

## **Idosos e riscos de exclusão social: as dimensões monetária e não monetária na discussão sobre instrumentos de política social<sup>1</sup>**

**Alexandra Lopes<sup>2</sup>**

### **Resumo:**

Uma larga parte do discurso político, mas também do discurso científico, tem sido dedicada à discussão sobre os melhores instrumentos de política social para combater a exclusão social entre idosos ou, pelo menos, para aliviar os seus efeitos. Nesse domínio, as opções são diversas mas, inevitavelmente, condicionadas no seu alcance pelas escolhas que forem assumidas a montante no que toca à forma como se mede pobreza e como se sinaliza a exclusão social. Reúnem-se neste documento algumas reflexões sobre o grau de (des)adequação de alguns instrumentos de política social desenhados para responder a situações de vulnerabilidade na população idosa a partir da sua relação com a forma como pobreza e exclusão social são entendidas e medidas nesse mesmo segmento populacional.

### **Abstract:**

The debate about social exclusion in old age and about the best policies to tackle poverty and exclusion in this age group has been ranking high both in the political discourse and in the research agenda for the last decade. There is a diversity of possibilities in terms of policy design in this field but ultimately the scope of the impacts will be determined by the instruments put in place to measure poverty and signal the risk of social exclusion. In this paper we discuss a selected set of social policies for older groups from the perspective of how well they perform considering the measurement of poverty and social exclusion on which they are based.

**Palavras-chave:** Pobreza, Exclusão Social, Idosos, Condições de Vida.

---

<sup>1</sup> Este artigo resulta de uma comunicação que foi apresentada, em 25 de novembro de 2010, pela autora, no Colóquio *Dinâmicas Atuais da Pobreza e da Exclusão Social: conceptualizações, Políticas e Intervenções*, organizado pela Secção Temática «Pobreza, Exclusão Social e Políticas Sociais» da Associação Portuguesa de Sociologia.

<sup>2</sup> ISFLUP, Doutorada em Política Social pela London School of Economics, [aslopes@letras.up.pt](mailto:aslopes@letras.up.pt).

## **Idosos e riscos de exclusão social: as dimensões monetária e não monetária na discussão sobre instrumentos de política social**

### **Introdução**

É já conhecida a situação particularmente vulnerável dos idosos portugueses (alguns idosos, em rigor) no que diz respeito ao risco de pobreza e exclusão social. Uma larga parte do discurso político, mas também do discurso científico, de facto, tem sido dedicada à discussão sobre os melhores instrumentos de política social para contrariar essa tendência ou, pelo menos, para aliviar os seus efeitos. Nesse domínio, as opções são diversas mas inevitavelmente condicionadas no seu alcance pelas escolhas que forem assumidas a montante no que toca à forma como se mede pobreza e como se sinaliza exclusão social. Neste artigo reúnem-se algumas reflexões sobre o grau de (des)adequação de alguns instrumentos de política social desenhados para responder a situações de vulnerabilidade na população idosa a partir da sua relação com a forma como pobreza e exclusão social são entendidas e medidas nesse mesmo segmento populacional.

A discussão que se desenvolve ao longo do texto parte de um conjunto de elementos conceptuais a propósito da medição de pobreza e de exclusão social, para depois os confrontar com alguma evidência empírica e, desse confronto, retirar algumas implicações em relação a algumas opções que têm sido seguidas, nos últimos anos, no domínio das políticas sociais para os idosos e, mais particularmente, para combate à exclusão social neste grupo etário da população portuguesa.

### **1. Conceitos de bem-estar, pobreza e medidas de recursos**

A medição de pobreza económica, em todos os países, independentemente do seu grau de desenvolvimento e riqueza, envolve o cálculo de medidas de bem-estar ou de recursos relativos a necessidades. O objetivo desta medição não é a identificação de padrões de consumo material, em si, e sim a avaliação da capacidade dos indivíduos para participarem nas respetivas sociedades de que são membros (Sen 1992; Townsend 1987). É essa capacidade que, permitindo o desenvolvimento de uma série de atividades

sociais, sinaliza um determinado potencial de bem-estar (Rainwater *et al.*1990; Lopes 2011).

Nas nações desenvolvidas, fortemente estratificadas, os indivíduos possuem recursos distintos, estando as suas oportunidades para participação social fortemente condicionadas pelos recursos que os respectivos agregados familiares tenham à disposição. Quando se fala em pobreza, nessas sociedades, fala-se da impossibilidade, por ausência de recursos, de participar na sociedade de que se é membro a um nível mínimo, o nível que se convencionou designar como o limiar de pobreza, ou seja, o nível mínimo de bem-estar socialmente aceitável na comunidade em causa. Contrariamente ao que se passa nas nações pobres, onde a pobreza diz respeito, frequentemente, à diferença entre a vida e a morte por ausência de alimento e de abrigo, nos países desenvolvidos a identificação do estado de pobreza implica, de alguma forma, uma convenção coletiva sobre um estilo de vida mínimo, tornando-se, por isso, mais complexa a sua medição.

O indicador mais frequentemente utilizado para medir o potencial de bem-estar dos indivíduos (logo, de pobreza também) é o rendimento monetário, o recurso central nas sociedades desenvolvidas para «adquirir» a capacidade para participar socialmente no estilo de vida *standard* da respetiva comunidade. O desenvolvimento de linhas de pobreza assenta, precisamente, nesta metodologia e envolve a consensualização de um valor monetário necessário para garantir uma capacidade mínima de consumo que concretize o direito à participação social dos indivíduos na sociedade em causa e que, por isso, lhes garanta o acesso a um nível mínimo de bem-estar. Se os indivíduos concretizam, ou não, esse nível mínimo de bem-estar, nomeadamente fazendo as melhores opções em termos de consumo, o indicador «rendimento» não capta.

Ou seja, a medição de bem-estar a partir da análise da distribuição do rendimento radica em dois elementos cruciais que enquadram o próprio conceito de pobreza monetária nas sociedades desenvolvidas: por um lado, na existência de desigualdades na distribuição do recurso que permite adquirir bem-estar, desigualdades essas que capacitam de forma distinta os indivíduos para participarem na sociedade de que fazem parte; por outro lado, no pressuposto de que, sendo assegurada a disponibilidade de um montante mínimo do recurso «rendimento», o indivíduo fica capacitado para usufruir do nível mínimo de bem-estar coletivamente definido como o mínimo aceitável, logo, fica protegido da pobreza.

