preferências alimentares por alimentos de origem animal e as emissões de gases de efeito estufa associadas.

A investigação e o desenvolvimento na área da biotecnologia têm gerado soluções relevantes para enfrentar a insegurança alimentar e continuarão a desempenhar um papel fundamental na promoção e na melhoria da produção sustentável de alimentos, bem como sua qualidade nutricional, na resiliência das culturas e na produtividade agrícola. O mais recente relatório do IPPC evidencia que os sistemas agrícolas e alimentares possuem um considerável potencial de mitigação, e já existem inúmeras soluções a serem implementadas, fruto da investigação, desenvolvimento e inovação nesse domínio. Por exemplo, a adoção de bio-soluções, que inclui o uso em larga escala de biofertilizantes, biopesticidas e aditivos probióticos para rações, pode contribuir para a redução de 8% das emissões globais de gases de efeito estufa até 2030.

A variedade de técnicas agrícolas voltadas para a **biofortificação** abrange a reprodução seletiva de culturas, visando o aumento dos níveis de nutrientes específicos, a aplicação de práticas agronômicas que utilizam fertilizantes e outros agentes para potencializar a absorção de nutrientes pelas plantas, além da abordagem transgênica. Estas estratégias representam mais uma forma de enfrentar a insegurança alimentar, possibilitando um incremento no aporte de nutrientes essenciais.

A biotecnologia também se tem mostrado uma fonte de soluções para promover dietas mais saudáveis, ao identificar e caracterizar proteínas de base vegetal como alternativa às de origem animal, além de contribuir para a formulação e desenvolvimento de novos alimentos funcionais que oferecem benefícios para a saúde, além do seu valor nutricional intrínseco. A valorização de subprodutos e do desperdício alimentar através de processos biotecnológicos, que culminam na obtenção de novos compostos de valor acrescentado e na reutilização de nutrientes essenciais, representa mais um exemplo nesse objetivo, especialmente considerando que se estima que cerca de 2 milhões de toneladas de alimentos sejam descartadas anualmente.

A educação nutricional e a sensibilização sobre a importância de uma alimentação saudável e sustentável também são importantes para mobilizar a comunidade. Projetos como a *Re-Food*, que recolhe excedentes alimentares

e os redistribui a pessoas em situação de vulnerabilidade, distribuindo cerca de 150.000 refeições por mês em Portugal, além do Banco Alimentar contra a Fome e das Hortas Comunitárias no Porto, em Lisboa e em muitos outros municípios de Portugal — que permitem obter alimentos frescos de forma mais económica e sustentável — promovem o fortalecimento do espírito comunitário, e mostram como a colaboração entre a comunidade, as políticas públicas e o setor privado pode proporcionar soluções sustentáveis e eficazes para a insegurança alimentar em Portugal.

Em conclusão, destaca-se a importância de garantir e salvaguardar a saúde dos cidadãos, garantindo o acesso a uma alimentação adequada, tanto em termos de sustentabilidade quanto de equilíbrio nutricional, ajustada às necessidades, de qualidade e, acessível a todos, a fim de prevenir situações de insegurança alimentar. Nesse contexto, é pertinente mencionar Juan Carlos García y Cebolla, Líder do Grupo das Nações Unidas para o Direito à Alimentação, que afirma: “Os direitos humanos não são apenas uma aspiração, são uma base para um contrato social para um futuro que precisamos de partilhar.” É fundamental continuar a promover, por meio da educação, da investigação e da inovação nas áreas da alimentação e nutrição, o lema do dia Mundial da Alimentação de 2024, que preconiza que “Uma maior diversidade de alimentos nutritivos deve estar disponível nos nossos campos, nos nossos mercados e nas nossas mesas, para benefício de todos”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- FAO, IFAD, UNICEF, WFP e WHO. (2023). *In Brief to The State of Food Security and Nutrition in the World 2023. Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural–urban continuum*. Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/cc6550en>
- Peralta, S., Carvalho, B. P., & Fonseca, M. (2023). Portugal, Balanço Social 2023: relatório anual. Nova School of Business and Economics. <https://doi.org/10.34619/htzy-h8zf>
- Queiroz, A. I., Direito, B., Silva, H., e Pinto, L. C. (2022). Introdução aos temas da pobreza e da fome em contexto historiográfico. Em *Pobreza e fome, uma história contemporânea. Temas, metodologias e estudos de caso*. Ana Isabel Costa Febrero de Queiroz ... [et al.] ISBN 978-989-8956-42-2

9. O Contributo das Neurociências para a discussão do problema da Pobreza

ALEXANDRE CASTRO CALDAS

Estamos hoje bem certos de que o cérebro é um órgão em constante adaptação ao longo da vida. Podemos considerar como vetores fundamentais dessa adaptação, em primeiro lugar, a resposta natural ao impulso genético que faz com que exista uma coreografia pré-programada de modificações estruturais ao longo da vida que podemos considerar fenómeno universal, próprio da espécie humana. Sabemos que as células do sistema nervoso se formam a partir de células embrionárias que se mantêm no cérebro durante toda a vida e que esse processo formativo dessas células se mantêm sempre ativo, permitindo que, sempre que necessário, exista migração de novas células para lugares determinados. Sabemos, também que as células nervosas se conectam e desconectam de acordo com regras pré-estabelecidas, ou como resultado de estímulos determinados e, sabemos também que os prolongamentos se revestem de uma membrana, chamada mielina, que permite uma mais rápida condução dos impulsos elétricos e que esse processo se vai fazendo até para lá dos 20 anos de idade. O tecido nervoso constituído por alguns milhões de células, tanto neurónios como células designadas gliais, difere muito dos outros tecidos do corpo devido à constante modificação biológica que se vai registando ao longo do tempo, os outros tecidos são, em geral, mais estáticos na sua estrutura e mais constantes na constituição dos seus elementos.

