

Report Card No. 6

# Pobreza Infantil nos Países Ricos 2005

**A percentagem de crianças  
que vivem em situação de pobreza  
aumentou na maioria das economias  
desenvolvidas do mundo**

Esta publicação é a sexta numa série intitulada Innocenti Report Cards (Relatórios Periódicos do Centro Innocenti), que se destina a monitorizar e comparar o desempenho dos países da OCDE na satisfação das necessidades das suas crianças (vide verso da contracapa).

É também o primeiro de uma série de relatórios anuais do Centro Innocenti sobre Pobreza Infantil nos Países Ricos.

Qualquer parte do Innocenti Report Card pode ser livremente reproduzida utilizando a seguinte referência:

UNICEF, 'Pobreza Infantil nos Países Ricos, 2005', Innocenti Report Card N° 6, Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF, Florença.

© Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2005

O texto completo e documentos de apoio podem ser obtidos no sítio do Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF, em:

**[www.unicef.org/irc](http://www.unicef.org/irc) e [www.unicef-irc.org](http://www.unicef-irc.org)**

O Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF, sediado em Florença, Itália, foi criado em 1988 a fim de reforçar a capacidade de pesquisa do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e de apoiar o seu trabalho em prol das crianças de todo o mundo. O Centro (oficialmente conhecido como International Child Development Centre – Centro Internacional para o Desenvolvimento da Criança) ajuda a identificar e a pesquisar áreas actuais e futuras do trabalho da UNICEF. Os seus objectivos primordiais consistem em melhorar a compreensão internacional das questões relativas aos direitos das crianças e facilitar a plena aplicação da Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas, tanto nos países industrializados como nos países em desenvolvimento.

As publicações do Centro são contributos para um debate global sobre questões relativas aos direitos da criança e incluem uma ampla diversidade de opiniões. Por esta razão, o Centro pode produzir publicações que não reflectem necessariamente as políticas ou o posicionamento da UNICEF sobre alguns temas. As opiniões expressas são dos respectivos autores, sendo publicadas pelo Centro a fim de estimular o diálogo sobre os direitos da criança.

#### **Apoio**

**Comité Português para a UNICEF**

**[www.unicef.pt](http://www.unicef.pt)**

Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF  
(UNICEF Innocenti Research Centre)

Piazza SS. Annunziata 12

50122 Florença, Itália

Tel: (+39) 055 20 330

Fax: (+39) 055 2033 220

Endereço electrónico geral: [florence@unicef.org](mailto:florence@unicef.org)

Endereço electrónico para pedido de publicações:

[florenceorders@unicef.org](mailto:florenceorders@unicef.org)

Website: [www.unicef.org/irc](http://www.unicef.org/irc) e [www.unicef-irc.org](http://www.unicef-irc.org)

*“Proteger as crianças da pobreza mais aguda durante os seus anos de crescimento e formação é simultaneamente próprio de uma sociedade civilizada e uma forma de combater alguns dos evidentes problemas que afectam a qualidade de vida nas nações economicamente desenvolvidas”.*

## PRINCIPAIS CONCLUSÕES

No topo da tabela classificativa em matéria de pobreza infantil encontram-se a Dinamarca e a Finlândia, com taxas de pobreza infantil inferiores a 3 por cento. No final estão os Estados Unidos e o México, com taxas de pobreza infantil superiores a 20 por cento (Quadro 1).

Ao longo da mais recente década relativamente à qual estão disponíveis dados comparáveis, a percentagem de crianças a viver em situação de pobreza aumentou em 17 dos 24 países da OCDE (Quadro 2).

A Noruega é o único país da OCDE onde a pobreza infantil pode ser descrita como “muito baixa e continuando a diminuir”.

Uma mais alta despesa pública em prestações familiares e sociais está claramente associada a mais baixas taxas de pobreza infantil.

Quatro dos 13 países da OCDE para os quais estão disponíveis dados referentes à década de 90 assistiram a uma diminuição dos rendimentos dos 25 por cento de progenitores do sexo masculino com mais baixa remuneração. Sete países assistiram a um declínio dos rendimentos dos 10 por cento com mais baixa remuneração (Quadro 6).

Em média, as intervenções governamentais reduzem em 40 por cento as taxas de pobreza infantil que resultariam teoricamente do livre funcionamento das forças de mercado (Quadro 9).

Os Governos dos países com as mais baixas taxas de pobreza infantil do mundo reduzem a “pobreza de mercado” em 80 por cento ou mais. Os Governos dos países com as mais altas taxas de pobreza do mundo reduzem a “pobreza de mercado” em apenas 10 a 15 por cento (Quadro 9).

A variação das políticas governamentais parece ser responsável pela maior parte da variação nos níveis de pobreza infantil entre os países da OCDE.

Nenhum país da OCDE que afecte 10 ou mais por cento do seu PIB a prestações sociais apresenta uma taxa de pobreza infantil superior a 10 por cento. E nenhum país que afecte menos de 5 por cento do PIB a tais prestações apresenta uma taxa de pobreza infantil inferior a 15 por cento.

Não existe qualquer *ratio* fixo entre os níveis de apoio governamental e as taxas de pobreza infantil. Muitos países da OCDE parecem ter a possibilidade de reduzir a taxa de pobreza infantil para menos de 10 por cento sem aumento significativo da despesa global.

Na maioria dos países da OCDE, os aumentos na despesa social ao longo da década de 90 parecem ter sido afectos sobretudo a pensões e cuidados de saúde (Quadro 11).

Definições acordadas e medições da pobreza são essenciais para que sejam fixados e atingidos os objectivos das políticas. As medições da pobreza relativa em termos de rendimento necessitam de ser complementadas por medições directas da privação material.

## INTRODUÇÃO

Este estudo de 2005 sobre pobreza infantil nos países ricos, do Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF, conclui que a percentagem de crianças pobres no mundo desenvolvido aumentou em 17 dos 24 países da OCDE para os quais existem dados. Independentemente do instrumento aplicado para medir a pobreza, a situação das crianças parece ter-se deteriorado ao longo da última década.

A UNICEF acredita que a inversão desta tendência é uma prioridade para os países da OCDE. Permitir um tipo de pobreza que nega à criança as oportunidades que a maioria das crianças considera normal é uma violação da *Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas*, que vincula quase todos os países da OCDE (Caixa 2). A redução da pobreza infantil é também uma medida do progresso no sentido da coesão social, da igualdade de oportunidades e do investimento nas crianças de hoje e no mundo de amanhã.

### Tabela classificativa

No topo da nova tabela classificativa em pobreza infantil (Quadro 1) estão a Dinamarca e a Finlândia, onde a percentagem de crianças pobres é agora inferior a 3%. Nos últimos lugares encontram-se os EUA e o México, com taxas de pobreza infantil superiores a 20%.

Esta variação demonstra, em si mesma, um ponto central do presente relatório: os níveis de pobreza infantil nada têm de inevitável ou imutável; reflectem as diferentes políticas nacionais, interagindo com evoluções sociais e forças de mercado. Uma variação significativa equivale assim a uma ampla margem de melhoria.

O Quadro 1 mostra que os maiores progressos foram alcançados nos 4 países nórdicos, que apresentam taxas de pobreza infantil

inferiores a 5%. Segue-se uma ampla faixa de países em situação intermédia, com taxas compreendidas entre os 5 e os 15%, incluindo todos os países europeus mais populosos excepto a Itália (que tem a mais alta taxa de pobreza infantil na Europa).