Este tipo de conceptualização da pobreza e do acesso ao bem-estar significa, entre outras coisas, que não é tida em linha de conta a articulação entre rendimento e consumo efetivo, frequentemente mediada por fatores que impedem que este se materialize em condições de real liberdade de escolha, antes sendo condicionado por elementos que constroem o universo de possibilidades que se apresentam ao indivíduo e que, efetivamente, podem colocar em causa a possibilidade de aceder ao tal nível mínimo de bem-estar que se supõe implícito na linha de pobreza monetária.

Ora, não questionando a centralidade do rendimento monetário enquanto recurso principal nas sociedades desenvolvidas contemporâneas, é importante lembrar que a sua importância varia, em termos do impacto efetivo que tem na definição das oportunidades de participação social dos indivíduos e de acesso a um dado nível de bem-estar, de acordo com a própria forma como cada sociedade tem organizada a provisão coletiva de bem-estar. Em países onde essas oportunidades dependam muito da capacidade que o indivíduo tem para adquirir no mercado bens sociais tais como educação ou cuidados de saúde (como por exemplo nos Estados Unidos da América), o rendimento e a sua distribuição terá um impacto maior do que em países onde esses mesmos bens sejam disponibilizados enquanto direitos universais de cidadania (como por exemplo em alguns países do Norte da Europa). Ou seja, o impacto relativo do recurso «rendimento» deve ser considerado de forma contextualizada, tendo presente, nomeadamente, um conjunto de outros recursos coletivos não monetários que, em termos práticos, aumentam, ou diminuem se ausentes, a capacidade para o indivíduo participar no estilo de vida mínimo definido para a sociedade de que faz parte.

Em segundo lugar, a medição do nível de bem-estar a partir do recurso monetário só entra em linha de conta com o lado da capacidade de resposta a uma necessidade estandardizada, não permitindo qualquer ajustamento ao lado da necessidade se esta for atípica. Ou seja, a definição da linha de pobreza, mais frequentemente calculada a partir do valor médio ou do valor mediano da distribuição total do rendimento na sociedade respetiva, considera o volume de recursos monetários que o indivíduo tem por referência a um valor *standard*. Esse valor *standard* pode ter, e previsivelmente terá, diferentes significados de acordo com o contexto individual de necessidades do indivíduo. Situações de doença são bem emblemáticas enquanto situações atípicas que encerram um potencial elevado em termos de mobilização de recursos monetários que, nesse caso, terão que ser canalizados para uma dimensão de consumo que poderá

colocar em causa a possibilidade de desenvolver o consumo *standard* que define o nível mínimo de bem-estar.

Em terceiro lugar, a medição do nível de bem-estar a partir do recurso «rendimento» não permite entrar em linha de conta com o processo de construção, ao longo da vida, de mecanismos de proteção (ou de exposição) em relação ao risco de pobreza que, sendo certo que eles próprios estarão dependentes do rendimento, podem salvaguardar um nível mínimo de bem-estar futuro em situações em que o rendimento monetário por si só se mostre insuficiente ou, pelo contrário, podem determinar a acumulação de elementos de desvantagem que, aprofundando-se ao longo do tempo, comprometem o nível de bem-estar dos indivíduos, não sendo ultrapassáveis mesmo em condições em que, em termos monetários, o indivíduo não se encontre em situação de pobreza. Exemplos deste tipo de mecanismos são a constituição de poupanças, a aquisição de seguros de saúde ou de capitalização, a aquisição de habitação própria, entre outros.

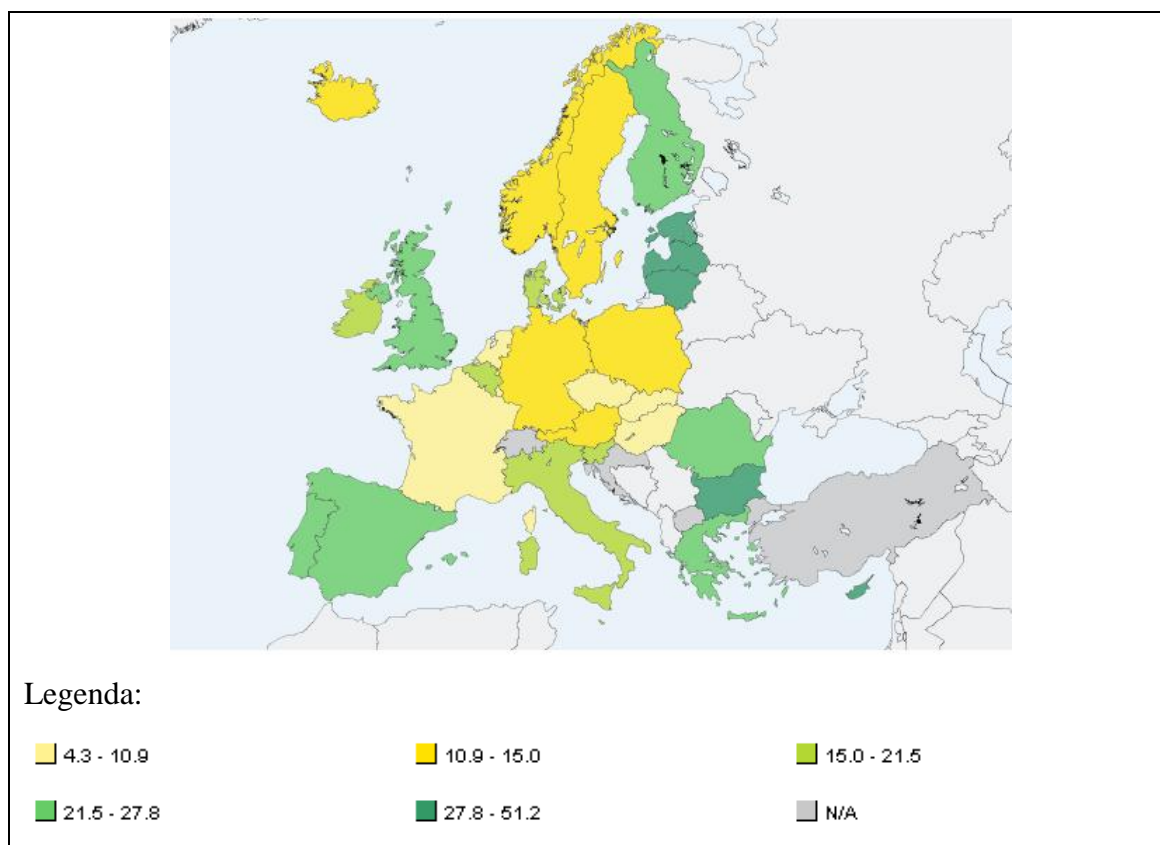
Dada a relevância que todos estes argumentos adquirem quando focamos, em particular, a população idosa, julgamos ser pertinente promover alguma reflexão, por um lado, sobre o potencial e as limitações de diferentes instrumentos de medição de bem-estar e de pobreza neste segmento da população e, por outro lado, sobre o grau de adequação dos atuais instrumentos de combate à pobreza e à exclusão social em Portugal tendo em conta a forma como operacionalizam o conceito.