Passando agora a pensar nas funções, podemos confirmar que a variação das funções mentais que se vai registando ao longo da vida acompanha, e relaciona-se, com as modificações biológicas observáveis. O avanço do conhecimento permite entender esse processo até ao nível molecular, o que era impensável quando Ramon y Cajal deu a conhecer a estrutura

histológica do cérebro e as funções das células nervosas, tendo, por isso, sido agraciado com o Prémio Nobel no início do século XX.

Conhecendo cada vez melhor estes processos estamos também capazes de conhecer o que os faz mover para além das ordens originadas no código genético. A complexidade deste processo que comparei a uma coreografia da natureza pode ser influenciada através de fatores externos provenientes do ambiente. Os dois fatores mais importantes são os que se relacionam com os nutrientes indispensáveis para o metabolismo das células e os que têm a ver com a estimulação proveniente dos órgãos dos sentidos e da informação que ela transporta. Ora a insuficiência destes dois fatores é o que mais caracteriza a situação de pobreza.

O desenvolvimento do domínio científico que tem recebido a designação de Neurociências tem vindo a tornar-se cada vez mais transversal interligando-se com uma enormidade de questões. O desenvolvimento do cérebro e das suas competências abriu, naturalmente, as portas para a educação das crianças, compreendendo melhor os processos e desenvolvendo meios de estudar comportamentos desde a primeira hora de vida. Estamos já bem longe já das lições de Piaget que tiveram a enorme virtude de orientar processos educativos e de melhor compreender o desenvolvimento infantil no século passado e que hoje se consideram insuficientes para a melhor compreensão desse processo evolutivo nos primeiros anos de vida. O domínio das Neurociências da Educação tem hoje aceitação estando, porém, ainda longe de ter definido uma autonomia de conceitos e de procedimentos. O que se passou nos últimos 10 anos foi um aumento exponencial do número de publicações científicas relacionando as neurociências com a situação de pobreza. Justifica-se mencionar o documento publicado em 2016, e reafirmado em 2021, da *American Academy of Pediatrics* intitulado "Poverty and Child Health in the United States" em que se considera fundamental não só chamar a atenção dos pediatras da comunidade, mas sobretudo chamar a atenção dos decisores políticos e influenciar as decisões mais apropriadas para o auxílio dos mais necessitados. Mesmo nesse país considerado, em geral, como o mais desenvolvido é impressionante constatar a

dimensão da pobreza comparando os diferentes níveis de rendimento da população e os diferentes grupos etários. No grupo de cidadãos menores de 18 anos, consideram-se pobres 19%, aumentando essa percentagem à medida que descemos na idade. Trata-se, por isso, de um verdadeiro problema nacional que está em crescimento. Sendo um país com mais recursos para a investigação científica, justifica-se que olhemos para o que lá se passa.

Martha Farah, autora de importantes contribuições no domínio da neuroética tem-se também interessado por este assunto e, em 2018 chamava a atenção para o impacto que o baixo rendimento familiar tinha no desempenho escolar das crianças, nomeadamente nas competências mais fundamentais que são a leitura e a escrita e a matemática, como está representado na figura que retiramos do seu trabalho. Também Duncan e colaboradores estudaram estas competências em níveis mais elementares da escolaridade, que permitem prever o desenvolvimento futuro da aprendizagem, e encontraram resultados idênticos como está representado na figura 1.

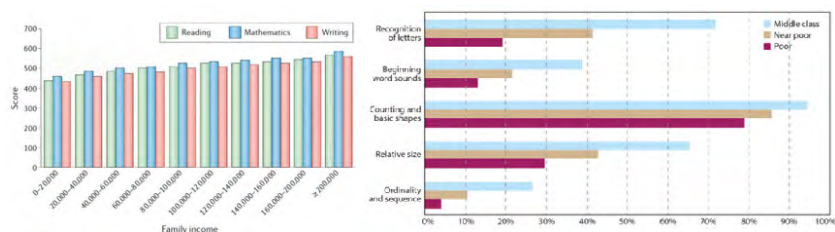


Figura 1. À esquerda reproduz-se a gravura publicada por Farah (2018) e à direita a gravura publicada por Duncan e colaboradores (2017).

Podemos agora olhar para alguns resultados que as técnicas de estudo do cérebro têm vindo a revelar em comparações feitas entre imagens referentes a crianças que vivem em ambiente de pobreza e crianças em níveis socioeconómicos mais desafogados: as diferenças são claramente visíveis. Rakesh e Wittle fizeram, em 2021, uma revisão sistemática da literatura publicada até então que revela associações consistentes entre o nível socioeconómico e tanto do volume o cérebro como as densidades do córtex cerebral do lobo frontal, do volume da amígdala, do hipocampo e do estriado, sendo estas regiões do cérebros relacionadas, respetivamente, com as

funções ditas executivas que implicam nas tomadas de decisão, com o controle emocional, com a memorização, com a eficácia do movimento e a rapidez dos processos mentais. Hansen e colaboradores mostram-nos as curvas de desenvolvimento do córtex cerebral ao longo da vida, de acordo com o nível socioeconómico. Como se pode ver na figura 2 a diferença entre os grupos vai aumentando progressivamente à medida que a idade aumenta.

