

3.3.12 • As incertezas da Europa • Instituições e realidades sociais

Estratégia Europa 2020 e inclusão social: as incertezas da Europa

Carlos Farinha Rodrigues

A APROVAÇÃO PELO CONSELHO EUROPEU de Junho de 2010 da “Estratégia Europa 2020” representou um avanço significativo da definição da política social a nível europeu. De facto, ao estabelecer como um dos cinco objectivos principais, a alcançar no horizonte temporal 2010-2020, a promoção da inclusão social através da redução da pobreza e da exclusão social a UE reforçou a importância atribuída às questões sociais em duas vertentes importantes.

Em primeiro lugar, e pela primeira vez o enunciar do objectivo de redução da pobreza e da exclusão social na UE surge associado à definição de uma meta concreta e quantificável que possibilita verificar o sucesso ou o insucesso da sua implementação: a União Europeia propõem-se reduzir em 20 milhões de pessoas o número de cidadãos europeus em situação de risco de pobreza e de exclusão social.

Em segundo lugar, a “Estratégia Europa 2020” consagra como indicador central para a avaliação das políticas de inclusão social um indicador de síntese designado como taxa de risco de pobreza e de exclusão social. De uma análise centrada exclusivamente na taxa de risco de pobreza monetária passa-se para um indicador que conjuga a pobreza monetária, a privação material e a fraca ligação ao mercado de trabalho. O carácter multidimensional da exclusão social é assim claramente reforçado.

A situação de partida: pobreza e exclusão social na Europa (2010)

De acordo com o Eurostat, em 2010, cerca de 115,5 milhões de pessoas na União Europeia (23,5 % da população total) encontrava-se em risco de pobreza ou de exclusão social. Estes números escondem, porém, uma grande heterogeneidade entre os 27 Estados-membro. Num extremo, com elevadas taxas de pobreza e exclusão social encontram-se países como a Bulgária (42 %), a Roménia (41 %), a Letónia (38 %), a Lituânia (33 %) e a Hungria (30 %). No outro extremo situam-se os países como a República Checa, a Suécia ou a Holanda, com uma proporção de pessoas em risco de pobreza de cerca de 15 %.

O quadro *Pobreza e Exclusão social na Europa* possibilita a observação das respectivas taxas de risco em cada um dos 27 países membros da União Europeia em 2010, bem assim como das três dimensões que constituem esse índice. É de realçar que, embora o Eurostat apresente esses índices como referentes a 2010, eles reportam-se fundamentalmente a 2009.

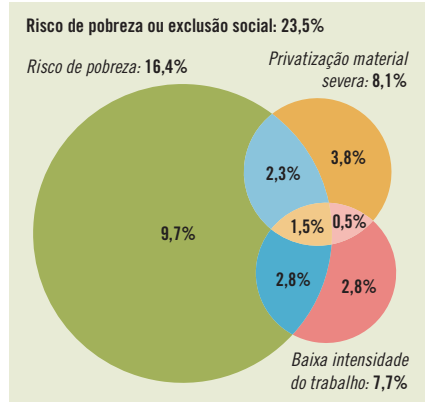
No mesmo período 2,7 milhões de portugueses encontravam-se em risco de pobreza ou de exclusão social (25,3 % da população), dos quais cerca de 1,9 milhões se encontravam em situação

de pobreza monetária (17,9 %). Nas três dimensões consideradas Portugal apresenta valores ligeiramente superiores ao da média da UE. Esta posição relativa de Portugal é particularmente relevante na medida em que traduz que os ganhos obtidos por Portugal ao longo dos últimos anos, e até 2009, não foram suficientes para assegurar uma convergência plena com a UE em termos dos indicadores de pobreza mais relevantes. Relembre-se que a taxa de risco de pobreza em Portugal desceu de 22,5 % em 1994 para 17,9 % em 2009. Se, no primeiro dos dois anos referidos, o diferencial face à média da UE a 15 países era de cerca de seis pontos percentuais no último ano considerado a diferença reduz para menos de dois pontos percentuais.