## **2. Idosos e pobreza: alguns elementos da realidade portuguesa**

É amplamente conhecida a situação de vulnerabilidade à pobreza da população idosa em Portugal (Lopes 2006; Gonçalves 2004) assim como têm sido amplamente discutidas as determinantes estruturais desse traço marcante na sociedade portuguesa (Lopes 2006). O nosso objetivo não passa por reafirmar essa realidade, antes envolve olhar para essa realidade de diferentes perspetivas, utilizando diferentes metodologias para medição de pobreza, procurando, pelo confronto de retratos a que se chega, discutir as várias dimensões de pobreza que importa equacionar para discutir de forma ampla a problemática da exclusão social entre idosos e, dessa forma, refletir sobre o alcance dos instrumentos de política social desenhados para combater pobreza e exclusão entre esse segmento populacional.

Dados oficiais do EUROSTAT estimavam, para 2008, uma taxa de pobreza, entre idosos portugueses, igual a 22,3%, contra uma média europeia (UE25) igual a 18,4%<sup>3</sup>. No mapa abaixo, podemos ver projetadas as conhecidas diferenças entre países, diferenças largamente associadas aos graus variados de aprofundamento dos respetivos Estados Providência e aos diferentes modelos de organização dos sistemas de pensões respetivos. Podemos, ainda, ver projetada de forma relativa a situação portuguesa por comparação com os restantes parceiros europeus. Na Europa dos 15, Portugal ocupa a terceira pior posição, ultrapassada apenas pelos valores mais graves da Espanha (27,4%) e do Reino Unido (27,8%).

**Figura 1. Proporção de população idosa em risco de pobreza, em 2008 (%)**



Fonte: EU SILC, 2008, EUROSTAT (disponível em linha em [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income\\_social\\_inclusion\\_living\\_conditions/data/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/data/main_tables), consultado em 19 de Maio de 2011)

<sup>3</sup> Dados retirados do sistema de informação estatística do EUROSTAT (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>, consultado em 19 de maio de 2011).

Num cenário conhecido de pobreza monetária, o nosso primeiro objetivo envolve olhar para outras formas de medir pobreza, nomeadamente detalhando a realidade monetária dos sub-grupos de indivíduos ao longo da distribuição de rendimentos e focando a concretização de níveis de bem-estar. A nossa análise desenvolve-se com base em alguns resultados que foi possível obter a partir dos dados contidos no ICOR – 2008 (Inquérito às Condições de Vida e Rendimento)<sup>4</sup>. A análise incidiu, em particular, sobre a subamostra de indivíduos com idades iguais ou superiores a 65 anos, num total de 2615 indivíduos (25.9% no total de 10101 indivíduos na amostra nacional).

## **2.1. Desigualdades na pobreza e intensidade da pobreza entre idosos**

Trabalhando com a definição de linha de pobreza que o INE e o EUROSTAT utilizam, calculada a 60% do rendimento mediano do adulto equivalente<sup>5</sup>, entre a subamostra de idosos incluídos na base do ICOR 2008, encontramos 20.5% de indivíduos em risco de pobreza monetária, contra uma proporção igual a 17.6% entre aqueles com idades inferiores a 65 anos. Tomando como pano de fundo esta relativamente elevada incidência de pobreza monetária entre os idosos portugueses, interessa-nos concretamente detalhar a distribuição do rendimento monetário nos idosos em geral e nos idosos em risco de pobreza em particular, para melhor percebermos de que tipo de pobreza estamos a falar.

Na tabela abaixo encontramos dados relativos à distribuição dos rendimentos da população idosa em geral e da população idosa em risco de pobreza. Para ambos os grupos são apresentados os valores medianos do rendimento em cada decil da distribuição de rendimentos, sendo depois calculada a relação entre esses valores medianos e o valor de referência para definição da linha de pobreza nacional (no ano de 2008 era cerca de 4736 euros). De notar que os decis de rendimento são referentes,

---

<sup>4</sup> Os resultados apresentados ao longo do artigo foram obtidos a partir da análise dos microdados contidos na base de dados do ICOR 2008, disponibilizado pelo INE no âmbito do Protocolo, assinado em 23 de dezembro de 2008, entre o Instituto Nacional de Estatística (INE, IP), a Fundação para Ciência e Tecnologia (FCT, IP) e o Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (GPEARI-MCTES). A autora teve acesso à base de dados na qualidade de investigadora do Instituto de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

<sup>5</sup> O rendimento do adulto equivalente é obtido ponderando o rendimento total do agregado familiar pela escala modificada de equivalência da OCDE (esta escala atribui ao primeiro adulto um peso igual a 1.0, aos restantes adultos um peso igual a 0.5 e a cada criança um peso igual a 0.3) (Bradbury 1989). O rendimento registado em cada vaga do Painel dos Agregados refere-se ao ano anterior, pelo que a variável usada, da base de 2008, regista informação sobre o rendimento de 2007.

exclusivamente, à distribuição de rendimentos da população idosa e, nesse sentido, «generosos» em relação ao que seria a posição relativa dos próprios indivíduos com mais de 65 anos se incluídos na distribuição nacional do rendimento.

**Tabela 1. Rendimento mediano em cada decil de rendimento da população idosa e em relação à linha de pobreza (distância à linha de pobreza expressa em %)**

Decis de rendimento	População idosa em geral		População idosa abaixo da linha de pobreza	
	Rendimento mediano em cada decil (em euros e em rendimento anual do adulto equivalente)	Distância do rendimento mediano do decil em relação à linha de pobreza nacional (em %)	Rendimento mediano em cada decil (em euros e em rendimento anual do adulto equivalente)	Distância do rendimento mediano do decil em relação à linha de pobreza nacional (em %)
1	3220	-32.01	2188	-53.80
2	4330	-8.57	2927	-38.20
3	4956	4.65	3221	-31.99
4	5453	15.14	3597	-24.05
5	6274	32.47	3850	-18.71
6	7321	54.58	4000	-15.54
7	8629	82.20	4174	-11.87
8	10427	120.16	4345	-8.26
9	13432	186.61	4500	-4.98
10	22535	375.82	4651	-1.79

Fonte: Dados do ICOR 2008, INE (cálculos desenvolvidos pela autora)

Chamamos a atenção, em primeiro lugar, para a desigualdade na distribuição do rendimento dentro da população idosa, desigualdade que, sem dúvida, reproduz a desigualdade estrutural da distribuição dos rendimentos no nosso país, mas que importa registar, sempre, quando a discussão versa as dinâmicas de exclusão social e de desigualdade.