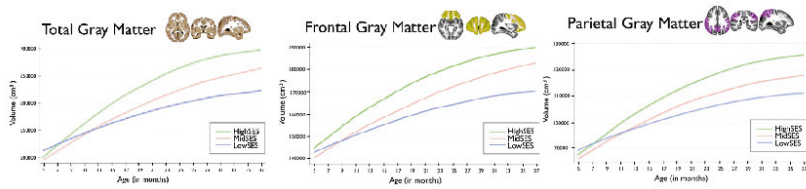


Figura 2. Gravuras publicadas por Hanson e colaboradores (2013) registando as diferenças de desenvolvimento do córtex cerebral ao longo dos primeiros anos de vida de acordo com o nível socioeconómico.

Não podemos esquecer que muitos destes achados são de correlação o que não significa causalidade, como apontam Duncan e colaboradores. Interessar-nos-ia identificar razões causais mais detalhadas sejam elas de natureza alimentar, social ou educacional, para melhor sugerir intervenções. Tanto quanto sabemos, existem poucos estudos que nos ajudem a compreender o efeito de cada uma das variáveis, que de qualquer maneira estarão todas presentes nos casos de pobreza graves.

É neste contexto que consideramos com interesse o trabalho de Troller-Renfree e colaboradores (2022). Os autores realizaram um estudo em 1.000 mulheres, de ambiente social desfavorecido (mulheres que tinham um rendimento anual de pouco mais de 20.000 dólares e que se prontificaram a participar no estudo), na fase final da gravidez com o objetivo de estudar as crianças nascidas e a sua evolução do ponto de vista cognitivo e de desenvolvimento do cérebro. Este grupo foi dividido em dois, de forma aleatória, tendo o rendimento sido aumentado em 333 dólares mensais às mães de um dos grupos e em 20 dólares às do outro grupo. A gravidez e os partos decorreram todos com normalidade. O objetivo era fazer o acompanhamento ao longo de 5 anos, porém, a pandemia forçou a alterações estando neste texto só tratados os dados do primeiro ano tendo sido

só possível, pela mesma razão, obter resultados de 251 casos de crianças do grupo de menor financiamento e 184 casos do outro grupo.

Com as técnicas de estudo da atividade cerebral, nomeadamente através da moderna eletroencefalografia é possível estabelecer uma relação entre a atividade cerebral a e as competências cognitivas ao nascer e durante a primeira infância (Brito *et al.*, 2016) sendo por isso possível estudar o desenvolvimento de ambas as coisas durante o desenvolvimento infantil. Temos, assim, um instrumento, de características não invasivas e, por isso, inócuo para estudar a função cerebral, que se vem associar ao que já sabíamos sobre a influência de fatores sociais sobre os desempenhos cognitivos.

Os registos de EEG foram feitos ao fim de um ano, e comparados os resultados. Registaram-se diferenças de atividade eléctrica cerebral entre os dois grupos em parâmetros que têm sido correlacionados com as competências cognitivas, nomeadamente os ritmos mais lentos registados nos traçados, sugerindo um melhor desenvolvimento das crianças filhas das mães que obtiveram maior subsídio mensal.

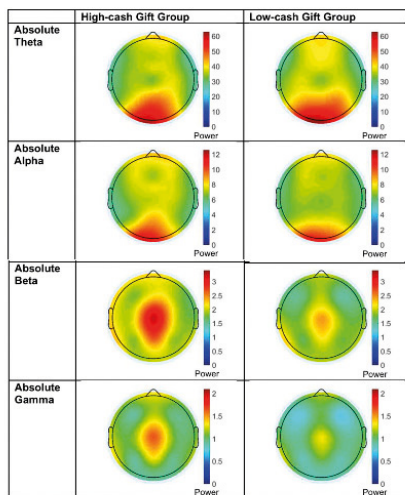


Figura 3. Comparação dos registos de EEG médios dos dois grupos de crianças em que se regista uma diferença grande respeitante aos ritmos Beta e Gama.

Assim se pode entender que a correção, mesmo que muito parcial, do rendimento económico pode modificar os efeitos. Na idade em que foi feito

o registo não é possível ainda compreender as diferenças cognitivas, mas essa é a enorme vantagem destes estudos porque se pode prever muito precocemente o possível “*handicap*” das crianças dos níveis socioeconómicos mais baixos.

REFERÊNCIAS

- Brito, N.H., Fifer, W.P., Myers, M.M., Elliott, A.J. e Noble, K.G. Associations among family socioeconomic status, EEG power at birth, and cognitive skills during infancy. *Developmental Cognitive Neuroscience*, 19, pp. 144-151, 2016.
- Duncan, G.J., Magnuson, K. e Votruba-Drzal, E. Moving Beyond Correlations in Assessing the Consequences of Poverty. *Annu Rev Psychol.* 68, pp. 413-434, 2017.
- Farah, M.J. Socioeconomic status and the brain: prospects for neuroscience-informed policy. *Nature Reviews | Neuroscience* 19, pp. 428-438, 2018.
- Hanson, J., Hair, N., Shen, D.G., Shi, F., Gilmore, J.H., Wolf, B.L. e Pollak, S. D. Family Poverty Affects the Rate of Human Infant Brain Growth. *PLOS ONE* 8. 2013.
- Rakesh, D. e Whittle, S. Socioeconomic status and the developing brain – A systematic review of neuroimaging findings in youth. *Neuroscience & Biobehavioral Reviews* 139, pp. 379-407, 2021.
- Troller-Renfree, S.V., Costanzo, M.A., Duncan, G.J. et al. The impact of poverty reduction intervention on infant brain activity. *PNAS* 119, 2022.