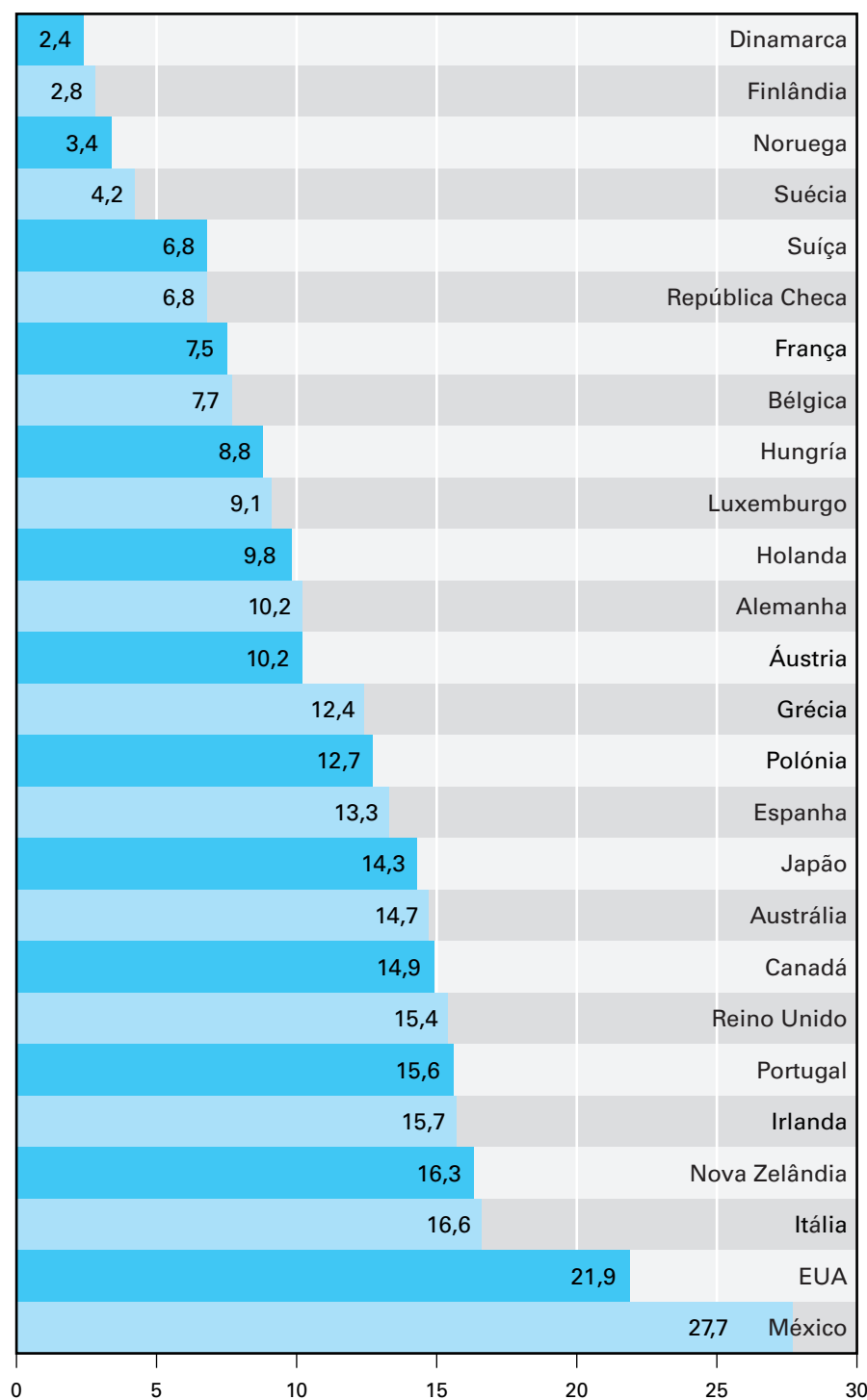
Abaixo deste grupo estão 5 países – Reino Unido, Portugal, Irlanda, Nova Zelândia e Itália – com taxas de pobreza infantil excepcionalmente altas (15 a 17%).

Dos quadros destacam-se ainda dois aspectos: todas as 6 nações não europeias – Austrália, Canadá, Japão, México, Nova Zelândia e EUA – se encontram na metade inferior da tabela. Pode também ser significativo o facto de todos os 5 países com as mais baixas taxas de pobreza infantil terem pequenas populações (4 a 9 milhões). A população média dos países na metade superior da tabela é de cerca de 16 milhões, em contraste com os 60 milhões dos países na metade inferior da tabela. As questões de saber se os pequenos países têm ou não vantagens em termos de solidariedade e coesão, ou se a pobreza pode ser menos tolerável e mais fácil de combater nas pequenas economias, carecem de um estudo mais aprofundado.

### Evolução temporal

Embora se considere em geral que a pobreza infantil nos países ricos está a diminuir progressivamente, o Quadro 2 indica claramente o contrário. Indicando a evolução das taxas de pobreza infantil ao longo da última década, a tabela revela que a pobreza infantil aumentou em 17 dos 24 países da OCDE que dispõem de dados.

Apenas em 4 países se deu uma descida significativa. Três destes países – Austrália, Reino Unido e EUA – começaram a década com taxas de pobreza infantil susceptíveis de grandes melhorias. Em apenas um dos países com baixa incidência de pobreza infantil no



*Porcentagem de crianças que vivem abaixo dos limiares nacionais de pobreza*

início do período considerado se registou uma redução da taxa: a Noruega é assim o único país da OCDE onde a pobreza infantil pode ser descrita como “muito baixa e continuando a diminuir”. Pode também fazer-se uma referência especial ao Reino Unido, onde foi assumido o compromisso de reduzir a taxa excepcionalmente alta de pobreza infantil, sendo provável que a primeira meta – uma redução de 25% até 2004–2005 – tenha sido alcançada (Caixa 4).

