

ALGUMAS PECULIARIDADES DA POBREZA NOS AÇORES

SOME PECULIARITIES OF POVERTY IN THE AZORES

Fernando Diogo

Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.NOVA.UAC/ CICS.UAC1) e Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade dos Açores. Rua da Mãe de Deus, 9500-321 Ponta Delgada, Portugal. *Email:* fernando.ja.diogo@uac.pt

Resumo: Os Açores são a região portuguesa que apresenta a maior taxa de pobreza e, ao mesmo tempo, um maior número de beneficiários do RSI em função da sua população residente. Neste texto mostra-se que a pobreza, medida através do RSI, não se distribui de forma homogénea pelo território regional, dado que tende a concentrar-se na ilha de S. Miguel (a mais populosa). A questão que se coloca é o que é que justifica o lugar ocupado pelos Açores no contexto nacional e o que é que pode explicar a maior incidência do RSI. Neste artigo procura-se mobilizar indicadores para equacionar essa questão e esboçar algumas ideias para fazer uma primeira tentativa de resposta. Assim, conclui-se que a taxa de pobreza nos Açores é muito influenciada pelo facto de ser nesta ilha que habita a maioria da população do arquipélago.

Palavras-chave: pobreza, Açores, RSI.

Abstract: The Azores are the Portuguese region with the highest poverty rate and, at the same time, with the largest number of RSI beneficiaries according to their resident population. This text shows that poverty, as measured by the RSI, is not homogeneously distributed throughout the regional territory, since it tends to be concentrated on the island of S. Miguel (the most populated). The question that arises is what justifies the place occupied by the Azores in the national context and what may explain the higher incidence of RSI beneficiaries. This paper seeks to mobilize indicators to address this issue and outline some ideas to make a first attempt at an answer. Thus, it is concluded that the poverty rate in the Azores is highly influenced by the fact that it is on this island that the majority of the population of the archipelago lives.

Keywords: poverty, Azores, RSI.

Os dados possíveis sobre a pobreza nos Açores

Os dados sobre a pobreza não são abundantes para o caso dos Açores. A principal fonte sobre a pobreza em Portugal é, desde 2004, o ICOR-EU-SILC (INE, 2010, p. 3), contudo, só a partir de 2018 (dados de 2017) é que tem significância estatística para as regiões portuguesas (NUTS II). Anteriormente, os dados do Painel dos Agregados Domésticos Privados da União Europeia forneciam informações que permitiam calcular a taxa de pobreza de forma anual com resultados para as regiões, como os calculados por Branco e Gonçalves (2001) e Parente e Bago (2002), contudo, a sua descontinuação veio alterar este estado das coisas.

Assim, a principal fonte sobre a pobreza nos Açores dizia respeito ao “Inquérito aos Orçamentos Familiares”, da qual existiram três edições, as de 1989/90, 1994/95 e 2000. A partir de 2005/2006 esta fonte foi substituída pelo “Inquérito às Despesas das Famílias” (IDEF), existindo as edições de 2005/2006, 2010/2011 e 2015/2016.

Se as estatísticas sobre a pobreza são relativamente escassas no contexto europeu e nacional (Capucha, 2005), para os Açores, os dados existentes são ainda mais escassos, tornando difícil a análise da pobreza neste arquipélago.

Assim, para melhor compreender a pobreza nesta região é necessário procurar estatísticas complementares. Desde logo, as referentes ao RSI (Rendimento Social de Inserção), disponibilizados pela Segurança Social. Para a realização deste artigo, estes dados foram solicitados ao IDSA (Instituto para o Desenvolvimento Social dos Açores) e foram extraídos da base de dados nacional a que este organismo tem acesso.

Acrescente-se que o RSI é um *proxy*, um indicador indireto da pobreza, que tem algumas limitações. Em primeiro lugar, entre 2003 e 2004, com a publicação da Lei 13/2003, deu-se a transição do RMG (Rendimento Mínimo Garantido) para o RSI. Existiram, portanto, nesse período, duas medidas com beneficiários e bases de dados distintas. Apesar disso, em termos substantivos as diferenças entre RMG e RSI são mínimas (Diogo, 2007) pelo que, salvaguardando-se algumas cautelas na análise dos dados, existe continuidade.

Em segundo lugar, as alterações introduzidas no cálculo da prestação², a partir de junho de 2010 (D.L. 70/2010), vieram reduzir o número de beneficiários por razões estritamente políticas, sem paralelo nas condições sociais existentes.

Em terceiro lugar, nem todos os indivíduos abaixo do limiar de pobreza têm direito a esta prestação social, com dados de 2012, calculámos que só indivíduos com rendimentos de menos de 20% a 38% deste limiar (dependendo da composição do agregado familiar) é que têm a possibilidade de receber esta medida de apoio social (Diogo, 2016). Rodrigues, Figueiras e Junqueiro (2016, p. 135) apresentam um cálculo semelhante para casais com dois filhos menores concluindo que, para 2013, o valor em causa é de 42% do limiar de pobreza desse ano.

Finalmente, as medidas introduzidas recentemente vieram no sentido de permitir a um maior número de pessoas aceder a esta prestação e a uma maior prestação, embora isso ainda não se reflita nos dados aqui apresentados.

Acrescente-se que ter a possibilidade de beneficiar da medida não é o mesmo que ser beneficiário, pelo que existe uma diferença entre os que teoricamente a podem receber, os que efetivamente a recebem³.

Feita uma revisão crítica em relação aos dados existentes, apresentamos de seguida duas tabelas (tabela 1 e 2) onde fazemos um apanhado das mais recentes taxas de pobreza existentes por NUTS II.

Tabela 1 Distribuição da população pobre por Regiões (NUT II), em %, de 2005 a 2009

Regiões	2005	2009	2014
Açores	23	20,3	28,3
Alentejo	20	15,8	18,1
Algarve	19	14,7	20,9
Centro	20	18,9	20,1
AM Lisboa	12	15,8	15,4
Madeira	24	18,8	27,8
Norte	21	17,6	20,1
Portugal	19	17,3	19,1

Fontes: IDEF 2005/2006, 2010/2011 e 2014/2015.

O que se pode observar é uma descida da pobreza nos Açores nas duas primeiras datas, contudo, de 2009 para 2014 verifica-se um aumento abrupto, muito acima do aumento médio nacional. As razões deste aumento serão abordadas noutra texto, contudo, é claro que estão relacionadas com a última crise económica como se explora em Diogo, Palos, Diogo, Tomás e Silva (2017) e Diogo, Lourenço, Monterroso, Bulhões e Pimentel (2018).

Mais recentemente o INE tornou os dados do ICOR significativos por regiões (NUTS II), sendo, por isso, estes os dados mais atuais à data de redação do artigo (tabela 2).