Note-se que, entre os 10% de idosos mais pobres, o valor do respetivo rendimento mediano está cerca de 32% abaixo do valor de referência para definição da linha de pobreza, refletindo uma intensidade de pobreza particularmente grave no grupo. Mas, mais do que isso, note-se que, entre aqueles que estão oficialmente ao abrigo do risco de pobreza, nos decis mais baixos, nomeadamente nos decis 3 e 4, os respetivos rendimentos medianos estão apenas 4,65% e 15,14% acima do valor de referência para



a linha de pobreza. Ou seja, se é verdade que os indivíduos nos dois primeiros decis se qualificam para beneficiar de um conjunto de instrumentos de combate à pobreza monetária, já o mesmo não se passa com os indivíduos nos dois decis seguintes. No entanto, em termos relativos, estes últimos vivem, objetivamente, com rendimentos muito baixos, excessivamente próximos do limiar de pobreza monetária.

Quando a nossa atenção se desloca, em particular, para o subgrupo de idosos em risco de pobreza, mais uma vez releva a disparidade de condições monetárias dentro do grupo, com valores particularmente graves em termos de intensidade de pobreza nos primeiros 4 decis da distribuição de rendimentos deste sub-grupo de indivíduos.

Ou seja, o principal argumento que queremos desenvolver tem a ver com a necessidade de perceber exatamente qual é o objetivo da medição de pobreza no âmbito de políticas de combate à exclusão. Na nossa perspetiva, medição de pobreza no âmbito de políticas de combate à exclusão tem que ser particularmente eficiente na sua capacidade para discriminar na base da distribuição do rendimento. Uma análise que se confine à identificação de um ponto de corte e à agregação dos indivíduos em duas categorias genéricas por referência a esse ponto de corte será manifestamente incapaz de discriminar apropriadamente, tendo dois efeitos principais: por um lado, homogeneizará artificialmente o grupo dos que são classificados em risco de pobreza, não considerando a intensidade da sua ocorrência em subgrupos de pobres; por outro lado, deixará fora do alcance de políticas de combate à exclusão um conjunto relativamente significativo de indivíduos que só muito marginalmente se poderiam considerar protegidos do risco de pobreza, dada a sua proximidade ao próprio limiar de pobreza monetária.

## **2.2. Pobreza e medidas de bem-estar: privação entre os idosos**

Uma outra metodologia para discutir condições de exclusão envolve trabalhar com a noção de privação ou carência como base para medição do nível de bem-estar dos indivíduos. Na linha dos trabalhos de Whelan *et al.* (2001), com o conceito de privação pretendemos designar, por um lado, a negação da possibilidade de ter ou de fazer alguma coisa, e por outro a qualificação relativa do bem ou estado que se pretende. Ou seja, por privação entendemos a impossibilidade de obter os bens, equipamentos e oportunidades para participar da forma tida como apropriada na comunidade em que se está inserido e que constituirá o nível coletivamente aceite como nível mínimo de bem-

estar. Assim definida, carência envolve não só a análise dos resultados das escolhas dos indivíduos na utilização dos seus recursos financeiros disponíveis, mas também os constrangimentos que se fazem sentir sobre essas escolhas. Em termos metodológicos, isso implica trabalhar com indicadores de bens e de condições para os quais se possa assumir, de forma razoável, que a sua ausência será explicada, na maior parte das vezes, por limitações de recursos financeiros, e não tanto por outro tipo de constrangimentos tais como diferenças de gostos ou de preferências.

De entre os indicadores disponíveis na base do ICOR, optou-se por trabalhar com um pequeno subgrupo, aqueles que dizem respeito a situações potencialmente mais gravosas para o bem-estar do indivíduo idoso, nomeadamente por colocarem em causa dimensões básicas de bem-estar físico. No subgrupo de indicadores selecionados contam-se os relativos às características das habitações e, concretamente, os relativos às condições de habitabilidade e de conforto das mesmas.

No ICOR, os indicadores que medem as condições de habitabilidade e de conforto do alojamento apresentam-se com formatos variáveis. Para o item relativo ao aquecimento da habitação, a presença/ausência de elementos de acessibilidade financeira foi incorporada na própria questão: ‘Diga se o agregado dispõe de capacidade financeira para manter a casa adequadamente aquecida’, sendo considerada situação de privação a resposta negativa. Os indicadores de condições sanitárias básicas foram registados por observação da existência, no alojamento, de banho ou chuveiro, dentro da habitação e para uso exclusivo, e de sanita com autoclismo, dentro da habitação e para uso exclusivo. Um agregado é considerado em situação de privação se declarar não possuir esses itens no alojamento. Finalmente, um último conjunto de indicadores reflete problemas que contêm a noção implícita de que os agregados desejam evitar as situações descritas: ‘luz natural insuficiente na habitação’ e ‘tetos com infiltrações, humidade nas paredes ou apodrecimento das janelas ou soalho’. Para estes indicadores, um agregado é considerado em situação de privação se declarar presença de qualquer das condições descritas.

Começando por sistematizar o volume de situações de privação assinaladas, e mantendo a distinção entre idosos e não idosos, combinada com a distinção entre quem está abaixo da linha pobreza monetária (logo, oficialmente considerado em risco de exclusão) e quem está acima da mesma, o quadro geral é o que se apresenta na tabela 2 abaixo.