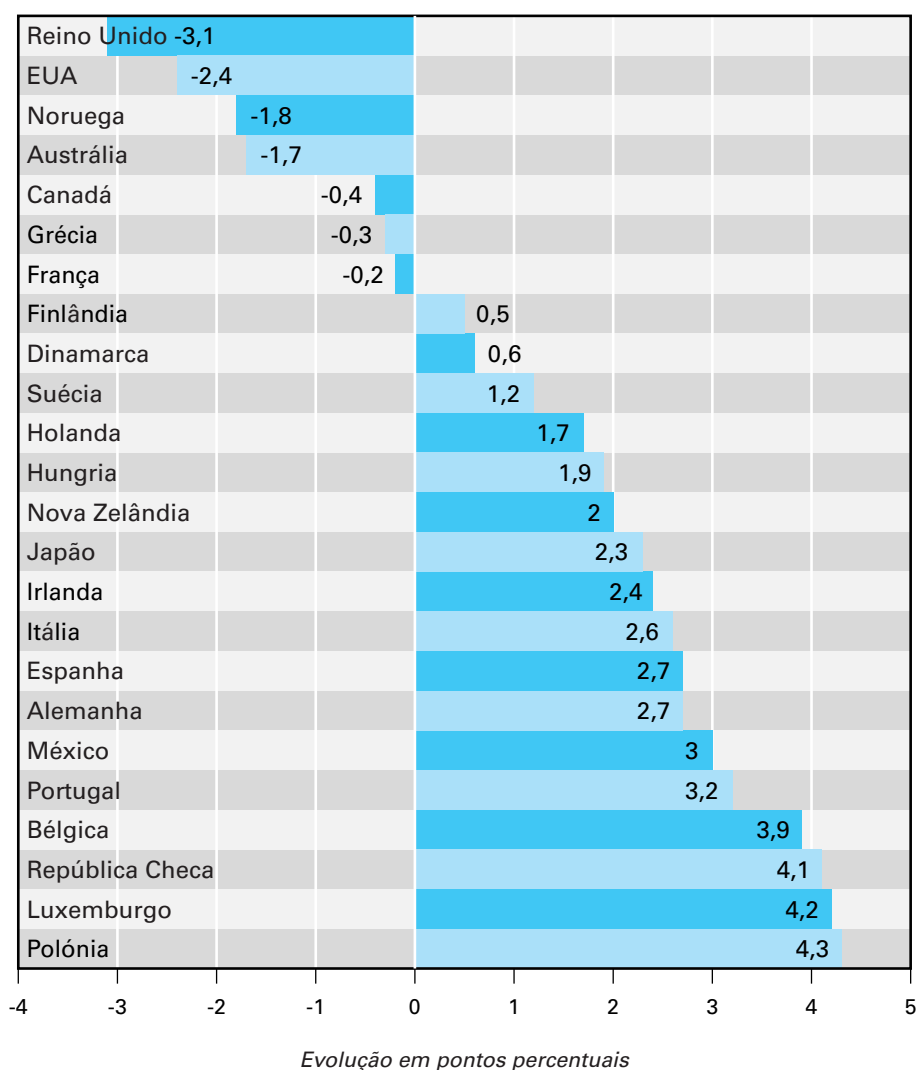
## O desafio ao Governo

Reconhecendo embora o poder das condições do mercado de

trabalho e das evoluções sociais, o presente relatório destaca a capacidade dos Governos para influenciar a descida das taxas de pobreza infantil. Demonstra, por exemplo, que uma mais elevada despesa pública em prestações familiares e sociais está claramente associada a mais baixas taxas de pobreza infantil (Quadro 10). Mas demonstra também uma variação considerável nas taxas de pobreza – de 3 a 15% – mesmo em países com níveis globalmente semelhantes de despesa pública. Este facto sugere que os níveis de pobreza dependem, não só do apoio governamental, mas também da forma como este é prestado; muitos países da OCDE parecem ter potencialidades para

## Quadro 1 Tabela classificativa em Pobreza Infantil

As barras mostram a percentagem de crianças que vivem em situação de pobreza “relativa”, ou seja, em agregados familiares com um rendimento inferior a 50% do rendimento mediano nacional (para detalhes dos cálculos efectuados e dos anos a que se referem os dados disponíveis, ver p. 32).



## Quadro 2 Evolução das taxas de pobreza infantil durante a década de 90

As barras mostram a subida ou descida da taxa de pobreza de cada país durante a década de 90. (Para detalhes dos cálculos efectuados e do ano a que se referem os dados, ver p. 32.)

reduzir a pobreza infantil para taxas inferiores a 10% sem um aumento significativo da despesa global.

Os níveis de pobreza resultam de uma interacção complexa e por vezes difícil de prever entre políticas públicas, esforços familiares, condições do mercado de trabalho e as forças mais abrangentes da evolução social. É assim essencial ter uma percepção actual e baseada em provas concretas do impacto das políticas públicas no mundo real. Esta é uma questão que se presta sobretudo a uma análise detalhada a nível nacional, mas este relatório explora uma forma de tornar mais visível o impacto real das políticas fiscais e assistenciais do Estado sobre as crianças de famílias com baixos rendimentos, advertindo que, em alguns países, o resultado líquido das políticas em vigor pode consistir no apoio à reforma antecipada e não no investimento nas crianças.

Mais importante, o relatório insta todos os Governos da OCDE

a estabelecerem metas e calendários credíveis para a progressiva redução da pobreza infantil. Para a maioria destes países, uma meta realista seria a redução da taxa de pobreza infantil para menos de 10%. Para os 6 países que já atingiram este objectivo, a próxima meta poderá ser alcançar os países nórdicos, reduzindo a pobreza infantil para menos de 5%.

“Para mudar algo, comece por medi-lo” continua a ser o axioma de um processo de decisão política baseado em provas. Este relatório começa assim por se basear em experiências recentes da OCDE para sugerir “boas práticas” na definição e monitorização do problema. Sugere, em particular, a utilização simultânea de limiares de pobreza “fixos” e “móveis” para ajudar a consolidar os progressos, evitar derrapagens e iniciar um processo de diminuição progressiva da pobreza infantil.

## M E D I Ç Ã O D A P O B R E Z A I N F A N T I L

Este breve resumo do estado actual e tendências recentes é publicado num momento em que a pobreza infantil assume uma crescente importância política e pública em muitos países da OCDE.

Em parte, isto reflecte uma preocupação actual com os direitos humanos e o bem-estar dos 40 a 50 milhões de crianças que crescem abaixo do limiar de pobreza em alguns dos países mais ricos do mundo. Em parte, reflecte também uma nova preocupação com os direitos da criança e a consciência de que a pobreza infantil impede um maior progresso no sentido da igualdade de oportunidades, que continua a ser um ideal definidor das sociedades desenvolvidas.

Ao longo dos últimos dois séculos, foram feitos grandes progressos no sentido da ideia de que toda a criança deve ter a possibilidade de ser tudo quanto possa ser e que as oportunidades da vida não devem ser determinadas pelas circunstâncias do nascimento. Mas tanto as estatísticas sociais como a experiência quotidiana demonstram que quem cresce na pobreza está em clara e mensurável desvantagem. Ninguém pode sugerir que isto se deve, de forma alguma, às crianças em causa. Altas taxas de pobreza infantil contrariam assim claramente a igualdade de oportunidades.

Um forte elemento pragmático reforça tudo isto. Muitos dos mais persistentes problemas sociais enfrentados pelas sociedades economicamente desenvolvidas parecem estar de alguma forma ligados à pobreza, desvantagem e falta de oportunidades nos primeiros anos de vida.

Unindo todas estas preocupações está a associação estatística entre a pobreza na infância e uma variedade bem determinada de percursos de vida. Há que ter cuidado para evitar a estigmatização das famílias de baixos rendimentos com altos níveis de capacidades parentais. Mas como a série *Innocenti Report Card* tem vindo regularmente a demonstrar, existe uma estreita correlação entre o crescimento na pobreza e a probabilidade de insucesso escolar, problemas de saúde, gravidez na adolescência, toxicodependência, comportamento criminoso e anti-social, baixa remuneração, desemprego e dependência a longo prazo dos esquemas de protecção social. Reconhece-se que esses problemas podem derivar de circunstâncias associadas a um baixo rendimento, embora não necessariamente provocadas por ele (por exemplo, baixos níveis de educação parental ou capacidades parentais); no entanto, a pobreza infantil parece ser um elemento

constante e catalizador no conjunto de circunstâncias que perpetuam tais problemas de geração para geração.

Muito está pois em causa nesta discussão e nos últimos anos têm-se multiplicado as pesquisas e os debates sobre a pobreza infantil – suas causas, consequências e possíveis soluções. Este relatório anual do *Centro Innocenti* sobre *Pobreza Infantil nos Países Ricos* irá seguir esse debate de uma perspectiva internacional.