Tabela 2 Distribuição da população pobre por Regiões (NUT II), em %, 2017

Regiões	2017
Açores	31,5
Alentejo	17,0
Algarve	18,6
Centro	18,6
AM Lisboa	12,3
Madeira	27,4
Norte	18,6
Portugal	17,3

Fonte: INE, ICOR 2018.

Estes resultados permitem observar que a pobreza nos Açores apresenta um valor alto, envolvendo cerca de um em cada três residentes⁴.

Existem outros indicadores que nos ajudam a compreender a pobreza nesta região e a situar a sua diferença em relação à média nacional e às restantes regiões do país (NUTS II). Neste artigo destacamos, para além do RSI, outra questão tendo

Tabela 3 Índice de Gini, rendimento monetário (2005-2006 e 2010-2011)

	2005	2009	2014
Açores	37	34,8	37,3
Alentejo	32	31,6	31,1
Algarve	35	31,5	33,5
Centro	36	33,3	31,8
Lisboa	39	39,9	37,8
Madeira	33	33,1	36,2
Norte	34	34,3	32,1
Total	37	36,2	35,0

Fonte: IDEF 2005-2006 e 2010-2011.

em consideração a sua relevância e o facto de, como a própria taxa de pobreza, ser indicadora de desigualdade social. Referir-mo-nos ao índice de Gini⁵, (a pobreza pode ser vista como uma forma extrema de desigualdades de distribuição de rendimentos).

O que se pode observar é que os Açores são a segunda região do país com maior desigualdade de distribuição de rendimentos, logo a seguir a Lisboa. O lugar dos Açores mantem-se nas três edições deste inquérito⁶.

O que estes dados nos permitem perceber é que a pobreza é um problema especialmente grave nesta Região e está associado a um elevado nível de desigualdade de distribuição de rendimentos. Em termos diacrónicos, se entre as duas primeiras datas se verifica um alívio, a situação volta a agravar-se em 2014. Em 2017 os dados obtidos através do ICOR mostram uma situação igualmente gravosa.

O RSI como *proxy* da pobreza

A análise do RSI como *proxy* da pobreza implica uma primeira questão a ser colocada: situar os Açores no contexto das regiões portuguesas, como tem vindo a ser feito em relação às restantes variáveis apresentadas.

O que podemos observar é que os Açores têm, de longe, a maior percentagem de população residente com o estatuto de beneficiário do RSI. De facto, o valor dos Açores representa mais do que três vezes a média e é verdadeiramente singular no contexto nacional. Se a taxa de pobreza dos Açores se situa nos 117,3% da nacional (dados do IDEF), no caso do RSI a taxa açoriana corresponde a 375% do seu equivalente para o conjunto do país. Por isso, esta questão merece algum aprofundamento.

Uma análise comparativa da região com o conjunto do país permite verificar que esta diferença persiste ao longo do período em que o RSI existe, não é um fenómeno conjuntural. Sem contarmos com 2004, ano no qual ainda se está a processar a

Tabela 4 A distribuição do RSI em Portugal, em % da pop. Residente por região

	2016 (%)
Portugal	2,0
Açores	7,5
Alentejo	1,6
Algarve	1,3
Centro	1,5
Lisboa	2,2
Madeira	1,6
Norte	2,1

Fonte: SS para o RSI e Censos de 2011, cálculos do autor. Dados do RSI referentes a dezembro.

transferência do RMG para o RSI, os Açores apresentam uma população residente enquadrada nesta medida de apoio social que oscila entre os 6 e os 7% em contraste com uma média nacional entre 1 e 3% (dados sempre relativos a dezembro de cada ano).

Para compreendermos melhor este fenómeno, podemos observar o peso dos beneficiários do RSI residentes nos Açores no total nacional para o período 2004-2016.

Os grandes valores em 2004 e 2005 respeitam, quanto a nós, a uma transição mais rápida do RMG para o RSI nesta região por contraponto ao resto do país. Não obstante, nos restantes anos, o indicador em causa está sempre acima dos 5% e nos últimos anos aproximou-se dos 9%.

Releve-se que a percentagem de residentes nos Açores no total de residentes em Portugal é, de acordo com os censos de 2011, 2,3% e que em 2016 a percentagem de beneficiários residentes nos Açores no total nacional foi de 8,6%.

Situar o RSI no contexto nacional como contributo para se compreender porque é que a pobreza nos Açores é maior do que a média nacional e do que nas restantes regiões do país levanta, portanto, mais questões do que aquelas a que responde.

E a grande questão que levanta é o que é que justifica a diferença acima apresentada entre os Açores, a média nacional e as outras regiões?

Neste artigo apenas levantamos o problema e colocamos uma hipótese de resposta, dado que não é esta a questão central que está em causa, embora não a possamos ignorar, tanto mais que (em parte) está associada à taxa de pobreza regional.

Assim, uma hipótese de resposta, em primeiro lugar, tem de ter em atenção que a pobreza é um fenómeno complexo e que, por isso, a sua compreensão resulta necessariamente de um conjunto complexo de fatores. Desde logo, o que está em causa para explicar a elevada incidência do RSI nesta região são os fatores já elencados: as elevadas taxa de pobreza e desigualdades de distribuição de rendimentos

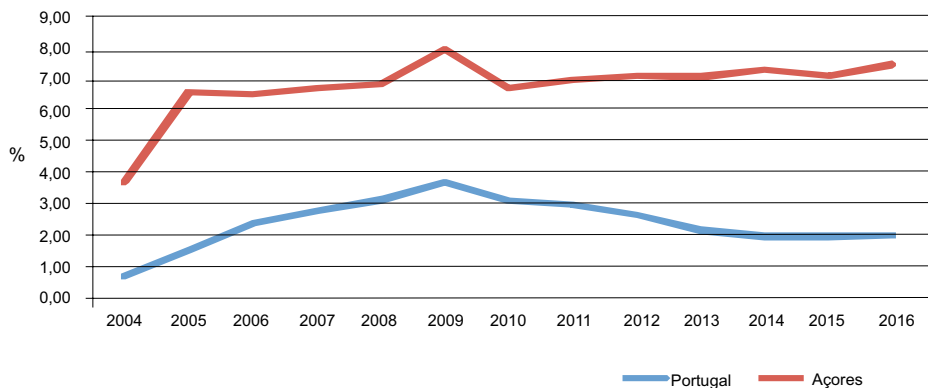


Figura 1 A distribuição do RSI em Portugal, em % da pop. Residente (2004-2016)

Fonte: SS para o RSI e Censos de 2011 para a pop. residente, cálculos do autor. Dados do RSI referentes a dezembro de cada ano.