**Tabela 2. Proporção de indivíduos que são classificados em situação de privação em cada um dos indicadores analisados, por grupo etário e estatuto em relação à linha de pobreza, 2008 (% dentro de cada grupo combinado de idade e pobreza monetária)**

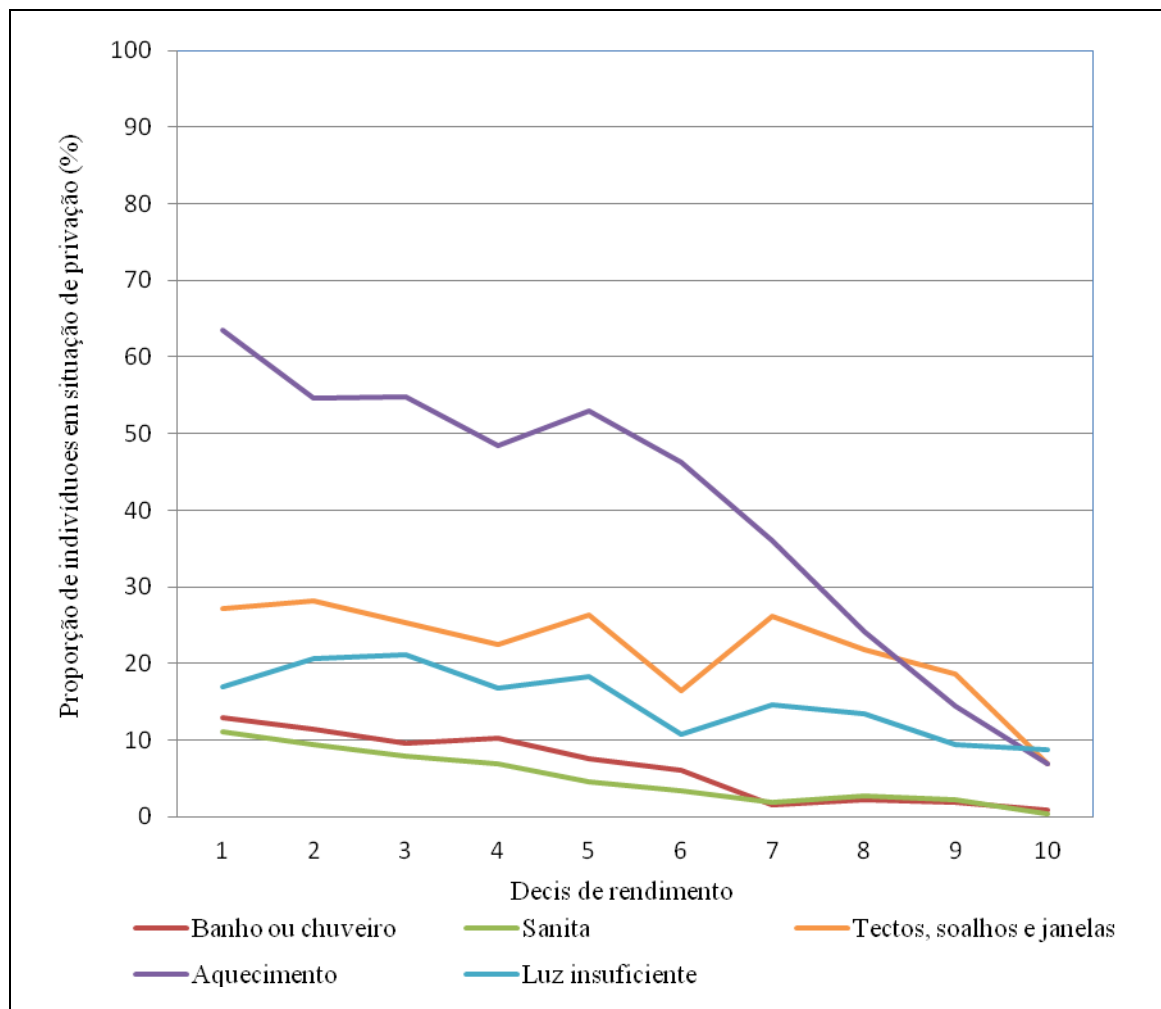
Indicador de privação	Indivíduos abaixo da linha de pobreza		Indivíduos acima da linha de pobreza	
	< 65 anos	≥ 65 anos	< 65 anos	≥ 65 anos
Banho ou chuveiro	6.0	12.1	1.6	5.0
Sanita	5.3	10.2	1.6	3.8
Tetos, soalhos e janelas	25.1	27.9	15.9	20.4
Aquecimento da casa	57.0	59.5	31.9	35.2
Luz insuficiente na habitação	15.5	18.4	11.5	14.2

Fonte: ICOR 2008, INE (cálculos desenvolvidos pela autora)

A primeira tendência de fundo que se assinala, e que consolida a posição de desvantagem dos idosos em geral, é a maior incidência de situações de privação entre os indivíduos com mais de 65 anos, situação verificada tanto entre os que estão abaixo como os que estão acima da linha monetária de pobreza. A esta tendência, soma-se a associação geral entre situações de pobreza monetária e a maior expressão de privação em termos de condições de habitabilidade e conforto do alojamento. Nada de particularmente surpreendente, se considerarmos que, teoricamente, a ausência de meios financeiros se refletirá, previsivelmente, na incapacidade para garantir níveis mínimos de conforto e bem-estar, neste caso no alojamento.

A questão em discussão é outra: será que estamos a captar devidamente situações de potencial exclusão social quando classificamos os indivíduos exclusivamente a partir do indicador de pobreza monetária? Voltemos a analisar a distribuição da população por decis de rendimento e a essa sobreponhamos a incidência de privação em cada um dos indicadores.

**Figura 2. Proporção de indivíduos idosos em situação de privação, por indicador de privação e por decil de rendimento, 2008 (%)**



Fonte: ICOR 2008, INE (cálculos desenvolvidos pela autora)