### Medição da pobreza

O primeiro desafio de qualquer Governo que procure reduzir a pobreza infantil consiste em estabelecer um consenso sobre a melhor forma de a definir e medir. A pobreza significa incapacidade para adquirir bens de primeira necessidade como alimentos, vestuário, alojamento e cuidados de saúde? Ou significa ficar a determinada distância aquém dos rendimentos e estilos de vida da comunidade onde se vive? Qual deverá ser a linha separadora entre pobres e não pobres? E como deverão ser actualizados os limiares da pobreza?

Estas questões provocam controvérsia, não apenas entre académicos e investigadores, mas também entre os políticos, a imprensa e o público. No entanto, sem respostas – e respostas capazes de reunir um certo consenso – não se pode estabelecer indicadores, fixar objectivos, monitorizar progressos ou avaliar políticas.

Em geral, os EUA favorecem um limiar “absoluto” de pobreza, entendido como a capacidade para adquirir uma quantidade definida de bens e serviços (Caixa 5). A maioria dos restantes membros da OCDE, incluindo os membros da União Europeia (UE), inclina-se para limiares relativos de pobreza, fixados numa dada percentagem dos rendimentos medianos nacionais.

Em muitos aspectos, esta é uma falsa polarização. Todas as definições úteis de pobreza são, em última análise, definições de pobreza relativa. Por exemplo, a maioria dos pobres de hoje nos países da OCDE seria considerada rica segundo a definição “dólar por dia” amplamente usada para medir a pobreza nos países em desenvolvimento (Caixa 3). Da mesma forma, os pobres contemporâneos dos países da OCDE – avaliados por padrões de nutrição, saneamento, acesso a água potável, cuidados de saúde, habitação, calefação, vestuário, educação e transporte – são mais ricos do que o mais rico nobre ou mercador da Idade Média.



Assim, uma definição útil de pobreza estará sempre relacionada com o tempo e o local. Consequentemente, os limiares de pobreza baseados no rendimento têm de ser estabelecidos em relação aos rendimentos típicos e devem ser regularmente actualizados. A pobreza define-se assim como a situação dos que estão abaixo do rendimento mediano da sociedade num grau superior ao determinado. Daqui a definição de pobreza infantil utilizada neste relatório e amplamente aceite pelos decisores políticos em muitos países da OCDE: uma criança deve ser considerada pobre se o rendimento para ela disponível, partindo do princípio de que existe uma distribuição equitativa dos recursos no seio da família e tendo em conta a dimensão e composição da família, for inferior a metade do rendimento mediano disponível para as crianças dessa sociedade.

## Limitações

Este limiar “móvel” de pobreza, que varia a par do rendimento mediano, tem as suas limitações.

Em primeiro lugar, mede apenas a pobreza de rendimentos. E embora possa ser verdade que a principal diferença entre ricos e pobres é que os ricos têm mais dinheiro, também é verdade que a pobreza, em especial a pobreza infantil, tem muitas dimensões: as crianças podem ser ricas ou pobres em amor e segurança familiar, em tempo e capacidades dos pais, em comunidade e amizades e na qualidade do seu ambiente. A pobreza de rendimentos pode afectar todos estes factores, mas nem sempre os representa na totalidade.

Em segundo lugar, a medição dos rendimentos num dado momento apenas nos dá uma indicação aproximada da capacidade económica dos pais para cuidar dos filhos. Os recursos económicos, sentimentos de segurança e poder de compra da família baseiam-se, não apenas no rendimento de determinado mês ou ano, mas também nas suas poupanças e fundos de pensões, propriedade da habitação, bens domésticos possuídos, rendimentos do ano anterior e expectativas económicas futuras.

Em terceiro lugar, a pobreza relativa de rendimentos pode dizer-nos muito pouco acerca das condições de vida concretas. Segundo o Quadro 1, por exemplo, a República Checa e a Hungria têm taxas de pobreza infantil mais baixas do que a Alemanha ou a Holanda; a Polónia tem uma taxa inferior à do Canadá, Japão ou EUA. Pode dizer-se que isto reflecte “apenas” um maior grau de igualização dos rendimentos nos antigos países comunistas onde a maioria das crianças são obviamente mais pobres, em termos materiais. No essencial, o mesmo problema pode também colocar-se quando se utiliza o rendimento relativo para medir alterações nas taxas de pobreza ao longo do tempo. Nos anos 90, por exemplo, a República da Irlanda viveu um crescimento económico sustentado que resultou numa quase duplicação dos rendimentos médios. Claramente, num certo sentido a pobreza infantil diminuiu. Mas a pobreza relativa permaneceu em larga medida inalterada. Este facto não surpreende; se os rendimentos dos pobres não aumentarem mais depressa do que a média do conjunto da população, por definição a pobreza relativa não diminuirá.

Todas estas limitações apontam para a necessidade de outras medidas que detectem as restantes dimensões da pobreza. Mas não invalidam que o rendimento e sua distribuição constituam o principal indicador da pobreza e o enfoque central das preocupações políticas e públicas. Para além de ser a única medida da pobreza relativamente à qual existem dados disponíveis em todos os países da OCDE, a pobreza de rendimentos continua a ser o indicador isolado mais revelador quanto ao bem-estar da criança. Como escreveu a socióloga americana Susan Mayer, “o rendimento está positivamente correlacionado com praticamente todas as dimensões do bem-estar da criança medidas pelos cientistas sociais e isto é verdade para todos os países sobre os quais dispomos de dados”.

## Boas práticas

Nem todos os países da OCDE venceram ainda esta primeira dificuldade de definir e medir a pobreza infantil.

No Canadá, a promessa feita por todos os partidos há 15 anos atrás de “*tentar eliminar a pobreza infantil até ao ano 2000*”<sup>2</sup>

## A OCDE

# 1

A expressão “países ricos” utilizada neste relatório é definida pela qualidade de membro da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

A OCDE, fundada em 1960, é a organização internacional dos países industrializados e de economia de mercado. Como estão disponíveis estatísticas comparativas da maioria dos países da OCDE e a maior parte deles alcançou a quase universalidade dos cuidados básicos de saúde e da educação das crianças, os seus membros constituem um grupo importante para a análise dos problemas enfrentados pelas crianças das sociedades economicamente desenvolvidas.

Em 2005, são membros da OCDE os seguintes 30 países:

Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Eslováquia, Espanha, EUA, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República da Coreia, Suécia, Suíça e Turquia.

Os dados necessários para calcular as taxas de pobreza infantil estão disponíveis para 26 destes países. Não foi possível obter dados sobre a Islândia, República da Coreia, Turquia e Eslováquia.

## A Convenção: um compromisso com as crianças

2

A *Convenção sobre os Direitos da Criança* das Nações Unidas contém 54 artigos que cobrem quase todos os aspectos dos direitos humanos e do bem-estar das crianças. É um texto jurídico abrangente, negociado durante mais de 10 anos e acordado por 192 Governos. Mas é, acima de tudo, um compromisso assumido perante as crianças do mundo. Está esta promessa a ser honrada pelos países desenvolvidos?

O presente relatório Innocenti sobre Pobreza Infantil nos Países Ricos tenta responder a esta questão centrando-se particularmente nos dois artigos da Convenção que dizem directamente respeito ao bem-estar material das crianças.