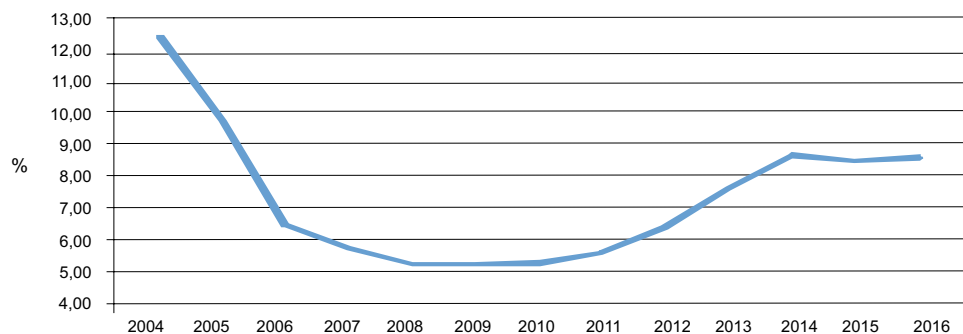


Figura 2 % dos beneficiários dos Açores no total nacional

Fonte: SS, cálculos do autor. Dados do RSI referentes a dezembro de cada ano.

nos Açores por comparação aos outros territórios em análise. Não obstante, a diferença em causa é tão grande que estes dois fatores não parecem, por si só, suficientes para a justificar.

Um fator que consideramos ter grande relevo diz respeito ao efeito de uma questão territorial que não costuma ser alvo de grandes análises ou reflexões. Referimo-nos à poli-insularidade. Se conceitos como insularidade ou ultraperiferia têm sido alvo de reflexão e lutas políticas, a fragmentação do território, isto é a divisão dos Açores em diversas parcelas de tamanho e população distinta, tem sido alvo de pouca reflexão.

Um sinal disso respeita ao facto de durante bastante tempo nos Açores se ter aceite que Madeira e Açores deveriam ter transferências iguais do Orçamento Geral do Estado por terem populações muito semelhantes. Ora, nem a distância ao continente é a mesma, algo que tem evidentes custos, nem a divisão da população por ilhas é a mesma. Ter 98% da população numa única ilha e os restantes 2% numa segunda não é o mesmo do que ter sensivelmente 45% da população dispersa por oito ilhas.

A questão da poli-insularidade apenas tem sido abordada no contexto dos Açores a partir de um conceito político introduzido pelo Partido Socialista (no Governo): o de ilhas de coesão. Este é apresentado como “políticas de coesão que na prática apoiam de forma acrescida as famílias e as empresas das ilhas mais pequenas” (vide GRA, 2012). Em termos concretos é dada prioridade aos custos de transporte. Não obstante, este conceito apenas refere as ilhas umas em relação às outras, traduz-se em medidas políticas de forte pendor económico, com especial ênfase nos transportes, e não tem em conta a relação das diversas ilhas com o continente.

Nesse sentido, temos vindo a refletir no conceito de poli-insularidade. Este define-se não apenas como insularidade em relação ao continente, mas também como insularidade inter-arquipélago, isto é das ilhas mais pequenas em relação às maiores. Distingue-se do conceito de ilhas de coesão porque tem em conta todas as ilhas, a relação destas com o continente e não está exclusivamente focado em questões políticas e económicas (com destaque para os transportes), tomando em consideração as questões sociais (vide Diogo, Lourenço, Monterroso, Bulhões e Pimentel, 2018). Aproxima-se desse conceito na medida em que ambos têm em atenção a fragmentação territorial dos Açores.

Feita que está uma primeira aproximação ao conceito de poli-insularidade, o que se coloca em causa é a sua mobilização para explicar a diferença do RSI nos Açores em relação ao restante território nacional. Nesse sentido, salienta-se que a poli-insularidade implica a necessidade de multiplicar infraestruturas e serviços do Estado em todas as ilhas de forma a abranger toda a população.

Ora, esta situação verifica-se na intervenção social. Todas as ilhas, exceto o Corvo, têm serviços de ação social e assistentes sociais, algo que faz com que a proximidade entre os serviços e a população seja muito grande. Mesmo na ilha maior, S. Miguel, essa proximidade é grande. Em muitos casos existem serviços de ação social de freguesia para pequenas freguesias (menos de dois mil habitantes) com uma ou mais assistentes sociais.

Quer dizer, também como consequência da autonomia regional, a proximidade dos serviços de ação social e das assistentes sociais à população nos Açores não tem paralelo no continente, isso implica que a diferença entre ser beneficiário potencial e beneficiário real tende a ser substancialmente mais pequena neste

Tabela 5 RSI nos Açores por ilha em % da população residente, valor atual (2016) e evolução 2004-2016

	2004	2016	Dif.
Portugal	0,7	2,0	1,3
Açores	3,7	7,5	3,7
Sta. Maria	4,9	3,0	-1,9
S. Miguel	4,6	10,3	5,6
Terceira	2,7	5,9	3,1
Graciosa	2,4	3,1	0,7
S. Jorge	2,7	2,6	-0,1
Pico	2,0	1,3	-0,8
Faial	1,7	1,6	-0,1
Flores	3,3	1,5	-1,8
Corvo	0,9	0,5	-0,5

Fonte: SS para o RSI e Censos de 2011 para a pop. residente, cálculos do autor. Dados do RSI referentes a dezembro de cada ano.

arquipélago. Quanto a nós, isto é um fator determinante para explicar a grande diferença entre os Açores e o restante território nacional, no que respeita ao peso dos beneficiários na população residente. Colocamos, pois, a hipótese de que a taxa de não recurso a esta prestação social seja baixa para o caso dos Açores. Esta hipótese contribui fortemente para explicar a diferença dos valores entre os Açores e o resto do país, no que respeita ao peso dos beneficiários na população residente mas, por outro lado, implica a necessidade de uma maior cautela com a mobilização do RSI como *proxy* da pobreza dado que esta medida de apoio social só se dirige a um tipo de indivíduos e famílias: os mais pobres de entre os pobres, podendo por isso a sua generalização não representar verdadeiramente a pobreza no seu conjunto.

As questões relativas à insularidade e à poli-insularidade tendem a ser debatidas a partir da ótica das dificuldades que criam às populações, ao desenvolvimento económico e aos transportes, mas também podem ser vistas a partir da ótica do reforço dos serviços disponíveis, como é o caso.

Abordada a questão do porquê de existir um tão elevado número de beneficiários do RSI no arquipélago dos Açores, por contraponto aos restantes territórios com que está a ser comparado, retoma-se a questão da utilização do RSI como *proxy* da análise da pobreza nos Açores.