10. O que sabemos e o que não sabemos sobre a Pobreza em Portugal

CARLOS FARINHA RODRIGUES*

Gostaria de iniciar esta intervenção expressando o meu profundo agradecimento à Academia das Ciências pelo convite que me foi dirigido para participar nesta sessão. Para além de manifestar o meu reconhecimento, importa saudar a Academia pela promoção deste debate, que versa sobre uma questão de crucial importância para a sociedade contemporânea: a forma como abordamos as questões da pobreza, das desigualdades e da exclusão social.

Desde os primeiros trabalhos realizados no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza, tornou-se evidente que o sucesso de tal iniciativa dependeria da sua elevação ao estatuto de desígnio nacional. Para alcançar este objetivo, era imperativo comunicar inequivocamente que a pobreza não constitui uma problemática exclusiva dos mais pobres, mas antes uma responsabilidade coletiva que interpela a sociedade no seu todo. Este debate insere-se, pois, no esforço de construção de tal desígnio, contribuindo para evidenciar a relevância do fenómeno da pobreza e da exclusão social, tanto para os diretamente afetados como para a comunidade em geral.

O tema que me foi proposto — *“O que sabemos e o que não sabemos sobre a pobreza em Portugal”* — apresenta-se, simultaneamente, como um desafio intelectual e uma oportunidade de reflexão. Não pretendo, neste contexto, desenvolver um diagnóstico exaustivo da pobreza em Portugal, identificando os seus determinantes principais ou analisando a sua evolução

* Departamento de Economia, ISEG – Lisbon School of Economics & Management, Universidade de Lisboa.

recente. O meu propósito é antes refletir sobre aspetos específicos e menos evidentes do fenómeno, que carecem de maior clarificação, aprofundamento ou debate.

Com base nesta perspetiva, organizei a presente intervenção em torno de cinco tópicos que considero pertinentes para a análise contemporânea da pobreza e das políticas destinadas à sua mitigação.

QUEM SÃO E QUANTOS SÃO OS POBRES EM PORTUGAL

À primeira vista, a resposta a esta questão parece inequívoca, na medida em que o Instituto Nacional de Estatística (INE) publica regularmente dados detalhados sobre os indicadores de pobreza no país. Contudo, um exame mais atento revela que esta questão é menos linear do que aparenta.

De acordo com os dados mais recentes, referentes a 2022, 1,781 milhões de pessoas em Portugal encontravam-se em situação de pobreza monetária, correspondendo a 17% da população. No entanto, o conceito mais abrangente de “pobreza ou exclusão social”, que incorpora a pobreza monetária, a baixa intensidade laboral e a privação material e social severa, indicava que 2,1 milhões de pessoas (20,1% da população) estavam nesta situação.

A figura seguinte sintetiza a informação oficial mais recente sobre a pobreza e a pobreza e exclusão social e permite identificar a relação entre os dois conceitos. A forma como as várias dimensões da pobreza e da exclusão social se intercetam aparece claramente evidenciada. É possível identificar a proporção da população em privação material e social severa (428 mil pessoas, correspondente a 4,9% da população) e a proporção de pessoas com baixa intensidade laboral (486 mil pessoas correspondente a 4,8% da população total).

Um aspeto central para compreender a relação entre estes conceitos é a preponderância da dimensão monetária: 85% das pessoas em situação de pobreza ou exclusão social eram, de facto, pobres em termos de rendimento. Tal facto reforça a importância de implementar políticas públicas eficazes e sustentáveis para a redução sustentada da pobreza monetária.

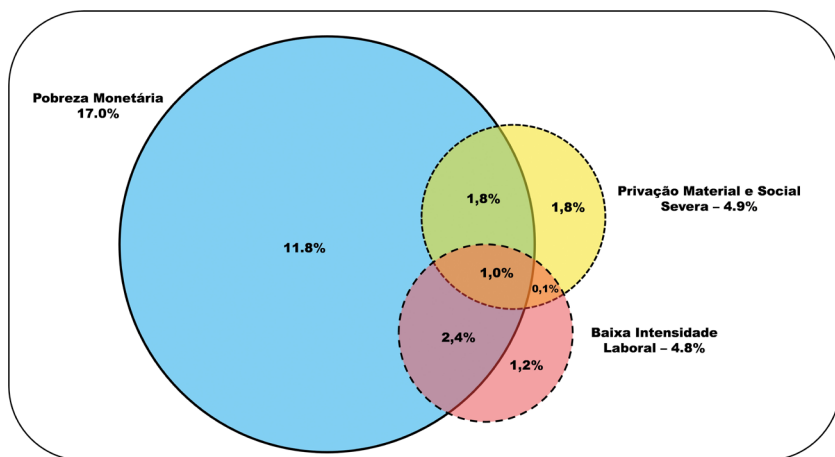


Figura 1. As diferentes dimensões da pobreza em Portugal.

Apesar da utilidade dos dados oficiais para a monitorização temporal dos níveis de pobreza e para a realização de comparações internacionais, importa reconhecer as limitações metodológicas subjacentes. Por exemplo, os dados excluem populações em condições de extrema vulnerabilidade, como pessoas sem-abrigo, pessoas hospitalizadas ou migrantes em habitações improvisadas. Tal exclusão pode contribuir para a subestimação da verdadeira dimensão da pobreza no país.