O artigo 27.º estabelece que os Governos “reconhecem à criança o direito a um nível de vida suficiente, de forma a permitir o seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social”. A questão abordada nestas páginas, da definição da pobreza como um conceito relativo e como uma das dimensões do mais amplo problema da exclusão social, tem directamente a ver com este direito.

O artigo 27.º deixa também claro que “*cabe primordialmente*” aos pais e outras pessoas que tenham a criança a seu cargo “*assegurar [...] as condições de vida necessárias ao desenvolvimento da criança*”, mas que os Governos deverão ajudar os pais “*a realizar este direito e asseguram, em caso de necessidade, auxílio material e programas de apoio, nomeadamente no que respeita à alimentação, vestuário e alojamento*”.

Grande parte do presente relatório trata desta disposição fundamental da *Convenção sobre os Direitos da Criança* – que exige que todos os Governos dos Estados que a ratificaram estabeleçam redes de segurança económica capazes de proteger as crianças contra a miséria e os tipos de privação susceptíveis de comprometer o seu desenvolvimento.

O artigo 4.º sublinha que estes direitos serão garantidos por cada Estado “*no limite máximo dos seus recursos disponíveis*”. Esta questão é directamente abordada na última secção do relatório, que examina a prioridade dada às crianças nos orçamentos de Estado e nas políticas fiscais e sociais.

Em geral, o relatório discute os três principais desafios práticos que todos os Governos enfrentam para respeitar a *Convenção sobre os Direitos da Criança*: primeiro, definir o nível de vida mínimo compatível com a dignidade da criança e necessário para garantir o seu normal desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social; segundo, compreender as capacidades e os limites das famílias e dos mercados para garantir este nível de vida; e terceiro, compreender rapidamente, com base em provas, o impacto das decisões orçamentais dos Governos nas vidas das crianças.

Fontes: ver p. 34.

resvalou para o debate teórico e não foi seguida da definição de parâmetros consensuais e objectivos claros (Caixa 6). Nos EUA, onde existe uma definição oficial de pobreza desde os anos 60, regista-se hoje um escasso consenso em torno dos seus méritos, muita polémica sobre a forma como deve ser revista e nenhum objectivo oficial para a sua redução (Caixa 5). Na Austrália e Nova Zelândia, só agora se começam a dar os primeiros passos para definir e monitorizar o problema.

Outros países fizeram progressos consideráveis. A República da Irlanda foi pioneira na combinação de medições do rendimento relativo com a monitorização directa da privação material. O Reino Unido estabeleceu igualmente uma série de indicadores para monitorizar as alterações ocorridas na saúde e nutrição, vestuário e habitação das crianças e sua participação em actividades sociais (Caixa 4). Ao nível da UE, concorda-se em geral que o baixo rendimento deve ser definido como “inferior a 60% do rendimento mediano” e que este parâmetro deve ser actualizado anualmente. A UE também tende a ver a pobreza de rendimentos como apenas um aspecto do mais vasto

problema da exclusão social – a monitorizar por uma série de indicadores nacionais (Caixa 7).

Como é provável que muitos mais Governos se empenhem na adopção de políticas nesta matéria nos próximos anos, os “6 princípios” seguintes baseiam-se na experiência da OCDE, funcionando como um breve guia de “boas práticas” para a definição e monitorização da pobreza infantil.

### 1. Evitar complexidades excessivas

Para efeitos de sensibilização pública e criação de consensos, quanto mais complexo for o indicador menos útil tende a ser. O primeiro princípio da medição deverá ser assim evitar complexidades desnecessárias.

A medição de todas as dimensões do bem-estar infantil é uma tarefa quase impossível, em especial dada a necessidade de revisão regular de definições e dados. Nas economias de mercado desenvolvidas, onde os cuidados básicos de saúde e a

educação para todos foram já em grande medida alcançados, o rendimento constitui o indicador isolado mais útil dos níveis de pobreza e das alterações registadas nesses níveis ao longo do tempo. Estão prontamente acessíveis dados dos muitos estudos elaborados pela OCDE e os níveis de rendimento podem ser medidos, comparados e actualizados com razoável fiabilidade.

## 2. Medir a privação material

A medição do rendimento familiar num dado ano pode nem sempre ser um indicador fiável dos recursos económicos disponíveis para a criança. Quanto mais tempo uma família permanece pobre, e mais baixo for o nível de poupanças passadas e expectativas futuras, mais difícil será suportar as despesas com bens e serviços essenciais. Assim, é também necessário medir directamente a privação material.

Tais indicadores variarão necessariamente de país para país e deve tentar-se que sejam, não exaustivos, mas reveladores e fáceis de trabalhar. O princípio orientador deverá ser a monitorização das circunstâncias susceptíveis de privar a criança dos bens, serviços e oportunidades necessários a um normal desenvolvimento físico, mental e social.

## 3. Basear os limiares de pobreza nas normas sociais

Quer se baseie no rendimento ou nas medições directas da privação, a pobreza é um conceito relativo e a taxa de pobreza infantil deve ser definida como a percentagem de crianças cujo acesso a recursos económicos seja de tal forma inferior à norma das suas sociedades que não possam adquirir os bens que aqueles à sua volta consideram normais.

Em termos práticos, isto significa que a pobreza económica deve ser expressa como uma proporção do rendimento mediano (ponto do rendimento em que metade da população tem mais rendimento e a outra metade menos). A nossa principal tabela classificativa em pobreza infantil (Quadro 1) fixa o limiar da pobreza infantil em 50% do rendimento mediano actual. A fixação de diferentes limiares de pobreza pode também ser útil para obter uma imagem mais definida e determinar tendências.

## 4. Estabelecer um sistema de monitorização regular

É necessário avaliar os progressos realizados ao longo do tempo para fomentar a sensibilização, informar as políticas e promover a responsabilização. Os indicadores de pobreza têm assim de ser actualizados regularmente, devendo ser concebidas normas quanto aos dados e sistemas de recolha com vista à sua sustentabilidade futura.

A actualização dos dados relativos à pobreza nacional deverá também ser suficientemente atempada para orientar as escolhas políticas. É necessária durante períodos de rápido crescimento

económico, quando o nível de vida considerado normal pode mudar rapidamente. É igualmente necessária em períodos de recessão económica, quando os Governos têm a clara responsabilidade de proteger os mais vulneráveis e necessitam de ter consciência do impacto nas crianças, não 5 ou 10 anos após o sucedido, mas a tempo de tomar medidas de protecção.

## 5. Fixar um limiar de pobreza “tampão” e estabelecer objectivos credíveis

Recomenda-se também que os Governos que iniciam funções divulguem a taxa de pobreza infantil que se regista nesse momento e assumam o compromisso de, em circunstância alguma, permitirem que aumente. O limiar de pobreza “tampão” deverá ser actualizado apenas face à inflação. Por outras palavras, é um limiar de pobreza “fixo” relacionado com as normas e os padrões de um particular momento.

É necessário cuidado na utilização de tal indicador.

Ele representa um teste mínimo para os Governos, pelo que a redução da taxa de pobreza “tampão” não deverá ser proclamada como um feito significativo; a não redução da pobreza infantil, assim definida, significaria que a) as crianças pobres não estariam a partilhar, nem mesmo proporcionalmente, os benefícios do progresso económico ou que b) os mais vulneráveis não estariam a beneficiar de qualquer protecção especial contra os efeitos da recessão económica.