Apesar do avanço conceptual que a passagem de um indicador baseado exclusivamente na distribuição dos rendimentos, como é a taxa de risco de pobreza, para um indicador multidimensional, não está isento de algumas críticas, em particular

	Risco de pobreza e de exclusão social (%)	Risco de pobreza (%)	Provação material severa (%)	Baixa intensidade trabalho (%)
Alemanha	19,7	15,6	4,5	11,1
Áustria	16,6	12,1	4,3	7,7
Bélgica	20,8	14,6	5,9	12,6
Bulgária	41,6	20,7	35,0	7,9
Chipre	24,0	17,0	9,1	4
Dinamarca	18,3	13,3	2,7	10,3
Eslováquia	20,6	12,0	11,4	7,9
Eslovénia	18,3	12,7	5,9	6,9
Espanha	25,5	20,7	4,0	9,8
Estónia	21,7	15,8	9,0	8,9
Finlândia	16,9	13,1	2,8	9,1
França	19,3	13,5	5,8	9,8
Grécia	27,7	20,1	11,6	7,5
Holanda	15,1	10,3	2,2	8,2
Hungria	29,9	12,3	21,6	11,8
Irlanda	29,9	16,1	7,5	22,9
Itália	24,5	18,2	6,9	10,2
Letónia	38,1	21,3	27,4	12,2
Lituânia	33,4	20,2	19,5	9,2
Luxemburgo	17,1	14,5	0,5	5,5
Malta	20,6	15,5	5,7	8,4
Polónia	27,8	17,6	14,2	7,3
Portugal	25,3	17,9	9,0	8,6
Reino Unido	23,1	17,1	4,8	13,1
Rep. Checa	14,4	9,0	6,2	6,4
Roménia	41,4	21,1	31,0	6,8
Suécia	15,0	12,9	1,3	5,9
União Europeia	23,5	16,4	8,1	10,0

Pobreza e Exclusão social na Europa (2010).
Fonte: Eurostat EU-SILC 2010.



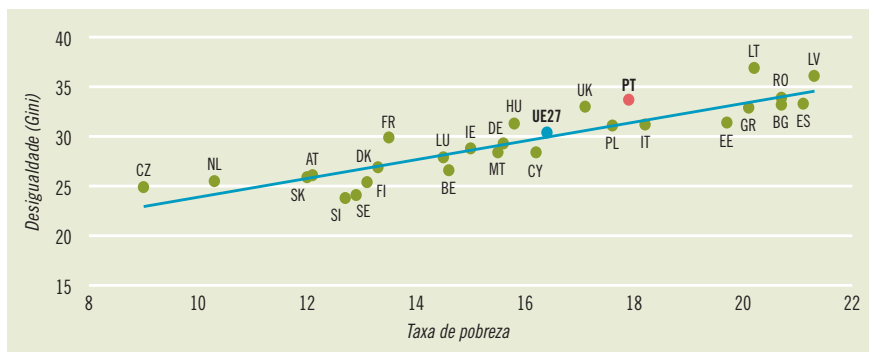
Análise multidimensional.
Fonte: Eurostat EU-SILC, 2010.

as que resultam de o indicador de síntese ser obtido como a intercepção das três dimensões consideradas. Por exemplo, afigura-se-nos altamente questionável que alguém que esteja afastado do mercado de trabalho, isto é, que está inserido numa família com baixa intensidade de trabalho mas, simultaneamente dispõem de rendimentos acima da linha de pobreza e não enfrenta problemas de privação material, seja considerado em situação de exclusão social.