Adicionalmente, fatores como a subdeclaração de rendimentos, especialmente no contexto de uma economia informal significativa, podem enviesar os resultados. Por exemplo, quando nós olhamos para a estrutura dos rendimentos declarada nestes inquéritos, vemos que a percentagem de rendimento de transferência de rendimentos entre famílias é pouco significativa. Eu estou convencido que as transferências de rendimento entre famílias são mais importantes que estes inquéritos evidenciam, portanto, há aqui fatores que podem levar a uma subestimação da pobreza, outros a uma sobrestimação e, portanto, devemos lê-los com alguma atenção.

Quem são os pobres em Portugal segundo as estatísticas oficiais?

De acordo com os dados mais recentes disponibilizados pelo INE,

relativos ao ano de 2022, a caracterização da população em situação de pobreza em Portugal apresenta os seguintes elementos:

- 54% dos indivíduos em situação de pobreza eram do sexo feminino;
- 38% residiam na região Norte;
- 21% correspondiam a crianças e jovens com menos de 18 anos;
- 24% eram pessoas idosas;
- 55% viviam em agregados familiares com crianças;
- 14% eram indivíduos desempregados com idade superior a 18 anos;
- 57% tinham como nível máximo de escolaridade o ensino básico;
- 20% eram reformados;
- 41% residiam em grandes centros urbanos;
- 7% viviam nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

Estes dados, por si só, revelam uma realidade social preocupante, particularmente para aqueles que consideram a erradicação da pobreza como uma prioridade de qualquer sociedade democrática e desenvolvida. Entre os vários indicadores, destaco a elevada incidência de pobreza entre crianças e jovens, que em 2022 apresentavam uma taxa de pobreza de 20,7%, correspondendo a cerca de 350 mil menores a viver abaixo do limiar de pobreza. Este dado reveste-se de uma gravidade acrescida, pois potencia significativamente o risco de perpetuação intergeracional da pobreza.

Todavia, a interpretação destes números exige uma análise crítica e uma leitura mais detalhada. A abordagem convencional, amplamente utilizada pelo INE e reproduzida por muitos investigadores, trata este grupo etário de forma agregada, como um conjunto homogéneo. No entanto, uma análise mais aprofundada — como a que tenho desenvolvido no âmbito do Projeto ProInfância, promovido pela Fundação “*la Caixa*” — permite identificar disparidades relevantes dentro deste grupo.

Especificamente, verifica-se que a incidência da pobreza é consistentemente mais elevada entre os jovens com idades compreendidas entre os 12 e os 17 anos, em comparação com as crianças mais novas, com menos de 12 anos. Este facto demonstra a necessidade de uma atenção redobrada na

formulação de políticas públicas, uma vez que agregações estatísticas mais amplas podem ocultar realidades distintas e desiguais.

A explicação para estas diferenças é, em parte, intuitiva. Por um lado, as crianças mais pequenas beneficiam de um maior número de políticas públicas específicas e orientadas para as suas necessidades. Por outro lado, a transição dos jovens do sistema de ensino para o mercado de trabalho constitui um desafio crescente, com implicações diretas na sua condição de pobreza. Este fenómeno evidencia a urgência de implementar medidas que favoreçam uma integração efetiva e sustentável dos jovens no mercado laboral, enquanto se assegura a continuidade do apoio às crianças mais vulneráveis.

*A RELAÇÃO ENTRE DESIGUALDADE E POBREZA — PORTUGAL
CONTINUA A SER UM PAÍS COM ELEVADOS NÍVEIS DE POBREZA E
DESIGUALDADE*

O segundo tema que me proponho abordar incide sobre a relação entre desigualdade e pobreza. Estas duas dimensões, no meu entendimento, representam faces indissociáveis de um mesmo fenómeno social, encontrando-se profundamente interligadas. No caso português, esta relação revela-se particularmente evidente e merecedora de análise aprofundada.

A explicação para a estreita associação entre pobreza e desigualdade reside, em grande medida, na forma como estimamos a linha de pobreza. Este indicador é calculado de forma relativa, em função da distribuição dos rendimentos, o que significa que tanto a definição do limiar de pobreza como a sua incidência são fortemente influenciadas pelas disparidades na distribuição dos rendimentos.

Ao comparar os níveis de pobreza e desigualdade nos diferentes Estados-membros da União Europeia, observa-se uma tendência clara: os países que registam maiores níveis de pobreza apresentam, geralmente, índices mais elevados de desigualdade. Apesar de a relação entre estas variáveis

ser evidente, o sentido causal dessa conexão permanece um tema de debate e de investigação académica.

Alfredo Bruto da Costa sintetizou esta realidade de forma contundente ao afirmar que “somos um país com elevados níveis de pobreza porque temos altos níveis de desigualdade”. Partilho desta visão, embora sublinhe a necessidade de aprofundar o estudo deste fenómeno, de modo a explorar com maior rigor os mecanismos que sustentam essa correlação e o seu sentido.

As figuras 2 e 3 oferecem uma perspetiva comparativa dos níveis de pobreza e desigualdade nos países da União Europeia em 2022. A análise conjunta dos dados permite constatar que Portugal continua a destacar-se como um dos Estados-membros com maiores níveis de pobreza e, de forma ainda mais acentuada, com uma das mais elevadas taxas de desigualdade.

No que diz respeito à incidência da pobreza, Portugal apresenta valores ligeiramente acima da média da União Europeia (16,6% face a 16,2%). No entanto, permanece significativamente afastado dos países que registam as menores taxas de pobreza.