Ao analisarmos a incidência dos beneficiários por ilha podemos encontrar grandes diferenças. Em particular destaca-se S. Miguel, a maior ilha dos Açores, quer em tamanho (sensivelmente o mesmo da ilha da Madeira), quer em população, com 55,9% do total dos residentes no arquipélago (censos 2011). É, de resto, a única ilha com uma percentagem de beneficiários na sua população residente superior à média regional.

Tabela 6 Distribuição do RSI nos Açores por concelhos selecionados, valor atual (2016) e evolução 2004-2016 em % da população residente

	2004	2016	Dif.
Portugal	0,7	2,0	1,3
Açores	3,7	7,5	3,7
Ponta Delgada (SMG)	3,1	8,7	5,6
Ribeira Grande (SMG)	6,1	15,9	9,8
Lagoa (R.A.A) (SMG)	4,9	10,1	5,2
V. F. do Campo (SMG)	8,5	6,8	-1,7
Povoação (SMG)	7,7	8,0	0,3
Nordeste (SMG)	2,9	6,8	3,9
Angra do Heroísmo (TER)	2,6	5,2	2,6
Praia da Vitória (TER)	2,9	7,0	4,1

Fonte: SS para o RSI e Censos de 2011 para a pop. residente, cálculos do autor. Dados do RSI referentes a dezembro de cada ano.

Tabela 7 % da população residente com 15 e mais anos beneficiária do RSI^(*) (2016)

Nº	Concelho	%
1	Ribeira Grande	23,2
2	Mourão	19,0
3	Lagoa	15,9
4	Povoação	14,8
5	Vila Franca do Campo	12,9

(*) A Pordata utilizou as estimativas da população residente de dezembro de 2016 do INE para este cálculo. O mesmo período temporal foi utilizado em relação ao RSI e a base do RSI é anual e não, como nas restantes tabelas e figuras, de dezembro de cada ano.

Fonte: INE, II/MTSSS, Pordata.

O peso demográfico desta ilha no arquipélago mostra bem que os dados sobre os Açores são em boa parte determinados pelo seu comportamento. Ora, no que respeita ao RSI o comportamento desta ilha é marcadamente distinto das restantes. Acresce que uma segunda ilha apresenta um valor substancialmente acima da média nacional, a Terceira (embora claramente abaixo da média regional). Esta ilha tem 22,9% da população da região e em conjunto com S. Miguel representam 78,7% da população regional.

Se por si só S. Miguel tem um peso demográfico suficiente para influenciar decisivamente as tendências dos Açores a sua junção com a Terceira é ainda mais marcante.

A tendência de aumento do número dos beneficiários entre a população residente que se verifica nos Açores de 2004 para 2016 reforça este raciocínio pois é nestas duas ilhas que este valor mais cresce. Nas restantes esse crescimento é muito pequeno ou, para a maioria, um decréscimo.

Podemos observar que a distribuição da população beneficiária pelos concelhos das ilhas de S. Miguel e da Terceira (SMG e TER) mostra que são sobretudo Ribeira Grande e Lagoa que apresentam um maior número de beneficiários na sua população residente, pelo que a densidade da população pobre é com certeza maior nestes concelhos. Ponta Delgada e Povoação também apresentam valores altos, acima da média regional. Todos são concelhos da ilha de S. Miguel e Ponta Delgada e Ribeira Grande são o primeiro e o terceiro concelhos mais populosos da Região.

De forma a situar melhor o peso do RSI na ilha de S. Miguel, recorreremos a alguns dados do contexto nacional: dos cinco concelhos portugueses com maior percentagem de beneficiários do RSI em relação à população residente com 15 e mais anos, quatro são concelhos da ilha de S. Miguel, como podemos ver na tabela 7 (a exceção é Mourão).

O que é que explica a elevada taxa de pobreza nos Açores?

Feito um primeiro périplo sobre a pobreza nos Açores, podemos concluir desde já, com a ajuda dos dados do RSI, é que esta não se distribui de forma uniforme pelo território regional. Trata-se de uma conclusão que nos parece falsamente evidente. Isto é, só é evidente depois de demonstrada. À partida nada fazia prever a existência de desigualdades tão marcantes na distribuição territorial da pobreza dentro do território açoriano.

Não obstante, os dados do RSI são, como acima se viu, limitados dado que estão longe de abranger a totalidade das pessoas em situação de pobreza, mesmo no caso dos Açores. Coloca-se, pois, a questão de saber até que ponto é que se pode generalizar os resultados do RSI ao conjunto da população pobre que habita neste arquipélago. A resposta está na procura de outros dados com significado estatístico para o arquipélago e para as ilhas que apresentem populações pobres distintas do RSI de forma a verificar se os dados são consistentes. Assim, podemos observar em Diogo, Lourenço, Monterroso, Bulhões e Pimentel (2018) que é esse o caso a partir do Complemento Solidário para Idosos (CSI) e em Diogo e Lalandia (2019) que o mesmo se verifica em relação aos dados da Ação Social Escolar.

A tendência de pensar nos Açores como um bloco mostra-se assim profundamente errada, pelo menos no que à pobreza diz respeito. Já Rocha (1991) tinha mostrado que, em relação às principais variáveis demográficas, esta tendência para especificidades intrarregionais se junta às que singularizam a região no contexto nacional.

A concentração da pobreza em territórios circunscritos é algo que tem vindo a ser estudado pela sociologia, quer estejam em causa os mecanismos de produção desta concentração, quer estejam em causa os mecanismos da sua reprodução ao longo do tempo (vide, por exemplo, Almeida, Capucha, Costa, Machado, Nicolau e Reis, 1992; Bourdieu, 1993; Capucha, 1990; Guerra, 1994; e, mais recentemente, Pereira, 2010).

Acrescente-se que a concentração apresenta um contributo importante para a reprodução dos modos de vida associados à própria pobreza como bem mostram, por exemplo, os estudos clássicos de Richard Hoggart (1973 [1957]) sobre as classes populares inglesas dos anos 50, e de Oscar Lewis (1973) sobre a cidade do México, bem como trabalhos mais recentes, de Pierre Bourdieu (1993) e Pierre Champagne (1993) em relação à situação nos bairros periféricos franceses, ou ainda em alguns dos modos de vida da pobreza propostos por Capucha (1990; 2005) para o contexto nacional.

A concentração implica uma grande quantidade de indivíduos pobres num dado local e a quantidade é uma qualidade em si própria. Isto é, a simples concentração de um elevado número de indivíduos com a mesma condição social no mesmo local de residência e de vivência diária tem um efeito de produção e reprodução dos modos de vida da pobreza ao proporcionar uma vida comunitária imersa nesses modos de vida, independentemente das condições sociais que lhe deram origem.

É sobretudo em S. Miguel que se verificam as condições de concentração de pessoas em situação de pobreza que permitem a sua vivência comunitária. Isto acontece, também, em menor grau, na Terceira. Não é por acaso que são as duas maiores ilhas (em população) que concentram na sua população residente um maior número de indivíduos em situação de pobreza.