O gráfico relativo à análise multidimensional ilustra este problema identificando as áreas de intercepção dos três indicadores considerados. As dúvidas suscitadas quanto à intercepção das três dimensões consideradas como base do cálculo do indicador síntese têm levado alguns autores a propor um indicador alternativo designado por “taxa de pobreza consistente”. Este indicador consistiria na proporção de famílias que estão simultaneamente em situação de pobreza monetária e de privação material, definida como uma situação de privação em pelo menos três dos nove itens de privação considerados (ver texto complementar sobre taxa de risco de pobreza). Por exemplo, se considerarmos o caso de Portugal este indicador corresponderia a uma taxa de pobreza consistente em 2010 de 8,4 %.

Uma Europa de muitas desigualdades

As desigualdades económicas ocupam um lugar menos destacado na “Estratégia Europa 2020” do que as questões de pobreza e de exclusão social. Apesar de se reconhecer a importância de monitorizar regularmente as assimetrias na distribuição do rendimento não é proposto nenhum objectivo quantificado para a redução das desigualdades. Tal não significa que este não seja um problema importante, e crescentemente importante, na realidade socioeconómica dos países da União Europeia. Os valores do índice de Gini para o conjunto dos países da UE em 2010, bem assim como para



Desigualdade económica versus pobreza na Europa, 2010.

Fonte: Eurostat EU-SILC, 2010.

o conjunto da UE, estão reflectidos no gráfico *Desigualdade económica versus pobreza na Europa* e variam entre os 24 % na Eslovénia, Hungria e Suécia e os 37 % na Lituânia. O valor médio para o conjunto da UE é de 30,5 %. Portugal ocupa um lugar de destaque como um dos países com maiores níveis de assimetria na distribuição do rendimento, com um índice de Gini de 33,7 %. A ausência de objectivos explícitos e de metas quantificadas para a diminuição das desigualdades na “Estratégia Europa 2020” parece revelar alguma concordância a nível comunitário com um dos pontos de vista mais controversos sobre o fenómeno da desigualdade: o de que não importa que as desigualdades cresçam se os pobres não ficarem mais pobres.

Este é no entanto um argumento contrariado pela realidade. As sociedades mais desiguais são igualmente aquelas que evidenciam maiores níveis de pobreza. Tomemos a União Europeia, em 2010, como exemplo. Este gráfico ilustra principalmente a relação entre a taxa de pobreza e o índice de Gini dos diferentes países da União Europeia. A fortíssima associação entre níveis de desigualdade e níveis de pobreza é indiscutível.

A “Estratégia Europa 2020” e a actual crise económica

A actual crise económica, que desde 2010 afecta profundamente a generalidade dos países da UE, não poderia deixar de se reflectir no processo de implementação da “Estratégia Europa 2020”. A quebra do crescimento económico, o aumento do desemprego e o agravamento dos défices orçamentais introduziu novas restrições nas políticas sociais em grande parte dos países e, em particular, naqueles que tiveram de recorrer a acordos externos de apoio financeiro com as instituições europeias e o FMI.

A resposta dos diferentes governos à situação de crise traduziu-se de facto, embora com amplitudes diferenciadas, em reduções das transferências sociais e, em particular, nas vocacionadas para o combate à pobreza e à exclusão social. Nos países que tiveram que recorrer à ajuda externa os objectivos da “Estratégia da Europa 2020” foram como que “congelados” e substituídos por políticas de forte austeridade com efeitos negativos em termos de redução da pobreza e da exclusão social, bem assim como num agravamento das desigualdades.

Não é pois de admirar que os dados mais recentes, e ainda provisórios, referentes ao ano de 2011 reflectam um aumento da proporção da população em situação de precariedade social. A taxa de risco de pobreza ou de exclusão social subiu para 24,2 % no conjunto da União Europeia, significando um aumento em cerca de mais quatro milhões de pessoas em situação de precariedade social. Cerca de 20 dos 27 países da UE viram a sua taxa de pobreza e exclusão social agravar-se entre 2010 e 2011.

“ [...] o caminho recente seguido pela UE afasta-nos dos objectivos da “Estratégia Europa 2020” no que concerne à pobreza e à exclusão social. ”

Mas a variabilidade deste indicador somente reflecte de forma parcial o verdadeiro impacto da crise, em particular sobre os níveis de pobreza.