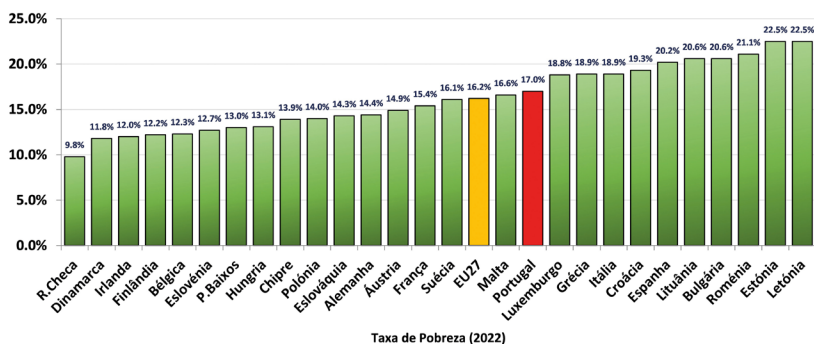


Figura 2. Incidência da pobreza na União Europeia (2022).

No que toca à desigualdade, medida pelo coeficiente de Gini, a situação de Portugal é ainda mais preocupante. O país não só se encontra consideravelmente acima da média europeia, como ocupa o quarto lugar entre os países da União Europeia com os níveis mais elevados de desigualdade.

Este dado evidencia a persistência de uma distribuição de rendimentos profundamente assimétrica.

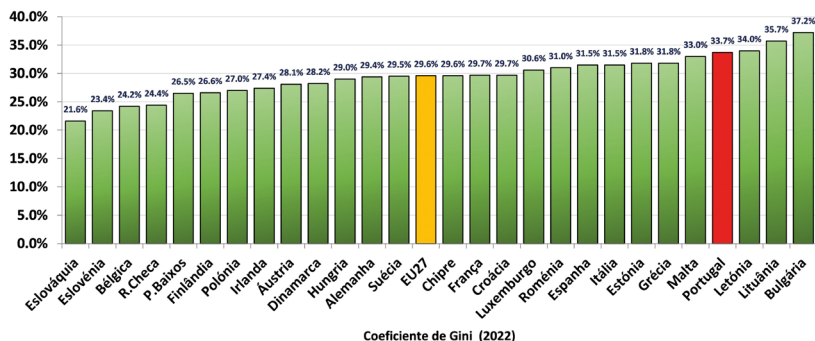


Figura 3. Nível de desigualdade (Gini) na União Europeia (2022).

A RELAÇÃO ENTRE POBREZA E PRIVAÇÃO — A QUESTÃO DA POBREZA NÃO É EXCLUSIVAMENTE UM PROBLEMA DE CARÊNCIA DE RECURSOS

A pobreza é amplamente reconhecida como um fenómeno multidimensional que não pode ser reduzido unicamente à carência de recursos financeiros, embora esta dimensão desempenhe um papel central na sua caracterização. Utilizando uma analogia simples, podemos dizer que a pobreza, no seu sentido mais pleno, se assemelha a uma rotunda onde confluem diversos tipos de pobreza e de vulnerabilidades.

A necessidade de relacionar os níveis de pobreza com as condições de vida concretas das famílias é, portanto, fundamental. Dados provenientes do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (ICOR), relativos a 2022, ilustram de forma clara as dificuldades enfrentadas pelas famílias portuguesas no que respeita à gestão de despesas e encargos habituais. Estes resultados são sintetizados no seguinte quadro:

Quadro 1. Capacidade para fazer face às despesas e encargos usuais (%).

	População Total	População Pobre
Com grande dificuldade	10,0	23,1
Com dificuldade	13,6	19,3
Com alguma dificuldade	35,7	40,9
Com alguma facilidade	27,5	13,2
Com facilidade	11,6	3,9
Com grande facilidade	1,6	0,6

Os dados revelam que cerca de 59% da população total reportou dificuldades em fazer face às suas despesas usuais. Esta proporção eleva-se de forma acentuada para 83% entre a população considerada pobre, destacando a fragilidade económica que caracteriza este grupo. Estes números reforçam a necessidade de integrar, na análise da pobreza, não apenas os níveis de rendimento, mas também a capacidade efetiva das famílias de acederem a bens e serviços essenciais, como habitação, educação, saúde e cultura.

De modo a captar estas múltiplas dimensões, a União Europeia e o Eurostat desenvolveram um indicador sintético de privação material e social, composto por 13 itens. O quadro seguinte apresenta uma seleção dos itens mais relevantes para ilustrar as dificuldades enfrentadas em Portugal, diferenciando entre a população geral e a população pobre:

Quadro 2. A relação entre pobreza e privação – Itens de privação material e social (%).

	População Total	População Pobre
Atraso, motivado por dificuldades económicas, em algum dos pagamentos regulares relativos a rendas, prestações de crédito ou despesas correntes	5,2	14,3
Sem capacidade para assegurar o pagamento imediato de uma despesa inesperada próxima do valor mensal da linha de pobreza	30,5	59,2
Sem capacidade financeira para manter a casa adequadamente aquecida	20,8	37,3
Sem capacidade financeira para ter uma refeição de carne ou de peixe	2,3	5,9

Apesar da utilidade deste indicador agregado, subsistem limitações importantes. Uma delas é a atribuição de pesos idênticos a todos os treze itens de privação. Tal abordagem ignora a hierarquia de necessidades e o

impacto diferenciado que cada item tem no bem-estar das famílias. Por exemplo, a incapacidade de “ter uma refeição de carne ou peixe pelo menos de dois em dois dias” não deveria ter o mesmo peso que a incapacidade de “se encontrar com amigos ou familiares para uma bebida ou refeição”. Assim, seria desejável que o indicador incluísse uma ponderação diferenciada, refletindo a relevância relativa dos vários itens.