Ainda assim, um limiar de pobreza fixo ou “tampão” tem um papel a desempenhar. Utilizado em conjunto com um limiar móvel de pobreza relativa baseado nos rendimentos medianos actuais, pode potenciar uma “dinâmica” na redução das taxas de pobreza infantil, com os novos Governos a comprometerem-se a preservar os progressos alcançados no passado e, simultaneamente, a fixar objectivos para o futuro. Tais objectivos deverão também incluir metas intermédias, a atingir durante a legislatura. De contrário, objectivos mais ambiciosos, fixados para além do período de responsabilização eleitoral, terão pouca utilidade.

## 6. Conseguir o apoio do público para a causa da redução da pobreza

Esta abordagem dinâmica à redução da pobreza infantil exige compromisso político e liderança de longo prazo. De facto, isto significa que o compromisso deve ser capaz de resistir a mudanças de Governo. Por outro lado, exige um consenso público em torno do objectivo de longo prazo de reduzir a pobreza infantil. Os objectivos de redução da pobreza da Irlanda, por exemplo, já sobreviveram a uma mudança no executivo; os compromissos e realizações do Governo do Reino Unido têm ainda de enfrentar esse teste (Caixa 4).

## Pobreza e rendimento

# 3

*“As crianças que vivem na pobreza são privadas dos recursos materiais, espirituais e emocionais de que necessitam para sobreviverem, se desenvolverem e prosperarem, ficando incapazes de gozar os seus direitos, atingir o seu pleno potencial ou participar como membros plenos e iguais na vida da sociedade” – Relatório sobre a Situação Mundial da Infância 2005, UNICEF*

As limitações do rendimento como medida da pobreza são amplamente reconhecidas.

Em primeiro lugar, e mais importante, a pobreza, em especial infantil, tem muitas dimensões que não são necessariamente captadas pela noção de baixo rendimento. A pobreza de expectativas, educação e estímulo, bem como de tempo, amor e atenção, pode deixar a criança privada de formas que venham a ter profundas consequências a curto e longo prazo.

As estatísticas do rendimento também não medem o que alguns descrevem como a cultura de pobreza e outros crêem ser mais fielmente representado como um ecossistema – uma interação entre indivíduos, famílias, serviços públicos, habitação, transporte, oportunidades económicas e factores ambientais como o medo, a miséria e a violência – que ajuda a explicar a persistência e resistência da pobreza.

São assim necessárias mais pesquisas para desenvolver medições da pobreza que melhor representem o bem-estar mental, físico e social dos jovens – e o progresso que cada sociedade está a fazer para satisfazer as necessidades e garantir os direitos de todas as suas crianças.

### Medição do rendimento

Os dados sobre o rendimento só nos dão pois uma ideia dos recursos materiais disponíveis para as crianças. E, mesmo neste contexto, deverão ser interpretados com alguma cautela.

Em primeiro lugar, os recursos económicos e a segurança da família dependem, não só do rendimento familiar de dado ano, mas de factores como rendimentos anteriores, poupanças, propriedade da

habitação e expectativas económicas. A duração da pobreza económica é pois uma importante dimensão que as estatísticas de rendimento referentes a um momento único não apreendem.

Em segundo lugar, as comparações internacionais do rendimento não têm em conta os diferentes níveis de despesa de que diferentes famílias podem necessitar para manter um nível de vida globalmente semelhante (por exemplo, diferenças nos custos dos serviços de assistência à infância ou transportes, ou carácter gratuito ou não dos serviços de saúde).

Em terceiro lugar, as estatísticas de pobreza infantil baseadas nos rendimentos familiares presumem a existência de uma família funcional, no seio da qual o rendimento seja distribuído de forma equitativa e razoável, dando prioridade às necessidades. Uma criança que seja seriamente privada de recursos devido à dependência do álcool ou da droga de um dos pais, por exemplo, não será considerada pobre caso o rendimento da família se situe acima de uma certa percentagem do rendimento mediano; pelo contrário, uma criança de uma família com baixos rendimentos que seja cuidada por familiares que façam enormes sacrifícios para satisfazer as suas necessidades será classificada como estando a crescer na pobreza.

Há também problemas técnicos a resolver. Deverá ser aplicada uma “escala de equivalência” a fim de estabelecer o “rendimento equivalente” para crianças em famílias de diferente dimensão (necessário uma vez que despesas como a habitação e a calefação não aumentam *pro rata* em função do número de membros do agregado familiar). A escala de conversão escolhida pode afectar o cálculo das taxas de pobreza.

Finalmente, os níveis de pobreza de rendimentos na maioria dos países da OCDE são susceptíveis de erros de amostragem e problemas de sub-declaração. Não é raro que os estudos concluam que a despesa total da família não corresponde ao seu rendimento total.

Fonte: ver p. 35.

## COMPARAÇÃO INTERNACIONAL

O relatório *Innocenti* sobre *Pobreza Infantil nos Países Ricos* procurará aplicar estes princípios, sempre que possível, ao trabalho de monitorização da pobreza infantil nas economias desenvolvidas do mundo. E, tal como demonstra este primeiro relatório, os resultados são muitas vezes surpreendentes e, no caso de certos países, alarmantes.

A principal medida da pobreza infantil utilizada na nossa primeira tabela (Quadro 1) é um limiar de pobreza fixado em 50% do rendimento mediano actual do país em causa. Isto evita complexidades excessivas e proporciona o melhor parâmetro único para a comparação das taxas de pobreza ao longo do tempo e em diferentes países da OCDE. Pode ser razoavelmente interpretado como o ponto abaixo do qual as crianças não conseguem adquirir os bens que as pessoas à sua volta consideram normais e necessários.

Segundo este padrão, as taxas de pobreza infantil só diminuem quando as crianças de famílias com baixos rendimentos beneficiam desproporcionalmente das vantagens do progresso económico. Mas isto não significa que um limiar de pobreza

relativa meça apenas a desigualdade. Se os rendimentos acima da mediana aumentarem e os abaixo da mediana não, é óbvio que a desigualdade aumenta; mas a mediana – e consequentemente a taxa de pobreza relativa – permanece inalterada. A redução da pobreza definida como “um rendimento abaixo de 50% do rendimento mediano actual” implica apenas a redução da desigualdade na metade inferior da escala de distribuição do rendimento.

Como 50% pode ser considerado um limite arbitrário, os Quadros 3 e 4 mostram o que sucederia à nossa tabela classificativa em pobreza infantil, e as alterações dos níveis de pobreza ao longo do tempo, caso o limiar de pobreza fosse estabelecido em 40% e 60% do rendimento mediano. Como podemos ver, as posições e o sentido das mudanças não se alteram significativamente. Todos excepto um, dos 9 países que apresentam uma subida superior a 1% na taxa de pobreza infantil quando o limiar de pobreza é fixado em 50% do rendimento mediano, apresentam também um aumento quando esse limiar é fixado em 40% e em 60%. A única excepção é a Hungria, onde a taxa de pobreza infantil aumentou quando

### Quadro 3 Taxas de pobreza infantil baseadas em diferentes limiares de pobreza

A tabela mostra a variação da taxa de pobreza infantil quando a definição de pobreza é fixada em diferentes níveis relativamente ao rendimento médio. A primeira coluna indica a percentagem de crianças que vivem em agregados familiares com rendimentos abaixo dos 50% do rendimento mediano nacional (como no Quadro 1). A segunda e terceira colunas indicam a percentagem abaixo dos 40% e abaixo dos 60% da mediana nacional. A azul escuro estão assinalados os países que apresentam um melhor desempenho, a azul médio os que apresentam um desempenho mediano e a azul claro os países com pior desempenho. Os países foram seleccionados com base na disponibilidade de dados.

