

Repositório ISCTE-IUL

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2026-04-23

Deposited version:

Accepted Version

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Capucha, L. (2025). Bruto da Costa. In Fernando Diogo, Pedro Perista e Paula Campos Pinto (Ed.), *Homenagem a Alfredo Bruto da Costa: Estudos sobre a pobreza e a exclusão em Portugal*. (pp. 59-67). Lisboa: Gradiva.

Further information on publisher's website:

<https://www.gradiva.pt/produto/homenagem-a-alfredo-bruto-da-costa-estudos-sobre-a-pobreza-e-a-exclusao-em-portugal/>

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Capucha, L. (2025). Bruto da Costa. In Fernando Diogo, Pedro Perista e Paula Campos Pinto (Ed.), *Homenagem a Alfredo Bruto da Costa: Estudos sobre a pobreza e a exclusão em Portugal*. (pp. 59-67). Lisboa: Gradiva.. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

Bruto da Costa

Luís Capucha

Evocar a memória de Alfredo Bruto da Costa é, incontornavelmente, falar de um figura ímpar do seu tempo, de um homem total e inequivocamente comprometido com os valores da solidariedade, da dignidade humana, da rejeição da pobreza como uma inevitabilidade na nossa sociedade. Para quem não bastava que se lutasse para reduzir o fenómeno, convencido que estava, com bons fundamentos, de que existem os recursos necessários para ir mais longe e erradicá-lo. Essa é a mensagem moral de Bruto da Costa. Enquanto existirem pobres, há uma luta a travar, sem esmorecimento, com persistência e mobilizando o conhecimento para melhor conduzir a ação prática.

Estamos longe do objetivo da erradicação da pobreza. Do mundo chegam-nos sinais contrários de crescente concentração da riqueza e, simultaneamente, de redução da pobreza extrema, fruto da industrialização de regiões do globo densamente povoadas, nomeadamente na Ásia, mas também na América Latina. Persistem desigualdades inaceitáveis e emergem novos fenómenos, como o neoesclavagismo – aliás, com extensão ao continente Europeu e, nomeadamente, a Portugal – à medida que os mercados globais impõem a sua ditadura sobre os povos, mantidos em situação de grande carência. Mas os indicadores de extrema miséria estão a melhorar nessas regiões. Ao contrário do que acontece na África subSariana, onde centenas de milhões de pessoas continuam abaixo dos limiares de pobreza absoluta, vivendo em condições de grande precariedade, sem proteção nem recursos, em condições de absoluto contraste com a riqueza que o mundo hoje produz. Contraste esse que, aliás, se aprofundou, parecendo que o mundo, em vez de progredir na direção da justiça social, se obstina em acrescentar problemas – ambientais e climáticos, conflito armado, discriminação e intolerância – aos problemas sociais típicos do capitalismo, agora na fase dos mercados globais e de domínio da especulação financeira.

Não são diferentes as forças que na Europa afastam os seus diversos países dos objetivos com que em tempos se comprometeram. Muitos deles, aliás, afastando-se também de situações bem melhores que conheceram há apenas algumas décadas. A regressão não é pior porque as instituições do Estado Providência, nomeadamente as relações industriais e a concertação social, a proteção e a segurança social, a saúde e a educação, protegem os cidadãos e asseguram condições de vida dignas à maioria, deixando porém uma minoria, variável de país

para país, em situação de exclusão dos padrões de vida considerados normais nas suas sociedades.

Portugal é um desses países em que os indicadores de pobreza já conheceram melhores dias. O nosso país chegou à democracia e à liberdade com cerca de 40% de pobres, segundo as primeiras pesquisas realizadas no nosso país por Manuela Silva e outros investigadores que a ela se juntaram. Passados alguns anos, no quadro da preparação da adesão à CEE, este valor tinha descido significativamente mais de 10 pontos percentuais. Ainda assim, um valor absolutamente inaceitável como bem denunciaram Manuela Silva, Bruto da Costa, José Pereirinha e Madalena Matos, num estudo seminal sobre a pobreza em Portugal. O crescimento dos salários e o lançamento das fundações do Estado Providência explicam essa descida.