A forte contracção dos rendimentos familiares levou a uma redução do valor calculado para o limiar de pobreza, o que conduziu, por mero efeito estatístico, à redução da medida do número de pobres, quando a sua situação real se terá mantido, ou provavelmente mesmo agravado. Consideremos, a título de exemplo, o ocorrido em Portugal. Entre 2010 e 2011 a taxa de risco de pobreza passou de 17,9 % para 18,0 %. Esta quase estabilidade do indicador de pobreza omite, porém, as alterações ocorridas no limiar de pobreza que se reduziu, em termos reais, cerca de 5 %. Se se mantivesse a linha de pobreza anterior, actualizada exclusivamente de acordo com a taxa de inflação, a taxa de pobreza efectiva em 2011 seria de 19,6 %.

A evolução ocorrida nos principais indicadores de desigualdade parece igualmente apontar para um agravamento da desigualdade no conjunto dos países da UE. De acordo com o Eurostat o índice de Gini do conjunto da UE subiu ligeiramente entre 2010 e 2011. Em Portugal passou de 33,7 para 34,2 no mesmo período.

Parece pois inequívoco afirmar que o caminho recente seguido pela UE afasta-nos dos objectivos da “Estratégia Europa 2020” no que concerne à pobreza e à exclusão social. Uma política predominantemente assente na contenção e na retracção das políticas sociais somente poderá gerar um agravamento das condições de precariedade social, de exclusão e das desigualdades. A defesa dos sectores mais desprotegidos da sociedade constitui não só um imperativo da “Estratégia Europa 2020” mas também uma resposta necessária à profunda crise económica que a Europa atravessa. É em períodos de crise que as políticas sociais são mais necessárias, visto constituírem como que um “estabilizador automático” que assegura um mínimo de coesão social indispensável para o funcionamento da nossa sociedade. ■

TAXA DE RISCO DE POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL

A “Taxa de Risco de Pobreza e de Exclusão Social” abrange três tipos de riscos: o risco de estar em pobreza monetária, o risco de ser confrontado com uma situação de privação material severa e o risco de viver numa família com baixa intensidade de trabalho.

A taxa de risco de pobreza monetária indica a proporção de pessoas que dispõem de um rendimento por adulto equivalente inferior a 60 % do rendimento equivalente mediano do país em que habitam. O rendimento equivalente é definido como o rendimento disponível de cada família dividido pelo número de adultos equivalentes que a compõem, de forma a ter em conta a dimensão e a composição das diferentes famílias. O número de adultos equivalentes é medido pela escala de equivalência da OCDE (modificada) que atribui o peso de um ao primeiro adulto, um peso de 0.5 aos restantes adultos e 0.5 às crianças.

A taxa de privação material severa corresponde à proporção da população em que se verificam pelo menos quatro das seguintes nove dificuldades – a) sem capacidade para assegurar o pagamento imediato de uma despesa inesperada próxima do valor mensal da linha de pobreza; b) sem capacidade para pagar uma semana de férias, por ano, fora de casa; c) atraso, motivado por dificuldades económicas, em algum dos pagamentos regulares relativos a rendas, prestações de crédito ou despesas correntes; d) sem capacidade financeira para ter uma refeição de carne ou de peixe, pelo menos de 2 em 2 dias; e) sem capacidade financeira para manter a casa adequadamente aquecida; f) sem disponibilidade de máquina de lavar roupa; g) sem disponibilidade de televisão a cores; h) sem disponibilidade de telefone fixo ou telemóvel; i) sem disponibilidade de automóvel (ligeiro de passageiros ou misto).

Intensidade laboral muito reduzida: consideram-se em intensidade laboral muito reduzida todos os indivíduos com menos de 60 anos que vivem em agregados familiares em que os adultos entre os 18 e os 59 anos (excluindo estudantes) trabalharam em média menos de 20 % do tempo de trabalho possível.