Finlândia  
Noruega  
Suécia  
Bélgica  
Hungria  
Luxemburgo  
Holanda  
Alemanha  
Áustria  
Polónia  
Canadá  
Reino Unido  
Itália  
EUA  
México

### Percentagem de crianças que vivem com menos de 50% 40% 60% do rendimento mediano nacional

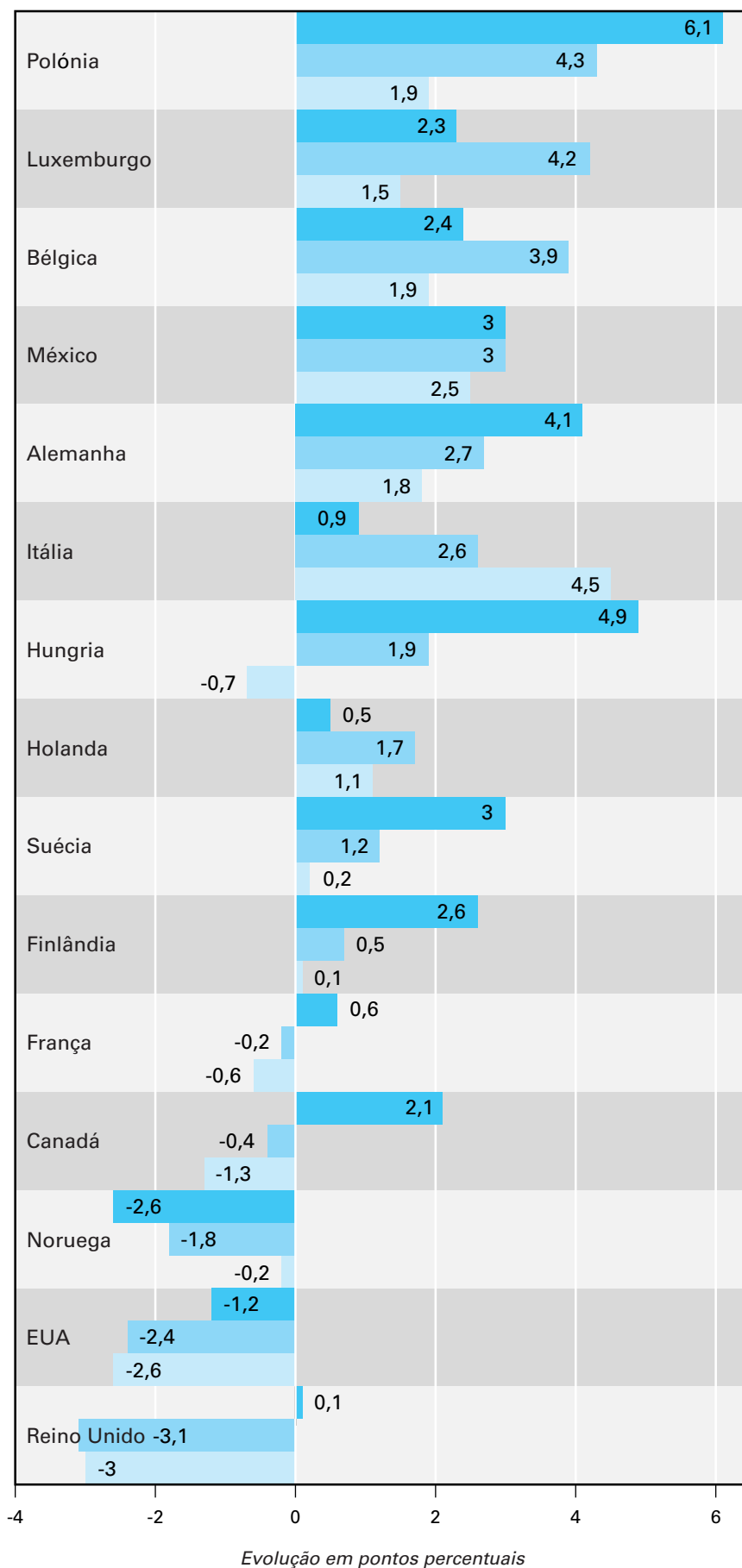
| 50%  | 40%  | 60%  |
|------|------|------|
| 2,8  | 1,3  | 8    |
| 3,4  | 1,6  | 7,5  |
| 4,2  | 1,8  | 9,2  |
| 7,7  | 3,2  | 13,7 |
| 8,8  | 4,4  | 16,9 |
| 9,1  | 2,1  | 18,3 |
| 9,8  | 5,9  | 14,2 |
| 10,2 | 6,2  | 16,9 |
| 10,2 | 6,1  | 21,4 |
| 12,7 | 6,5  | 17,3 |
| 14,9 | 7,7  | 23,3 |
| 15,4 | 5,5  | 27   |
| 16,6 | 10,6 | 26,5 |
| 21,9 | 14,1 | 30,2 |
| 27,7 | 20,9 | 35   |

#### Quadro 4

##### Evolução das taxas de pobreza infantil durante a década de 90 por diferentes limiares de pobreza

As barras mostram a subida ou descida das taxas de pobreza infantil quando são utilizados diferentes limiares de pobreza. As barras azuis claras mostram a evolução da taxa de crianças que vivem em agregados familiares com um rendimento inferior a 40% da mediana nacional (as crianças muito pobres). As barras em azul médio mostram a evolução das taxas de pobreza quando o limiar de pobreza é fixado em 50% do rendimento mediano nacional e as barras azuis escuras mostram a evolução das taxas para as crianças que vivem abaixo de um limiar de pobreza fixado em 60% da mediana nacional. Os dados referem-se a uma selecção de países da OCDE.

- 60 % do rendimento mediano
- 50 % do rendimento mediano
- 40 % do rendimento mediano





medida a 50% e a 60% do rendimento mediano, mas diminuiu ligeiramente quando o limiar de pobreza foi fixado em 40%, indicando que continuam a existir alguns elementos de uma rede de segurança.

Dos 5 países que apresentam uma descida da taxa de pobreza infantil desde o início dos anos 90, tanto os EUA como a Noruega registam um declínio seja qual for o limiar de pobreza considerado. Confirma-se assim a descida significativa da taxa de pobreza infantil nos EUA. A Noruega distingue-se de novo como o único país onde a pobreza é baixa e continua a descer, independentemente da fixação do limiar de pobreza nos 40, 50 ou 60% do rendimento mediano.

A variação do limiar de pobreza dá-nos contudo uma imagem mais detalhada dos 3 outros países que registam uma diminuição – Canadá, França e Reino Unido. O Canadá apresenta uma descida acentuada na taxa de pobreza infantil quando o limiar de pobreza é fixado em 40% do rendimento mediano nacional, indicando que as pessoas com menores rendimentos foram as mais beneficiadas. Na França, as alterações ocorridas devido à fixação do limiar de pobreza em diferentes pontos não são estatisticamente relevantes. No Reino Unido, foi atingida uma diminuição de 3 pontos percentuais na taxa de pobreza infantil quando o limiar é fixado em 40% ou 50% do rendimento mediano, mas registam-se poucas ou nenhuma alteração quando o limite é elevado para os 60%, indicando de novo que as medidas tomadas beneficiaram sobretudo os mais pobres.