Nos 20 anos que se seguiram, o principal indicador de pobreza apontava para um valor à volta dos 20%, ou um pouco mais. O número dois milhões foi então repetido, tendo-se fixado no imaginário coletivo como o que corresponde à quantidade de pessoas pobres em Portugal. A elevação dos rendimentos do trabalho, uma maior generosidade e eficácia das prestações do regime contributivo da Segurança Social, o lançamento de uma série de medidas de proteção social (sendo o RMG a mais emblemática) e de apoio ao emprego (formação profissional, apoios ao emprego, mercado social de emprego), explicam esta evolução.

Com o suporte de indicadores mais sofisticados e capazes de dar conta de dimensões da carência para além do rendimento, a estratégia de luta contra a pobreza prosseguiu e, com uma mistura de medidas de nova geração, ditas ativas (no duplo sentido de procurarem capacitar os cidadãos, mas também as instituições, sem cair na falácia do *workfare*) com outras mais ditas passivas (por exemplo, o complemento solidário para idosos), a queda do risco de pobreza após transferências sociais (o mesmo de sempre, com apenas alguns ajustamentos nos seus parâmetros) foi contínua, embora pouco acelerada. Até que o processo foi interrompido pela crise financeira de 2007/2008, seguida da crise das dívidas soberanas e das políticas de austeridade, que fez o indicador voltar a oscilar para a casa dos 20%, com o desemprego e a contração dos salários mais baixos e das pensões mais pobres a desempenharem um papel central no processo. A reversão da austeridade gerou uma recuperação ligeira, mas novamente o desemprego (e o desemprego desencorajado), a precariedade laboral, os baixos salários e agora também a inflação, fizeram com que a taxa de pobreza tivesse regressado aos valores do final do século passado. Como de costume, discute-

se muito a questão do crescimento da economia e a necessidade de manter o déficit e a dívida do Estado controlados, mas pouco se discute este andamento muito negativo de um dos principais indicadores de qualidade da sociedade e das condições de vida das pessoas.

O maior contingente de pessoas em situação de pobreza em Portugal são trabalhadores, quer por conta de outrem quer, ainda com mais intensidade, por conta própria. Trata-se de uma característica da nossa sociedade e do nosso mercado de trabalho, quando comparado com a maioria dos parceiros europeus: o exercício de uma profissão não constitui condição suficiente para evitar a pobreza. Situação que se agrava quando o desemprego, e em particular o desemprego de longa duração, é a condição do trabalhador. Se o salário ou outros rendimentos do trabalho são, em muitos casos, insuficientes para assegurar um padrão de vida tido por normal, ainda menos o são os subsídios de desemprego ou os subsídios sociais de desemprego. Certas categorias, como as pessoas com deficiência, são particularmente penalizadas em todos estes critérios: baixos salários, desemprego e desemprego de longa duração. E ainda num outro, o desemprego desencorajado. A incidência e a intensidade da pobreza em Portugal é ainda maior, em geral, entre as pessoas que, ou nunca tiveram, por vezes ao longo de gerações, uma relação com o mercado de trabalho organizado, ou tiveram mas, tendo perdido o emprego, desistem após anos de procura infrutífera de regresso. Nessas circunstâncias, as capacidades pessoais e relacionais, para além das técnico-profissionais, tendem a ir-se diluindo e a pobreza instala-se de forma duradoura e sólida.

É muito comum as pessoas e as famílias nestas circunstâncias se concentrarem em territórios onde a pobreza se instala e toma conta da vida das comunidades e dos seus círculos de relacionamento, tantas vezes limitado quase exclusivamente à vizinhança. Nesses territórios tendem a concentrar-se também outras categorias vulneráveis, como os toxicodependentes, os ex-reclusos, agentes de práticas (incluindo económicas) ilegais e outros grupos que, embora muito minoritários, conferem às comunidades a imagem da “pobreza perigosa” e marginalizada. Formam-se assim as condições propícias à ação de redes criminais que tiranizam as comunidades e tornam a violência e o risco à segurança uma realidade do quotidiano que amarra as pessoas à sua condição. Algumas pessoas destas categorias, bem como outras afetadas por ruturas familiares, pelo desemprego ou por problemas de saúde (incluindo a saúde mental) tornam-se sem-abrigo, a categoria mais visível e dramática da pobreza.