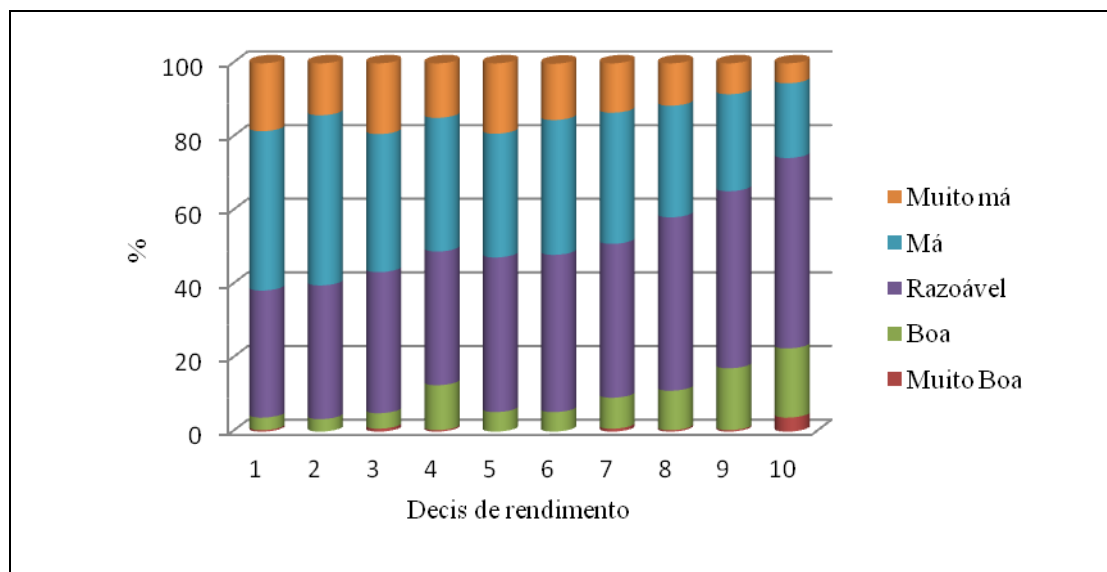
O que podemos verificar a partir dos dados disponíveis é que, de forma geral, a relação entre rendimento e níveis de privação é mais fraca do que aquilo que se poderia supor, pelo menos nas dimensões de análise selecionadas. De facto, onde essa relação parece ser mais clara na sua tendência linear é no domínio das condições sanitárias básicas (banho/chuveiro e sanita na habitação), pese embora a sua variação não ser assinalável nos primeiros 4 decis da distribuição de rendimento. Quanto aos restantes indicadores, além de ser menos linear a relação entre rendimento e privação, só a partir dos decis de rendimento a meio da distribuição, é que se começa a verificar um impacto significativo do acréscimo de rendimento na diminuição dos níveis de privação.

Ou seja, o que os dados nos parecem sugerir é que o volume de indivíduos em situação de exclusão não será o mesmo dependendo da escolha que fizermos em relação ao indicador de pobreza. Pobreza monetária definida a partir da linha de pobreza assinalará em situação de potencial exclusão social um volume inferior de indivíduos. Por outro lado, o que os dados nos parecem reforçar é a complexidade da transformação de recursos monetários em condições objetivas de bem-estar. Desde logo porque a mobilização de recursos para converter em bem-estar determinadas situações de partida é muito exigente, mesmo para indivíduos que oficialmente estarão acima do limiar da pobreza.

### **2.3. Pobreza e medidas de bem-estar: desde que haja saúde!**

Como já foi dito acima, a análise do rendimento não entra em linha de conta com a possibilidade de existirem diferentes necessidades em competição pelos recursos financeiros disponíveis, entre estas ganhando natural relevo na faixa etária em análise, as questões da saúde. Estão já extensivamente documentadas, na literatura nacional e internacional, as ligações entre rendimento e um conjunto diversificado de indicadores no domínio da saúde e da doença (Adamson, Ebrahim e Hunt 2006; Shoeni et al 2005). O nosso interesse nesta discussão, no contexto deste artigo, tem a ver com dois aspetos principais: por um lado, com o peso que os problemas de saúde podem representar no orçamento familiar do idoso; por outro lado, com a ausência de relevância dos problemas de saúde na análise oficial de pobreza.

**Figura 3. Auto percepção do estado geral de saúde da população idosa, com idade igual ou superior a 65 anos, por decis de rendimento, em 2008**

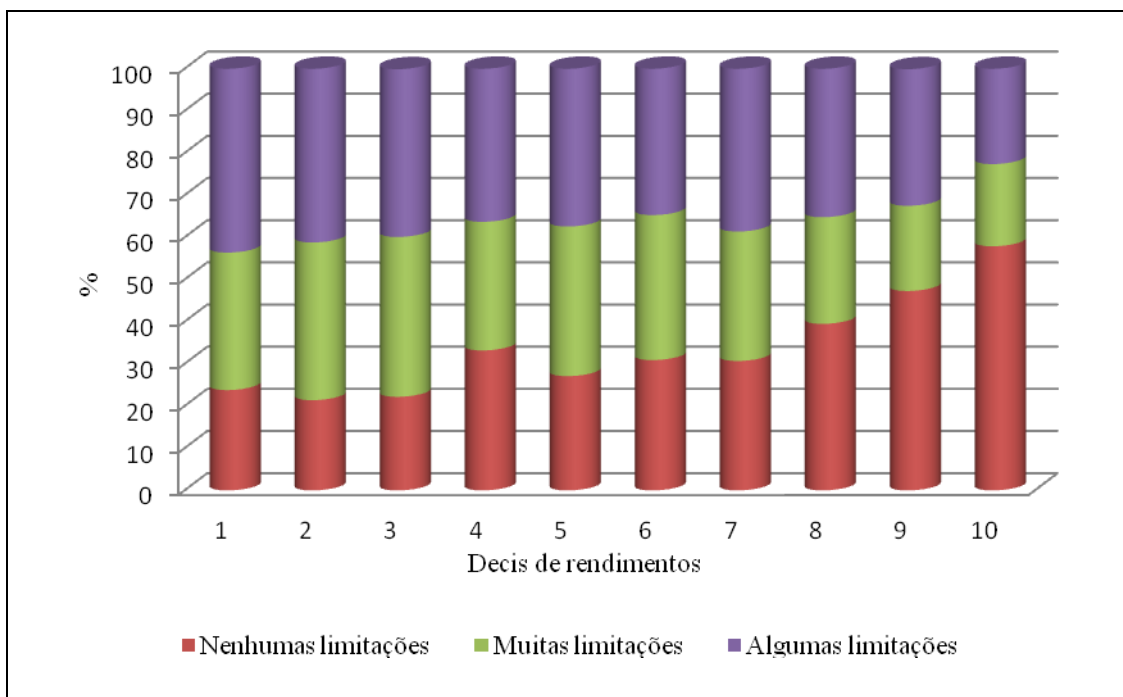


Fonte: ICOR 2008, INE (cálculos desenvolvidos pela autora)

A análise de todos os dados disponíveis parece sustentar, à semelhança do que se afirmou para a dimensão do conforto habitacional, uma correlação mais fraca do que seria de supor entre rendimento e nível de bem-estar em relação à própria saúde. Não sendo possível mais do que levantar algumas hipóteses explicativas para essa fraca correlação, importa realçar que a população idosa portuguesa expressa, de forma esmagadora até mais de metade da distribuição de rendimento, uma grande insatisfação com o seu estado de saúde, sendo só a partir dos três últimos decis que essa tendência se inverte de forma mais clara.