A densidade populacional parece contribuir para sustentar a possibilidade levantada, dado que ela é significativamente maior em S. Miguel, e também na Terceira, do que nas outras ilhas. Não obstante, esta é uma questão que exigirá bastante mais investigação para que se possa verdadeiramente falar da existência de uma relação entre densidade populacional e pobreza nos Açores. De qualquer forma, o papel da densidade populacional na explicação da pobreza será sempre o de um factor entre vários, dada a complexidade do fenómeno em causa.

A concentração territorial é, pois, um contributo para se responder à questão do que é que contribui para a pobreza nos Açores (neste caso para a sua desigual distribuição intra-arquipélago e para a sua persistência no tempo). Contudo, existem outros resultados no RSI que nos dão algumas pistas sobre a forma como se configura a pobreza na Região, desde logo os dados relativos à prestação média

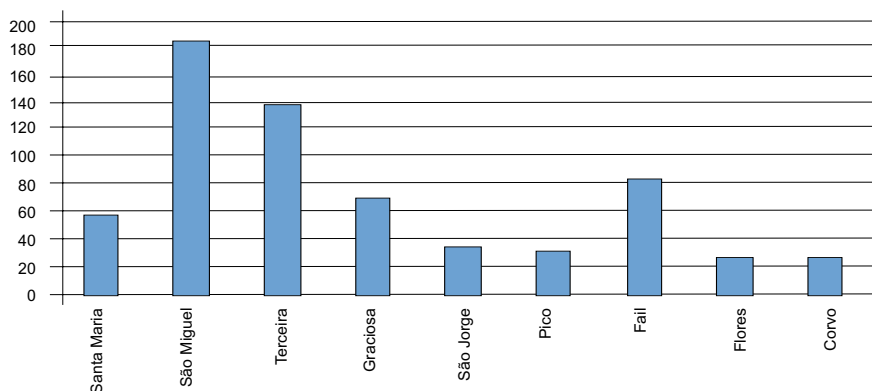


Figura 3 Número médio de indivíduos por Km²

Fonte: INE — Estimativas Anuais da População Residente, Pordata.

Tabela 8 Prestação média por região de residência, 2016

Região (NUTS II)	Prst méd
Açores	80,12
Alentejo	108,82
Algarve	115,57
Centro	114,94
Lisboa e Vale Tejo	115,33
Madeira	107,94
Norte	112,76

Fonte: Segurança Social, dados de dezembro de 2016.

por região (NUTS II). Nestes podemos observar que nos Açores o seu valor se encontra substancialmente abaixo da média das restantes regiões do país, e de forma bastante destacada.

Em ordem a aprofundar este dado, selecionamos três regiões para comparar com os Açores no período 2004-2016. As duas com maiores prestações médias em 2016 (Lisboa e Algarve) e a região que a seguir aos Açores têm a menor prestação média (Madeira). Podemos observar que desde 2004 a diferença dos Açores em relação às outras tem vindo paulatinamente a aumentar, mas, mais importante, os Açores distinguem-se consistentemente ao longo de todo o período como a região com menores prestações médias, e de forma muito distante de todas as outras.

Este novo dado levanta todo um novo conjunto de questões: o que é que explica essa diferença entre prestações médias? Como se compagina este novo dado com os

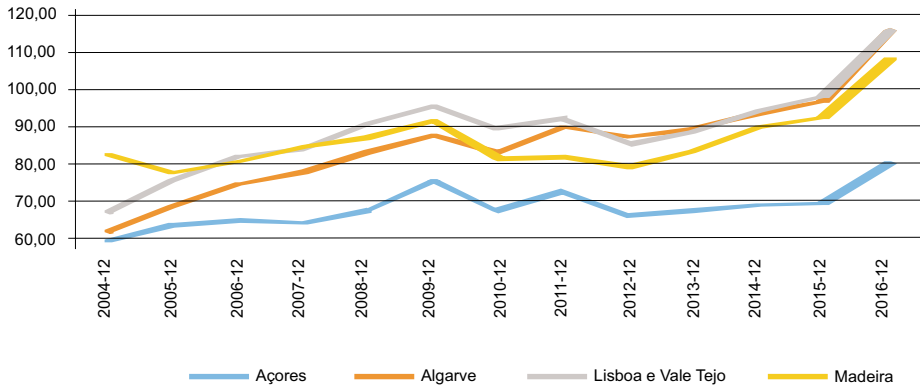


Figura 4 Prestação média (2004-2016), regiões selecionadas

Fonte: Segurança Social, dados de dezembro de cada ano.

resultados obtidos com a análise do número de beneficiários na população residente? E, finalmente, como é que esta nova informação ajuda a explicar a pobreza nos Açores?

Mais uma vez estamos perante questões complexas que exigem respostas complexas. Neste artigo pretende-se apenas explorar as estatísticas existentes para se poder colocar estas questões.

Contudo, não se ignora a sua resposta, apresentando-se de seguida algumas pistas explicativas, considerando que esta questão está estritamente relacionada com as características da pobreza nos Açores e ajuda a explicar o seu peso na população do arquipélago bem como os números do RSI. Acrescente-se que estas pistas são merecedoras de uma outra reflexão, sistematização e aprofundamento, traduzindo-se num verdadeiro programa de investigação cuja concretização transcende em muito o propósito de um artigo.

A menor prestação média associada ao maior número de beneficiários na população residente encontra, quanto a nós, uma explicação em três questões com especial incidência nos Açores: i) a taxa de atividade feminina é baixa no contexto nacional; ii) a dimensão das famílias beneficiárias é maior; iii) e boa parte dos homens beneficiários do RSI desempenham a sua atividade profissional em empregos sem qualidade dadas as especificidades do mercado de trabalho regional por contraponto ao resto do país (Diogo, 2007). Neste sentido, representa uma importante pista, indireta, da configuração da pobreza nos Açores e das razões que a tornam a sua taxa maior nesta região do que no resto do território nacional.

As questões acima elencadas geram uma situação em que: i) existem rendimentos de trabalho (masculinos) no seio familiar; ii) estes são suficientemente

baixos para permitir aceder à prestação; iii) dado que o seu cálculo se faz tendo em consideração os rendimentos familiares (baixos) e a composição do agregado familiar (número elevado de pessoas); iv) isso resulta em prestações baixas (dada a existência de rendimentos do trabalho).

De facto, as estatísticas mostram que os Açores são a região do país com uma menor taxa de atividade feminina (Diogo e Rocha, 2018), esta situação tem estado em constante evolução, mas isso não impede que esta taxa continue a ser baixa no contexto nacional (Diogo, 2016; Diogo e Rocha, 2018). Especificamente, entre os beneficiários do RSI foi encontrada uma taxa de atividade feminina muito baixa em estudo por nós realizado (Diogo, 2007).