As famílias de etnia cigana também se encontram com frequência nesses territórios, no quadro de uma dupla exclusão em relação à sociedade envolvente e aos restantes moradores. Já no interior do país, deprimido e desertificado, tendem a estar segregados no espaço, excluídos de todos os aspetos da vida social. Sendo certo que a presença de trabalhadores pouco qualificados e de baixos salários é notória nas aldeias, vilas e cidades do interior (onde vai desaparecendo o campesinato pobre), as famílias ciganas até do convívio com outras categorias pobres estão arredadas. O ostracismo histórico gerou referências culturais defensivas que fecham o grupo nos seus limites e chocam com normas usuais no meio, o que tende a gerar um ciclo vicioso de exclusão e de ausência de oportunidades de participação cidadã.

Um problema do mesmo tipo, embora com matizes diferenciados, afeta os trabalhadores imigrantes e as suas famílias. Vêm-se frequentemente relegados para bairros degradados, onde se concentram grupos marcados pela etnicidade e pela concentração de desvantagens, que vão da língua à escolaridade, das baixas qualificações ao preconceito racista. A diferença é que, nestes casos, a vontade de integração tende a gerar conformismo e aceitação passiva da discriminação, exceto entre as gerações já nascidas em Portugal, mais inconformadas e contestatárias.

O simples enunciado das categorias sociais afetadas pela pobreza dá uma indicação dos principais fatores. O primeiro, e talvez o mais determinante, dados os impactes que tem numa variedade de outros domínios, está associado ao trabalho, ou à ausência dele. Desemprego, desemprego de longa duração e desemprego desencorajado geram risco acrescido de pobreza, tal como o geram os baixos salários, mais tarde traduzidos em pensões baixas. Diretamente articuladas com as matérias associadas ao trabalho, estão as qualificações. A baixa escolaridade, as escassas qualificações profissionais (ou qualificações obsoletas) e as consequentes baixas taxas de participação em atividades de aprendizagem ao longo da vida têm um efeito muito negativo nos baixos rendimentos e em diversos outros aspetos da vulnerabilidade à pobreza. Na verdade, a escolaridade é um dos principais fatores de proteção contra a pobreza, constituindo uma regularidade social a baixa escolaridade das pessoas, famílias e grupos em risco de pobreza.

Outro fator importante são os modelos de organização familiar. A família, tal como o trabalho, continua a ser uma das instituições mais valorizadas pelas pessoas. E isso resulta ser a primeira instância para o acesso a recursos e a base para a formulação de projetos de vida e

a sustentação de ambições de bem estar. Ora, acontece que certos modelos de organização familiar aparecem estatisticamente associados a maior incidência da pobreza. Tal é o caso das famílias monoparentais e das famílias de grande extensão. Uma por redução do número de adultos disponíveis para trabalhar e outras por dispersão dos recursos por um maior número de membros. Situação em ambos os casos agravada pela dificuldade de acesso a serviços de apoio à família. Aliás, as limitações, quer em termos de cobertura, quer em termos de qualidade, destes serviços, são outro dos fatores mais importantes de pobreza em Portugal.

Ainda no campo das políticas sociais, um lugar central é ocupado pelas medidas de proteção que se traduzem em transferências monetárias, quer do regime contributivo, quer do regime de solidariedade. As taxas de pobreza são o dobro do que seriam sem essas transferências. As pensões sociais, os subsídios de desemprego, os subsídios de doença ou invalidez são bastante limitados quanto à sua generosidade, determinados como são pelos salários, que são também, baixos. Já as medidas do regime não contributivo, incluindo apoios às famílias e medidas de rendimento mínimo, estão muito aquém dos limiares de pobreza, à exceção do Complemento Solidário para Idosos, que retirou esta categoria do grupo das mais vulneráveis. Além disso, estão a funcionar mal os dispositivos de apoio (tendencialmente negociados como contrapartida para o acesso a prestações pecuniárias) que permitem às pessoas desenvolver as suas capacidades, aptidões e disponibilidades para o trabalho e de alargamento das oportunidades de participação social e laboral.