Objetivando um pouco mais a avaliação do estado de saúde do indivíduo, ainda que continuando a registar auto percepções e, nesse sentido, apreciações que estarão, necessariamente, afetadas por fatores mediadores que a medida não capta, procurou-se a análise da incidência de condições de dependência, motivadas por problemas de saúde, nos diferentes grupos de rendimentos da população idosa. O gráfico abaixo ilustra o padrão mais uma vez fraco de correlação encontrado.

**Figura 4. Auto percepção do estado geral de saúde da população idosa medido enquanto reconhecimento da existência de algum tipo de limitação na rotina diária motivada por problema de saúde, por decis de rendimento, em 2008**



Fonte: ICOR 2008, INE (cálculos desenvolvidos pela autora)

A distribuição ilustrada no gráfico, a propósito de um tema que é particularmente relevante para a população idosa, o da autonomia funcional ligada ao estado de saúde, quando conjugada com as conhecidas debilidades do país no domínio do acesso a cuidados de saúde e a cuidados pessoais, acentua o carácter limitado da abordagem monetária para sinalizar risco de exclusão. Se considerarmos, adicionalmente, os valores dos benefícios sociais disponíveis para apoio a situações de dependência (que, em 2010, variavam entre 85,28€ e 170,58€ por mês)<sup>6</sup>, com alguma facilidade se consegue perspetivar um conjunto de dificuldades em suprir necessidades neste domínio, nomeadamente em situações onde a solidariedade familiar/informal não exista ou não seja possível.

<sup>6</sup> Valores consultados na página da Direção-Geral de Segurança Social na Internet - <http://www2.seg-social.pt/>.

### **3. Pobreza, exclusão e instrumentos de política social para a população idosa**

As questões sobre pobreza e exclusão social entre os idosos têm tido grande visibilidade e colhido interesse alargado, nos últimos anos, em Portugal. No discurso político é um tema frequentemente acenado como uma das mais importantes bandeiras políticas, atravessando literalmente todo o espectro político-partidário e sendo resgatado por uma pluralidade de atores institucionais. No discurso académico vem sendo assumido, igualmente, como tema central do trabalho de um conjunto crescente de autores (Gonçalves 2004; Costa et al. 2008; Lopes 2008).

Esta visibilidade, porém, tem estado muito confinada à questão da pobreza entre pensionistas, facto ao qual não será, seguramente, alheia a ênfase dominante, tanto em Portugal como a nível internacional, na conceptualização da exclusão social a partir da sua ligação à participação no mercado de trabalho. Nesse sentido, o pensionista, enquanto indivíduo que perdeu a ligação ao mercado de trabalho, e cuja pensão de reforma reflete, amiúde, a sua trajetória vulnerável no próprio mercado de trabalho, tende a ser a unidade de análise dominante em vários estudos sobre a pobreza e a exclusão social.

O quadro de elevada incidência de pobreza monetária entre este grupo da população tem dado o mote, em Portugal, às principais iniciativas no âmbito da política de proteção social do idoso, e tem-se traduzido na implementação de um conjunto de instrumentos de política social que procuram, sobretudo, aliviar a situação financeira precária dos idosos. Nesse universo, uma das principais medidas de intervenção foi a instituição do CSI – Complemento Solidário para o Idoso, no quadro das políticas sociais em Portugal o primeiro benefício social que toma como referência, precisamente, a linha de pobreza monetária como critério prioritário de elegibilidade. Instituído em 2005 por decreto-lei e posteriormente regulamentado, em 2006<sup>7</sup>, este benefício social representou, de facto, um momento relevante de definição da lógica de combate à exclusão social, podendo afirmar-se que o seu alinhamento com a linha de pobreza monetária reflete, no fundo, o reconhecimento da importância da existência de recursos monetários mínimos para se poder falar em direito a concretizar a participação enquanto cidadão na comunidade de que se é membro. O CSI prevê, ainda, um conjunto de benefícios adicionais de saúde, direcionados mais especificamente para a garantia de

---

<sup>7</sup> O CSI foi criado em 2005, pelo Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro e posteriormente regulamentado pelo Decreto Regulamentar n.º 3/2006, de 6 de fevereiro.



capacidade financeira para adquirir, no mercado, um conjunto de bens considerados prioritários para este grupo etário. Entre esses benefícios conta-se a participação financeira no preço dos medicamentos não compartilhados pelo Estado; a participação financeira na aquisição de óculos e lentes; a participação financeira na aquisição e reparação de próteses dentárias.

Não se questiona, naturalmente, a importância da análise da dimensão monetária das condições de vida dos idosos em Portugal, nem sequer o risco associado à precariedade financeira em termos do seu potencial de exclusão social. E, nesse sentido, instrumentos como o CSI podem, à partida, ser aceites como importantes mecanismos de correção de situações de risco de exclusão social sob uma lógica de assistência social à precariedade monetária do idoso. Aliás, na nossa perspetiva, a discussão sobre as limitações das abordagens monetaristas na medição de exclusão social não devem, em circunstância alguma, ser confundida com a rejeição de políticas sociais de tipo assistencial que distribuem benefícios monetários<sup>8</sup>. O argumento que se pretende desenvolver é outro. Se entendemos que exclusão social, de forma geral, diz respeito à perda de acesso às oportunidades de vida que a sociedade tem para oferecer, a questão a colocar é a de saber se o indicador pobreza monetária capta de forma satisfatória o potencial de exclusão social entre idosos ou se, pelo contrário, apresenta uma capacidade insuficiente de discriminação.

A resposta que se avança neste artigo é que não capta, sendo que algumas das razões para tal foram empiricamente demonstradas ao longo da secção anterior, nomeadamente em relação a duas dimensões particularmente importantes para a definição das condições de vida da população idosa: habitação e saúde.