Em relação à dimensão das famílias beneficiárias, o indicador que temos à nossa disposição respeita à distribuição dos beneficiários por tipo de família. Assim, os Açores são a região onde existem menos isolados (16,2% por contraponto a uma média nacional de 32,2%) e mais famílias alargadas e nucleares com filhos (nos Açores 11,2% e 28,6%, respetivamente, por contraponto com 6,4% e 21,2% para o conjunto do país. Dados de 2016). Quer dizer, nesta região estão especialmente presentes as tipologias familiares que envolvem um maior número de indivíduos⁷, precisamente as mais vulneráveis à pobreza em Portugal, como se pode verificar nos dados do ICOR (Diogo, 2018) e que, conjugadas com rendimentos de trabalho baixos, permitem o acesso a pequenas prestações.

Portanto, a menor prestação média nos Açores é um indicador da existência de rendimentos do trabalho, compatíveis com o recebimento do RSI, em famílias com intensidade laboral *per capita* muito reduzida (por via da menor probabilidade do emprego feminino), e também devido ao facto das famílias serem, em regra, mais numerosas do que no restante território nacional. Esta questão contribui simultaneamente para ajudar a explicar a maior taxa de pobreza e o maior número de beneficiários em relação à população residente. Neste último caso, complementa-se a hipótese acima referenciada da menor distância entre o número de beneficiário potenciais e o número real provocada pela maior eficácia da rede regional de apoio social. Sendo certo que o RSI está longe de representar toda a pobreza no arquipélago, os dados que fornece permitem colocar hipóteses sobre o comportamento desta, em particular se confrontados com outras estatísticas disponíveis sobre as estruturas socioeconómicas do arquipélago, como acabámos de fazer.

Assim, as questões relativas ao papel do emprego na pobreza serão aprofundadas de seguida em articulação com duas hipóteses de explicação sobre a pobreza nos Açores que se avançam neste texto.

Hipóteses de explicação da pobreza nos Açores

De facto, podem se invocados duas hipóteses para explicar a pobreza nos Açores e a sua desigual distribuição territorial. De notar que estas hipóteses são complementares e não contraditórias. A primeira pode ser designada como hipótese histórica, a partir do trabalho de Acemoglu e Robinson (2013, p. 50), salientando-se o peso das instituições e estruturas sociais na reprodução dos problemas atuais.

Nesta primeira hipótese, a pobreza resulta da forma como a terra foi distribuída aos povoadores: um número pequeno de indivíduos tornou-se dono da maioria das terras e, ao longo das gerações, as estratégias de reprodução social, levaram a que nas ilhas maiores e mais povoadas (o Pico é maior que a Terceira, mas é muito menos povoada como vimos acima) tenha sido possível reproduzir a posse da terra e até aumentar o seu nível de concentração. Este fenómeno é especialmente forte em S. Miguel. Nas ilhas mais pequenas a distância social dos terratenentes em relação a outras categorias sociais não era tão grande, dada a menor dimensão das propriedades, o que levou à sua mistura com mais facilidade e à paulatina fragmentação das terras por boa parte dos seus habitantes. Nesta hipótese, a pobreza é herdada duma situação em que a terra era a grande fonte de rendimento e de posicionamento social. Apesar de hoje o seu peso já não ser o mesmo as condições sociais associadas a uma grande distância social entre os indivíduos têm-se reproduzido ao longo das gerações⁸. Esta hipótese oferece uma explicação para o nível de pobreza nos Açores e também para a sua concentração na ilha de S. Miguel.

A segunda hipótese pode ser designada como o da adequação perversa entre oferta e procura de empregados com baixas qualificações (e ordenados). Os Açores são uma região em que fora do emprego público as principais atividades são o comércio, a agricultura, as pescas e a construção civil (Diogo, Lourenço, Monterroso, Bulhões e Pimentel, 2018). Ora, boa parte destas atividades estão associadas ao que podemos designar como empregos sem qualidade, isto é, fracamente remunerados, precários, perigosos e penosos. São a estes empregos que os indivíduos em situação de pobreza acedem gerando rendimentos que os colocam abaixo do limiar da pobreza e em alguns casos os tornam elegíveis para receber o RSI (sobretudo quando se enquadram em famílias com intensidade laboral *per capita* muito reduzida e um número de membros relativamente alto, como vimos acima). Num estudo por nós realizado entre os beneficiários do RSI que trabalham (Diogo, 2007) foi precisamente esta a situação que encontramos. Boa parte dos homens trabalhava em atividades sem qualidade, embora cerca de um quarto tivesse uma situação laboral estável. Acresce que esta estrutura do mercado de trabalho alicia os mais novos a saírem precocemente da escola para ingressarem em atividades desqualificadas,

mas de fácil acesso (Diogo e Faria, 2016; Diogo e Vaz, 2014; Diogo, Palos, Diogo, Tomás, e Silva, 2017; e Machado, Diogo, Rego, 2013), algo que implica que a escolaridade acaba por não desempenhar um papel relevante na redução da pobreza nas gerações mais novas (Diogo, 2013).

Sublinhe-se, como hipótese complementar, o efeito da baixa taxa de atividade feminina. Esta é uma realidade especialmente evidente entre os beneficiários do RSI, como vimos acima, e está associada a questões de identidade social (Diogo, 2007) bem como ao facto do mercado de trabalho nos Açores apresentar, fora do emprego público e até há pouco tempo, atividades muito masculinizadas como são as pescas, a construção civil e, em especial em S. Miguel, a agricultura (Diogo, 2007, Diogo, Lourenço, Monterroso, Bulhões e Pimentel, 2018), usualmente como agropecuária. O seu resultado é que, a nível do agregado familiar, o contributo feminino para o rendimento pode ser inexistente, dado que muitas das mulheres são domésticas, podendo baixar o rendimento nestas famílias para valores inferiores ao limiar de pobreza⁹.

Não é possível no contexto deste artigo fazer mais do que enunciar estas duas hipóteses. Contudo, ao longo do nosso trabalho temos vindo a depararmo-nos com alguns indicadores que podem ser usados para as infirmar. Nomeadamente em relação à qualificação dos açorianos, (e isto para além dos aspetos já abordados neste artigo e nos textos que aqui se citam).

Assim, podemos observar que esta região se destaca por ser aquela onde residem mais indivíduos com menos que o ensino secundário. Embora a situação tenha vindo a melhorar o certo é que o mesmo se verifica nas restantes regiões do país, os Açores não descolam do último lugar destacado nas regiões portuguesas, no que a este indicador respeita. Menores qualificações estão associadas a uma maior probabilidade de pobreza (Alves, 2010 e Capucha, 2010), algo que se verifica para os Açores (Rodrigues, 2009).