Adicionalmente, para compreender de forma mais robusta as interações entre pobreza e privação, torna-se essencial realizar estudos que articulem os níveis de pobreza com a capacidade efetiva das famílias de acederem a bens e serviços fundamentais. Somente uma análise aprofundada permitirá delinear estratégias que abordem, de forma integrada e eficaz, as múltiplas dimensões da pobreza em Portugal.

OS TRAJETOS DA POBREZA E A NECESSIDADE DE ESTUDOS LONGITUDINAIS

O tema seguinte incide sobre a ausência de estudos longitudinais relativos à pobreza em Portugal. Embora o Inquérito às Condições de Vida das Famílias permita acompanhar os rendimentos e a situação socioeconómica das famílias ao longo de um período de quatro anos, a utilização deste instrumento em estudos académicos tem sido limitada.

A análise da mobilidade das famílias na escala de rendimentos, dos mecanismos que promovem a entrada e saída da pobreza, bem como das respostas às oscilações do ciclo económico e às políticas públicas, é fundamental para uma compreensão mais abrangente e profunda do fenómeno da pobreza, assim como para o desenvolvimento de estratégias eficazes para a sua mitigação.

Para ilustrar a importância dos estudos longitudinais, consideremos os dados mais recentes disponíveis, relativos ao período de 2019–2022. Conforme previamente referido, a taxa de incidência de pobreza em 2022 foi de 17%. No entanto, ao longo dos quatro anos em análise, 25,7% da população experienciou pelo menos uma vez uma situação de pobreza.

A análise detalhada dos dados do inquérito de 2022 revela que 8,8% da população vivenciou pobreza em apenas um dos quatro anos, 4,3% enfrentaram esta condição durante dois anos, e outros 4,3% permaneceram abaixo do limiar de pobreza durante três anos. Por fim, 5,6% da população esteve continuamente em situação de pobreza ao longo de todo o período analisado.

O Instituto Nacional de Estatística (INE) e o Eurostat utilizam o conceito de “pobreza persistente” para descrever indivíduos que estão atualmente em situação de pobreza e que também estiveram em pelo menos dois dos três anos anteriores. Em 2022, a taxa de pobreza persistente em Portugal foi de 8,9%.

Com base nos dados longitudinais, é possível construir uma matriz de mobilidade social que analisa, para as mesmas famílias, a sua permanência ou alteração entre as condições de pobreza e não-pobreza ao longo dos anos.

Quadro 3. Matriz de Mobilidade em torno da Linha de Pobreza, 2019 a 2022 (%).

	Não Pobre em 2022	Pobre em 2022
Não Pobre em 2019	81,6	4,8
Pobre em 2019	5,9	7,8

Os dados apresentados indicam que 7,8% da população esteve em situação de pobreza tanto em 2019 como em 2022. Paralelamente, 5,9% dos indivíduos saíram da condição de pobreza, enquanto 4,8% passaram para essa situação.

Este quadro levanta questões essenciais para a compreensão da dinâmica da pobreza: quem são as famílias que permaneceram continuamente em situação de pobreza durante quatro anos ou que, segundo a definição europeia, podem ser classificadas como persistentemente pobres? Que fatores explicam a entrada e saída da pobreza? Quais são os elementos determinantes para o sucesso ou insucesso na superação desta condição?

Estas questões, fundamentais para compreender a verdadeira dimensão da pobreza e identificar os grupos mais vulneráveis, apenas podem ser respondidas através de análises longitudinais.

Importa, ainda, destacar que a análise longitudinal não se limita à caracterização das populações em situação de pobreza. Ela possibilita igualmente

o estudo da mobilidade ao longo de toda a distribuição dos rendimentos, sendo uma ferramenta crucial para a análise das dinâmicas de desigualdade.

Ao comparar a distribuição de rendimentos em 2019 e 2022, constata-se que 43,6% dos indivíduos mantiveram-se no mesmo decil da escala de rendimentos. Adicionalmente, 29,0% registaram uma mobilidade descendente, descendo um ou mais decis relativamente à sua posição inicial, enquanto 24,6% evidenciaram uma mobilidade ascendente.

Estas dinâmicas revelam uma significativa mobilidade ascendente e descendente ao longo da escala de rendimentos. Todavia, importa compreender quais as consequências dessa mobilidade nos indicadores de desigualdade. Que grupos são mais beneficiados ou prejudicados por estas flutuações nos rendimentos? Mais uma vez, estas e outras questões exigem análises longitudinais detalhadas que possam oferecer respostas rigorosas.

O PAPEL DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO COMBATE À POBREZA E ÀS DESIGUALDADES

O quinto e último tópico a abordar refere-se ao impacto das políticas redistributivas associadas às prestações sociais providenciadas pelo Estado. Embora reconheça que a resolução do problema da pobreza não pode ser alcançada exclusivamente, ou sequer predominantemente, através destas prestações, é inegável que desempenham um papel fulcral no alívio imediato da pobreza, especialmente entre os grupos mais vulneráveis da população.

É imprescindível distinguir as prestações do regime contributivo das do regime não contributivo. As primeiras, que incluem predominantemente as pensões de velhice e de sobrevivência, constituem uma parcela expressiva do rendimento disponível da população idosa, representando 26,6% do rendimento disponível total em 2022. Este valor reflete o elevado grau de envelhecimento demográfico que caracteriza a sociedade portuguesa. Por outro lado, as prestações sociais do regime não contributivo, com um peso de 4,3% no rendimento disponível, integram a maioria das políticas sociais dirigidas ao combate à pobreza.