Demonstrou-se, em primeiro lugar, que as carências no domínio do conforto habitacional, além de graves porque muito incidentes entre a população idosa portuguesa, atravessam um conjunto de grupos de rendimento, para lá daqueles que

---

<sup>8</sup> Autores como Murteira (2008), inspirados em leituras como as de Barry (1990), sustentam que, no âmbito do projeto do Estado Providência não deveria existir lugar para o combate à exclusão social, sobretudo quando em causa está a proteção da população idosa. Pelo contrário, argumentam que o estado Providência deve, por natureza, promover a proteção do rendimento, ao longo da vida, garantindo, dessa forma, a concretização das condições materiais para a inclusão social. Este tipo de argumentos, na nossa perspetiva, pode ser particularmente útil para discussões sobre reformas estruturais do sistema de proteção social, nomeadamente quando estiverem em causa mecanismos de política social com efeitos a longo prazo. Não são argumentos, porém, que sustentem, como parecem sugerir aqueles autores, a indesejabilidade de instrumentos de política social como o CSI. Na realidade, e pensando concretamente na população idosa, a situação de exclusão social em que frequentemente se encontra resulta, ela própria, de efeitos estruturais, sendo necessário, por isso, a existência de mecanismos de intervenção com efeitos imediatos, que tendem a ser corretivos e a minimizar os efeitos de fatores ou condições de exclusão.

oficialmente são classificados em risco de exclusão. Foi, aliás, o reconhecimento público da gravidade das condições de habitação entre idosos, no país, que deu origem a algumas medidas específicas de política social. A destacar temos o Programa de Conforto Habitacional para Idosos (PCHI), sobre o qual não nos alongaremos, mas sobre o qual valerá a pena registar que, além da sua limitada abrangência geográfica e parca participação financeira, abrange apenas idosos que são proprietários da habitação e que, cumulativamente, são beneficiários de apoio domiciliário, alinhando-se a intervenção sobre a habitação com um esforço de prevenção da institucionalização do indivíduo beneficiário. Bastará pensarmos na relevância que tem o arrendamento entre idosos, sobretudo em zonas urbanas, para se perceber o limitado alcance deste programa social.

Significativo, igualmente, será registar a ausência de quaisquer indicadores de avaliação dos impactos dos programas de assistência financeira, como o CSI, nas várias dimensões das condições de vida dos seus beneficiários. Por exemplo, permanece por medir se o benefício do CSI se traduz em algum tipo de melhoria nas condições de conforto habitacional. Provavelmente não, até porque o tipo de investimentos necessários para intervir sobre as áreas de conforto habitacional que os indicadores trabalhados neste artigo retiveram exige a mobilização de recursos para lá do que os benefícios monetários disponíveis permitem. Não se considerou, aqui, outro tipo de indicadores como os relacionados com as acessibilidades, tão importantes em populações onde previsivelmente existem problemas de mobilidade reduzida, e onde a necessidade de mobilização de recursos financeiros para desenvolvimento de soluções em espaço residencial seria ainda mais elevada.

O mesmo tipo de argumentos poderão ser desenvolvidos para as questões de saúde e, mais especificamente, de autonomia funcional (ou perda desta). Entre a população idosa esta é, não raras vezes, uma importante causa de exclusão. Essa exclusão radica, em última instância, na incapacidade da sociedade enquanto um todo integrar indivíduos portadores de condições físicas ou mentais que os tornem dependentes da assistência de terceiros, mas tem um alcance mais ou menos alargado consoante a relevância que lhe reconhecemos, precisamente enquanto fator de exclusão no momento em que se definem instrumentos de medição de exclusão. No domínio dos instrumentos de política social, em Portugal, o enviesamento monetarista na identificação de situações de risco deixa, seguramente, a descoberto um conjunto relevante de indivíduos, situação tanto

mais grave quanto são amplamente conhecidas as debilidades da cobertura de respostas sociais em Portugal às necessidades dos idosos dependentes.

No fundo, a proposição que se defende reafirma que a intervenção no domínio da exclusão social dos idosos terá o seu alcance definido, em larga medida, pelas escolhas que se assumem em relação aos instrumentos de sinalização de exclusão social. A abordagem estritamente monetarista das prestações e benefícios, no quadro de uma legislação não integrada, esbarra com a multidimensionalidade da própria exclusão entre idosos e ameaça deixar de fora um conjunto significativo de indivíduos que, objetivamente, não possuem nem as capacidades nem as oportunidades para a inclusão.

### **Referências bibliográficas**

Adamson, Joy, Ebrahim, Shah e Hunt, Kate (2006), “The psychosocial versus material hypothesis to explain observed inequality in disability among older adults: data from the West of Scotland Twenty-07 Study”, *Journal of Epidemiology and Community Health*, 60, 974–980.

Barry, Brian (1990), “The Welfare State versus the Relief of Poverty”, *Ethics*, 100, 503-529.

Bradbury, Bruce (1989), “Family size equivalence scales and survey evaluations of income and well-being”, *Journal of Social Policy*, 18, 383-408.

Costa, Alfredo Bruto da (Coord.) et al. (2008), *Um Olhar Sobre a Pobreza, Vulnerabilidade e Exclusão Social no Portugal Contemporâneo*, Lisboa, Gradiva.

Gonçalves, Cristina (2004), “Pobreza e exclusão social nas famílias com idosos em Portugal”, *Revista de Estudos Demográficos*, 35, Lisboa, INE, 143-169.

Lopes, Alexandra (2006), *Welfare Arrangements, Safety Nets and Familial Support for the Elderly in Portugal*, PhD Thesis, London, University of London (disponível em <http://ler.letras.up.pt/site/default.aspx?qry=id06id1180&sum=sim>).

Lopes, Alexandra (2008), “Rendimento e privação entre os idosos portugueses. Uma análise de dados do Painel dos Agregados da Comunidade Europeia” in *VI Congresso Português de Sociologia: Mundos Sociais, Saberes e Práticas*, <http://www.aps.pt/vicongresso/>, Paper nº 584.

Lopes, Alexandra (2011), “Ageing and social class: towards a dynamic approach to class inequalities in old age”, in Sargeant, Malcom (org.), *Age Discrimination and Diversity. Multiple Discrimination from an Age Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 89-110.

Murteira, Maria Clara (2008), “A Reforma de 2007 do Sistema Público de Pensões em Portugal – Uma Análise Crítica das Escolhas Normativas Implícitas”, *Notas Económicas*, dezembro 08, 56-75.

Rainwater, Lee, Smeeding, Timothy e O’Higgins, Michael (1990), *Poverty, Inequality and Income Distribution in Comparative Perspective: The Luxembourg Income Study (LIS)*, Washington, Urban Institute Press.

Sen, Amartya (1992), *Inequality Reexamined*, Oxford, Oxford University Press.

Shoeni, Robert et al. (2005), ‘Persistent and growing socioeconomic disparities in disability among the elderly: 1982–2002’, *American Journal of Public Health*, 95 (11), 2065–2070.

Townsend, Peter (1987), “Deprivation”, *Journal of Social Policy*, 16, 125-146.

Whelan, Christopher T. et al. (2001), “Income, deprivation and economic strain. An analysis of the European Community Household panel”, *European Sociological Review*, 17 (4), 357-372.