Noutros estudos, mostramos mais aprofundadamente como os Açores se destacam pela negativa na maioria das variáveis-chave que caracterizam a sua relação com a educação, quer entre os jovens estudantes, quer na população ativa, quer ainda na população em geral (Diogo, 2013; Diogo, Palos, Diogo, Tomás e Silva, 2017; ou Diogo, Lourenço, Monterroso, Bulhões e Pimentel, 2018), pelo que é de esperar que os níveis de qualificação escolar mais baixos dos açorianos se traduzam numa maior pobreza, por contraponto à média nacional e aos valores das outras regiões, como de facto se verificou em Diogo (2007 e 2013, entre outros trabalhos). Tal facto, ajuda a compreender porque é que a taxa de pobreza nos Açores se situa bastante acima da média nacional.

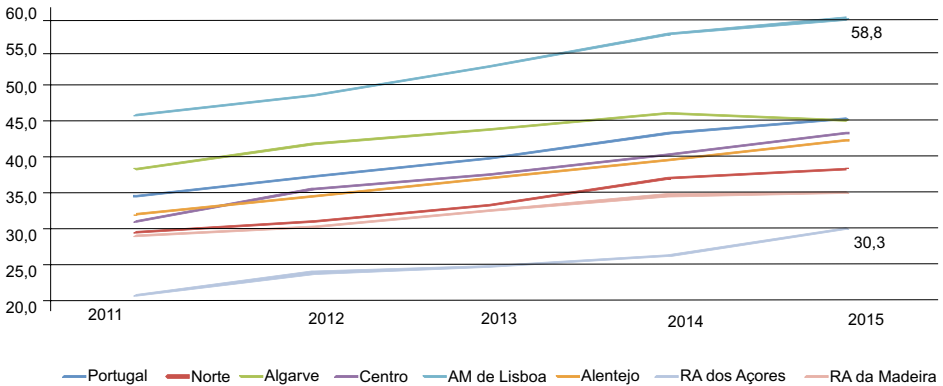


Figura 5 População com pelo menos o Secundário (25-64 anos), em percentagem, por regiões
 Fonte: Eurostat, base de dados *online*.

Conclusão

A pobreza é nos Açores um problema social incontornável, dado o elevado número de indivíduos que partilha esta condição social, representando o valor mais alto das diversas regiões do país, acima do resultado nacional. O uso do RSI como *proxy* da pobreza vinca ainda mais a singularidade da pobreza açoriana por contraponto com o restante território nacional e ao mesmo tempo, mostra claramente que a sua distribuição no território regional é bastante assimétrica. A pobreza concentra-se, pois, sobretudo, na ilha de S. Miguel e, em muito menor grau, na ilha Terceira. Isto em termos absolutos e em termos relativos. Noutros estudos citados neste texto foi possível verificar que a mesma estrutura assimétrica que se encontrou no RSI se mantém noutros *proxy* da pobreza que incidem sobre populações distintas, designadamente o CSI e a Ação Social Escolar.

As eventuais explicações destes problemas foram afloradas neste artigo, sendo que a questão da história (e a estruturalidade que a ela está associada) bem como a relação com o mercado de trabalho são, em nossa opinião, determinantes para a compreensão da pobreza nos Açores. A (poli) insularidade foi também aflorada ajudando sobretudo a explicar a maior incidência do RSI na Região por contraponto com o resto do país.

As questões da qualidade dos empregos disponíveis, das desigualdades de género no acesso ao mercado de trabalho e das qualificações escolares são outros fatores importantes para explicar a incidência da pobreza na Região, considerando os dados que foi possível coligir sobre estas áreas da vida social.

Ficou claro neste artigo que são poucas as estatísticas oficiais para ajudar a compreender o problema da pobreza nos Açores. Estas estatísticas podem e devem ser complementadas por estudos específicos, quer quantitativos, quer qualitativos, em ordem a obtermos um conhecimento aprofundado da realidade. Muitas vezes as estatísticas oficiais têm um efeito perigoso: de nos dar a ilusão de que conhecemos a realidade. De facto, a maior parte das vezes o que permitem é uma primeira aproximação aos fenómenos sociais que reportam, à sua incidência e tendências. Nesse sentido, são importantes pontos de partida mas não são suficientes para uma adequada compreensão da pobreza, do seu contexto, dos seus modos de produção e reprodução¹⁰.

Será, pois, necessário complementar as estatísticas oficiais com um programa de pesquisa para compreender a pobreza para que, estribados no conhecimento daí resultante, possamos combatê-la de forma mais eficaz.

Notas

- 1 Universidade dos Açores, Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais – CICS.UAc/CICS.NOVA.UAc, UID/SOC/04647/2019, com o apoio financeiro da FCT/MEC através de fundos Nacionais e quando aplicável cofinanciado pelo FEDER no Âmbito do acordo de parceria PT2020. O autor agradece os comentários do Dr. Pedro Perista do CESIS a este texto.
- 2 Vide para uma análise mais completa das alterações Diogo (2018).
- 3 Para uma análise desta questão veja-se, também, Diogo (2018).
- 4 Os dados em apreço não podem, contudo, ser diretamente confrontados com os apresentados na tabela anterior, referentes ao IDEF, embora a fórmula de cálculo seja a mesma, os métodos de recolha de dados são distintos nos dois inquéritos.
- 5 Segundo o INE (2018) o índice (ou coeficiente) de Gini é: “indicador de desigualdade na distribuição do rendimento que visa sintetizar num único valor a assimetria dessa distribuição. Assume valores entre 0 (quando todos os indivíduos têm igual rendimento) e 100 (quando todo o rendimento se concentra num único indivíduo)”.
- 6 Os dados do ICOR não apresentam o índice de Gini por regiões NUTS II.
- 7 Segundo os censos de 2011 a dimensão média das famílias nos Açores é de 3, a maior das diversas regiões portuguesas e acima do valor nacional de 2,6.
- 8 Ainda hoje as freguesias das Sete Cidades (Ponta Delgada) e da Salga (Nordeste) são em boa parte propriedade de duas famílias terratenentes.
- 9 Os únicos dados sobre as desigualdades de género e pobreza nos Açores respeitam ao RSI. Diogo e Rocha (2018) calcularam a relação de masculinidade para os beneficiários do RSI e concluíram que a situação regional é distinta da nacional, pois na Região existem mais homens que mulheres a receber esta prestação social, embora com

grandes variações entre ilhas. Neste momento não existem dados e hipóteses que nos ajudem a compreender este fenómeno e a sua relação com as características da pobreza nos Açores e em Portugal em geral.