O impacto redistributivo destas transferências pode ser analisado com base nos dados do Inquérito às Condições de Vida, realizado em todos os Estados-Membros da União Europeia em 2023 e referente aos rendimentos de 2022. Estes dados permitem comparar Portugal com a média da União Europeia no que toca à eficácia das políticas redistributivas na redução da pobreza e da desigualdade (medida pelo coeficiente de Gini).

Quadro 4. Efeito Redistributivo das Transferências Sociais em 2022 (%).

	Taxa de Pobreza		Coeficiente de Gini	
	EU 27	PT	EU 27	PT
Rendimento disponível antes de transferências sociais.	42,9	41,8	48,4	49,7
Rendimento disponível, incluindo pensões, antes de outras transferências sociais.	24,8	21,2	34,7	36,3
Rendimento disponível.	16,2	17,0	29,6	33,7
Efeito Redistributivo de todas as Transferências Sociais (p.p.).	26,7	24,8	18,8	16,0
Efeito Redistributivo de todas as Transferências Sociais excluindo Pensões (p.p.).	8,6	4,2	5,1	2,6

A análise do quadro evidencia a relevância das transferências sociais, sobretudo das pensões, na redução da pobreza. Em 2022, a taxa de pobreza em Portugal situava-se em 17,0%. No entanto, se forem excluídas as transferências sociais relacionadas com doença, incapacidade, apoio familiar, desemprego e inclusão social, essa taxa aumentaria para 21,2%. Mais acentuadamente, na ausência de pensões, a taxa de pobreza atingiria 41,8%, evidenciando a importância central destas prestações para o rendimento das famílias.

Relativamente à desigualdade, observa-se um padrão semelhante. Na ausência de qualquer transferência social, o coeficiente de Gini seria de 49,7%, diminuindo para 33,7% quando todas as prestações são incluídas.

Contudo, uma análise comparativa com a média europeia revela uma menor eficácia redistributiva das transferências sociais em Portugal, especialmente as que excluem pensões. Na União Europeia, o impacto redistributivo de todas as transferências sociais na pobreza era de 26,7 pontos percentuais (p.p.), ao passo que em Portugal era de 24,8 p.p. Quando

excluídas as pensões, a diferença é ainda mais significativa: 8,6 p.p. na UE contra 4,2 p.p. em Portugal.

Quanto à desigualdade, o impacto redistributivo total na UE era de 18,8 p.p., comparativamente a 16,0 p.p. em Portugal; excluindo as pensões, os valores eram de 5,1 p.p. na UE e de apenas 2,6 p.p. em Portugal.

Estas disparidades parecem resultar de dois fatores inter-relacionados:

Uma menor abrangência das prestações sociais destinadas aos grupos mais vulneráveis, limitando o seu impacto direto na redução da pobreza.

Ineficácia e falta de articulação entre as medidas, decorrente da ausência de uma visão integrada sobre como combinar estas políticas para maximizar o seu impacto no combate à pobreza e à desigualdade.

Face a esta análise, torna-se evidente a necessidade de reforçar e reestruturar as políticas sociais em Portugal, de modo a promover uma visão integrada e articulada que potencie o impacto das transferências sociais na mitigação da pobreza e na redução das desigualdades.

Também aqui é crucial fomentar estudos aprofundados que avaliem a eficácia e a eficiência das políticas redistributivas atuais, permitindo a sua reformulação de forma a aumentar a sua capacidade para efetivamente reduzirem a pobreza e a desigualdade.

Os cinco tópicos apresentados constituem desafios cruciais para os investigadores e para a Academia, apelando a um aprofundamento contínuo do conhecimento sobre a realidade sempre dinâmica e multifacetada da pobreza em Portugal. Não partimos do zero. Ao longo dos últimos anos, foi realizada uma quantidade significativa de investigação que nos permite, hoje, compreender com maior precisão a profundidade da injustiça social subjacente à pobreza e às desigualdades.

No entanto é essencial aprofundar ainda mais o conhecimento para que possamos agir com mais eficácia e responsabilidade, visando a construção de uma sociedade mais solidária, coesa, e justa do ponto de vista social e económico. A nossa capacidade de enfrentar estas questões depende do compromisso com uma análise rigorosa e da promoção de políticas fundamentadas em evidências sólidas.

11. Arte Urbana e Pobreza

BORDALO II

Vejo a arte urbana como uma das formas mais poderosas de democratizar a arte. Ao contrário das galerias tradicionais, que podem parecer exclusivas ou inacessíveis, a arte urbana existe em espaços públicos, disponíveis para todos, independentemente do seu contexto ou status. Esta abertura permite que a arte se envolva diretamente com o quotidiano das pessoas, criando uma ligação imediata e autêntica.

Para mim, a arte não se trata apenas de estética; é uma ferramenta para provocar reflexão e inspirar ação.

A criação de consciência sobre questões ambientais e sociais está no cerne da minha missão. Os materiais que utilizo são um lembrete do desperdício que produzimos e da necessidade urgente de mudarmos os nossos hábitos. Através da minha arte, espero fomentar conversas sobre sustentabilidade e o impacto que este consumismo desenfreado tem na sociedade e na forma como algumas pessoas acabam por serem remetidas à mesma categoria dos materiais que utilizo - despojos de uma sociedade que parece não funcionar para todos.

A arte urbana, pela sua própria natureza, tem o poder de amplificar estas mensagens, tornando-as visíveis e acessíveis a todos. É uma forma de trazer questões críticas para o espaço público, onde não podem ser ignoradas.