Outra grande fragilidade é encontrada no domínio da habitação, setor que se constitui como um campo produtor de grande fragilidade, tanto pelo peso que a habitação tem na estrutura do rendimento das famílias, em particular de menores recursos, quer pelas condições de conforto frequentemente precárias que as habitações acessíveis oferecem. Nomeadamente, habitações pouco confortáveis e sem condições, ou em territórios problemáticos, são uma ameaça para a saúde e esta, ou a falta dela, por sua vez, é um fator muito importante de pobreza, como a pandemia bem revelou, ao atingir de forma muito desigual e com mortalidade muito diferente, os setores mais pobres e mais ricos da população.

A cultura também entra na equação, na medida em que atavismos valorativos e representações negativas associados ao preconceito e ao ostracismo vulnerabilizam as mulheres, as minorias étnicas e os imigrantes e outros segmentos objeto de discriminação.

Está bem estabelecida e é genericamente aceite entre os especialistas que o mercado é gerador de desigualdades e de pobreza, que a sociedade civil (famílias, igrejas e entidades

particulares) pode ter uma ação corretiva, mas limitada pelos recursos acessíveis, e que os principais progressos que se registaram na luta contra a pobreza em toda a história da humanidade provêm da ação do Estado, entidade capaz de proceder à redistribuição em larga escala dos recursos e das oportunidades. Em resumo, a maior ou menor prevalência, intensidade e severidade da pobreza dependem principalmente do maior ou menor esforço do Estado no desenvolvimento de políticas de luta contra a pobreza.

A evolução do fenómeno nas últimas décadas em Portugal é bem uma ilustração desta ideia. A democracia, a liberdade e o lançamento das bases do Estado Previdência produziram um enorme efeito de redução da pobreza. Efeito prolongado depois, com o lançamento dos primeiros Programas de Luta Contra a Pobreza e o crescimento da despesa social, das pensões, dos salários. Outra aceleração da descida deu-se a partir de meados dos anos 90, com a geração das políticas sociais ativas, o rendimento mínimo, o mercado social de emprego e o Plano Nacional de Emprego. Mais tarde foi o Complemento Solidário para Idosos e a pequena revolução ocorrida na educação e na educação de adultos. Pelo contrário, a austeridade e uma menorização das políticas de solidariedade e justiça social no quadro da resposta à pandemia da Covid-19 e à inflação, associam-se negativamente ao recuo dos indicadores de pobreza e de coesão social e territorial.

A estratégia de luta contra a pobreza e a exclusão social recentemente aprovada pelo Governo tem sido recebida pelos setores empenhados no combate ao fenómeno com alguma expectativa, esperança até nalguns casos. Resta saber se não se trata apenas de um ato formal sem tradução efetiva nas práticas e nas políticas. Não é bom sinal que se tenha esquecido de fazer a avaliação dos Planos Nacionais de Ação para a Inclusão do início do século, através dos quais Portugal expressou as suas opções no âmbito da Estratégia Europeia com o mesmo nome, numa altura em que o governo português liderava uma maioria de Estados-Membro que advogavam o mesmo estatuto político para as políticas de coesão que é atribuído às políticas económicas, fiscais e de emprego. Centradas nos fatores da pobreza e da exclusão social, e adotando uma necessária visão compreensiva e multisetorial, os Planos correspondiam a uma resposta adequada ao diagnóstico da situação. Os contornos do diagnóstico em que assenta a nova Estratégia foram pouco claros e muito marcados por uma abordagem categorial, nomeadamente com o foco no problema da pobreza infantil, como se esta não decorresse da pobreza das suas famílias. Assim, o principal fator de pobreza e exclusão, o trabalho, aparece reduzido a um Eixo da Estratégia, o nº 3, o que arrisca a desfocar as matérias que serão determinantes.

Mas talvez esta visão seja demasiado pessimista e a Estratégia seja muito mais do que um mero documento. Uma Estratégia mais entre as muitas que parcialmente se sobrepõem e focam os mesmos grupos e que se acumulem sem avaliação e sem peso político. De facto, da falta de documentos de estratégia não nos podemos queixar. Falta-nos, isso sim, ação. Fica, assim, a expectativa de que as políticas mudem, se tornem inclusivas e mais justas. Que não se contentem com meras reduções da pobreza, e que mantenham o compromisso com a sua erradicação. É um sonho, uma utopia? Talvez, mas vale a pena tentar. O país será o principal beneficiado.