10 Este texto foi escrito respeitando o novo acordo ortográfico.

Referências

- Acemoglu, D., e Robinson, J. A. (2013). *Porque falham as nações: As origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Lisboa: Círculo dos Leitores.
- Almeida, J. F. de, Capucha, L., Costa, A. F. da, Machado, F. L., Nicolau, I., e Reis, E. (1992). *Exclusão social: Factores e tipos de pobreza em Portugal*. Oeiras: Celta.
- Alves, N. (2010). A relação entre pobreza e educação em Portugal. Em A. A. Teixeira, S. T. Silva, e P. Teixeira (Eds.), *O que sabemos sobre a pobreza em Portugal? Em memória da professora Leonor Vasconcelos Ferreira* (pp. 105-124). Porto: Vida Económica.
- Bourdieu, P. (Ed.) (1993). *La misère du monde*. Paris: Seuil.
- Branco, R., e Gonçalves, C. (2001). Exclusão social e pobreza(s) em Portugal: Uma primeira abordagem aos dados do Painel dos Agregados Familiares da União Europeia (1994-1997). Em *Conferência Internacional, o Modelo Latino de Protecção Social*, ISEG.
- Capucha, L. (1990). Associativismo e modos de vida num bairro de habitação social. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (8), 29-41.
- Capucha, L. (2005). *Desafios da pobreza*. Oeiras: Celta.
- Capucha, L. (2010). Acesso universal a qualificações certificadas: Para a rutura da relação entre insucesso escolar e desigualdades. *Forum Sociológico*, (20), 47-55.
- Champagne, P. (1993). La vision médiatique. Em P. Bourdieu (Ed.), *La misère du monde* (pp. 61-79). Paris: Seuil.
- Diogo, F. (2007). *Pobreza, trabalho, identidade*. Oeiras: Celta.
- Diogo, F. (2013). Activos altamente desqualificados e insucesso do sistema de ensino. Em A. Diogo, e F. Diogo (Eds.), *Desigualdades no sistema educativo: Percursos, transições, contextos* (pp. 45-69). Lisboa: Mundos Sociais.
- Diogo, F. (2016). Pobreza, rendimento social de inserção e crianças, o que há de novo?. Em A. Bastos, e F. Veiga (Eds.), *Um olhar sobre o bem-estar das crianças e jovens segundo a perspectiva dos direitos da criança* (pp. 35-54). Ribeirão: Húmus.
- Diogo, F. (2018). A pobreza infantil e o rendimento social de inserção em Portugal: O mesmo problema tendências distintas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (87), 71-86.
- Diogo, F., e Faria, P. (2016). Acesso ao mercado de trabalho: Jovens com baixas qualificações e de contextos escolares desfavorecidos. Em G. P. N. Rocha, R. L. Gonçalves, e P. D. de Medeiros (Eds.), *Juventude(s): Novas realidades, novos olhares* (pp. 73-101). Ribeirão: Húmus.

- Diogo, F., e Lalanda, P. (2019 no prelo). Proteção social, pobreza e exclusão: 1981-2015. Em F. Diogo, e G. P. N. Rocha (Orgs.), *Açores: Retratos e tendências sociais*. Ribeirão: Humus.
- Diogo, F., e Rocha, G. P. N. (2018). *Desigualdades de género e pobreza nos Açores. Desigualdades sociais e políticas públicas: Homenagem a Manuel Carlos Silva*. Ribeirão: Húmus.
- Diogo, F., e Vaz, F. F. (2014). Precários em trajetória de emprego em carrossel: Trabalhadores pobres em Portugal. Comunicação apresentada no VIII Congresso Português de Sociologia: 40 anos de democracia(s): Progressos, contradições e prospetivas, Universidade de Évora.
- Diogo, F., Lourenço, N., Monterroso, C., Bulhões, M., e Pimentel, M. (2018). *Estratégia regional de combate à pobreza e exclusão social: Diagnóstico*. Angra do Heroísmo: Governo Regional dos Açores.
- Diogo, F., Palos, A. C. (Coord.), Diogo, A., Tomás, L., e Silva, O. (2017). *Juventude açoriana e mundo do trabalho*. Ribeirão: Húmus.
- GRA – Governo Regional dos Açores. (2012). *Implementação do conceito de ilhas de coesão é património dos Governos do Partido Socialista*. Retirado de <http://azores.gov.pt/Portal/pt/entidades/vp/noticias/Implementa%C3%A7%C3%A3o+do+conceito+de+ilhas+de+coes%C3%A3o+%C3%A9+patrim%C3%B3nio+dos+Governos+do+Partido+Socialista.htm>
- Guerra, I. (1994). As pessoas não são coisas que se ponham em gavetas. *Sociedade e Território*, 20, 11/16.
- Hoggart, R. (1973 [1957]). *As utilizações da cultura: Aspectos da vida cultural das classes populares* (Vol. 2). Lisboa: Presença.
- INE. (2010). *Sobre a pobreza, as desigualdades e a privação material em Portugal*. Lisboa: INE.
- Lewis, O. (1973). *Os filhos de Sanches*. Lisboa: Moraes.
- Machado, N., Diogo, F., e Rego, I. E. (2013). Sentir, pensar e agir: Singularidades dos adolescentes beneficiários do RSI. Em I. E. Rego, e S. Caldeira (Eds.), *Prevenir ou remediar: Contextos para a intervenção em psicologia* (pp. 143-174). Braga: Psiquilibrios.
- Parente, P., e Bago, T. (2002). *Evolução da pobreza e da desigualdade em Portugal no período 1995 a 1997* (Working Paper). Lisboa: INE. Retirado de https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=107123&att_display=n&att_download=y
- Pereira, E. (2010). *Pobreza e ruralidade: Uma análise espacial em Portugal continental* (Tese de doutoramento). ISEG, Lisboa.
- Rocha, G. (1991). *Dinâmica populacional dos Açores no século XX: Unidade, permanência, diversidade*. Ponta Delgada: Universidade dos Açores.
- Rodrigues, C. F. (2009). Distribuição do rendimento, desigualdade e pobreza na região dos Açores e avaliação do impacto da política social: O caso do RSI. Em I. Guerra, C. F. Rodrigues, F. Diogo, P. Madruga, e M. J. L. Antunes (Eds.), *Vulnerabilidades e potencialidades da coesão social nos Açores: Análise de 10 anos de percursos de inclusão social (RMG/RSI)*. Lisboa: CET-ISCTE (policopiado).

Rodrigues, C. F. (Coord.), Figueiras, R., e Junqueiro, V. (2016). *Introdução ao estudo: Desigualdade de rendimento e pobreza em Portugal 2009-2014*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Data de submissão: 21/09/2018 | **Data de aceitação:** 25/02/2019