Estes dados demonstram a utilidade, para fins de análise, da utilização de mais do que uma medida da pobreza infantil.

Também aumentam a confiança no que nos revela o “melhor limiar único” de pobreza por nós escolhido – fixado em 50% do rendimento mediano.

### Limiar “tampão”

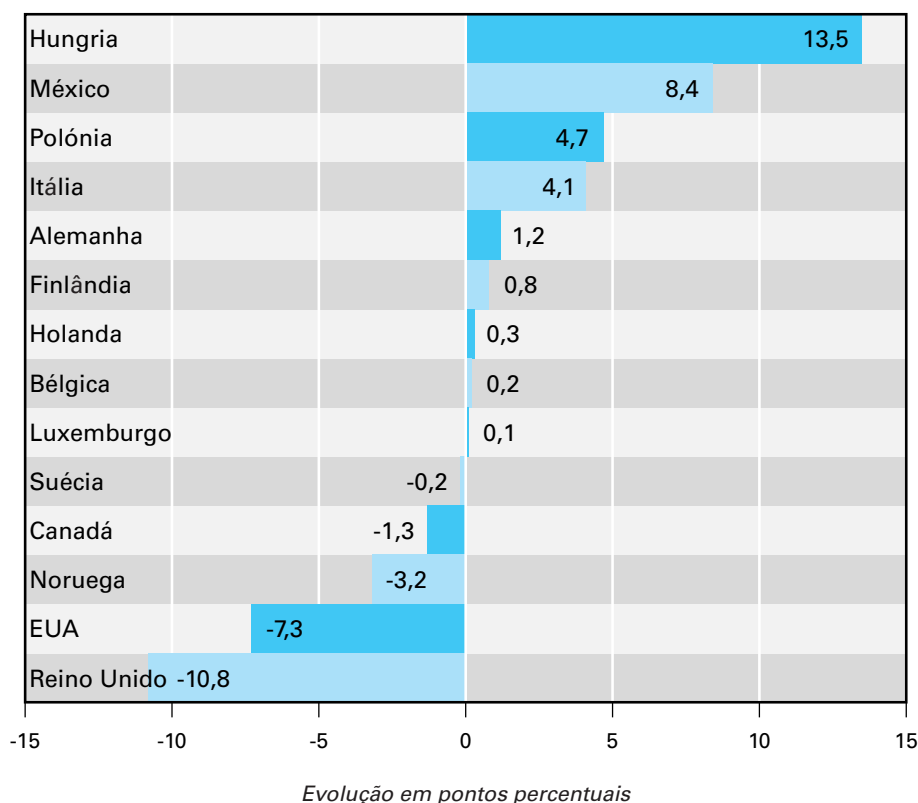
Infelizmente, não existe equivalente internacional para os diversos parâmetros nacionais de medição da privação material. A pergunta “consegue aquecer adequadamente a sua casa?” não tem as mesmas implicações na Grécia e na Finlândia.

É, contudo, possível encontrar um equivalente internacional da sugerida “medida tampão” da pobreza infantil – utilizando um limiar de pobreza relativa congelado num ponto concreto do passado recente.

O Quadro 5 tenta fazê-lo através de um limiar de pobreza fixado em 50% do rendimento mediano de cada país no início dos anos 90. Esta data, escolhida pela razão prática de que estão disponíveis a partir daí dados sobre o rendimento para muitos países da OCDE e pela razão simbólica de que a Convenção sobre os Direitos da Criança entrou em vigor em 1990, é com efeito um “limiar de pobreza referencial” (e um equivalente à taxa de pobreza de referência utilizada para avaliar os progressos com vista à realização dos *Objectivos de Desenvolvimento do Milénio* no mundo em desenvolvimento). Considera as crianças pobres caso os recursos económicos para elas disponíveis sejam inferiores a 50% do rendimento mediano em 1990. Actualizada apenas por referência à inflação e inalterada por evoluções do rendimento mediano ao longo da última década e meia,

#### Quadro 5 Evolução das taxas de pobreza infantil por referência a um limiar de pobreza “tampão”

As barras mostram a subida ou descida das taxas de pobreza infantil quando medidas por referência a um limiar de pobreza estabelecido em 50% do rendimento mediano no início da década de 90.



representa um “teste mínimo” – e um equivalente internacional da taxa de pobreza infantil “tampão” cuja definição se recomenda aos Governos nacionais que iniciam funções.

O Quadro 5 mostra que quase três quartos dos países da OCDE para os quais existem dados disponíveis falham neste teste mínimo; ou seja, as taxas de pobreza infantil aumentaram mesmo quando aferidas pelos padrões do final da década de 80 e início de 90.

Para os países que viveram um crescimento económico, isto significa que as crianças pobres não só não beneficiaram de forma proporcional das vantagens desse crescimento como foram deixadas mais para trás ao longo da década ou desde que a *Convenção sobre os Direitos da Criança* entrou em vigor (Caixa 2).

Para os países em recessão económica, o limiar de pobreza “tampão” coloca obviamente maiores desafios. Mas continua a ser um teste legítimo; em momentos economicamente difíceis, os Governos devem dar prioridade à protecção dos mais vulneráveis; este princípio é claramente contrariado se a pobreza aumenta desproporcionalmente entre as crianças pobres quando a economia entra em recessão.

A Hungria é o exemplo mais dramático. Com base nos actuais rendimentos medianos, a taxa de pobreza infantil da Hungria apenas aumentou ligeiramente, de quase 7% para quase 9%. Com base no limiar de pobreza “congelado” de um rendimento mediano de 1991, aumentou 13 pontos percentuais, para mais

de 20%. O início dos anos 90 foi um período de declínio económico para a maioria dos países da Europa Central e o rendimento mediano da Hungria diminuiu acentuadamente; mas as estatísticas demonstram que as crianças pobres foram obrigadas a suportar uma parcela desproporcionada deste problema e, assim, a sua situação piorou indubitavelmente.

De forma idêntica, a Alemanha, Itália, México e Polónia experimentaram diferentes graus de turbulência económica nos anos 90 e todos falharam no teste de pobreza infantil “tampão”. A situação da Bélgica, Finlândia, Luxemburgo, Holanda e Suécia pouco se alterou, indicando que as crianças pobres não beneficiaram proporcionalmente do crescimento económico de toda a década.

Apenas em 3 países – Noruega, Reino Unido e EUA – as taxas de pobreza infantil descenderam significativamente quando aferidas pela medida “tampão”. Com base num limiar de pobreza fixado em 50% do rendimento mediano no início dos anos 90, a Noruega reduziu a menos de metade a sua taxa de pobreza infantil (de um nível já muito baixo). Os EUA reduziram a sua taxa em cerca de um terço (de 24.3% para 17%) e o Reino Unido em mais de metade (de 18.5% para 7.7%).

As futuras edições do relatório *Innocenti sobre Pobreza Infantil nos Países Ricos* voltarão a estas medidas, avaliando os progressos por referência aos limiares de pobreza “tampão” e actual, sempre que os dados o permitam.

## DETERMINANTES DA POBREZA

Este relatório conclui que a maioria dos países da OCDE parece estar a perder a batalha contra a pobreza infantil, tanto em relação aos rendimentos medianos actualizados anualmente como em relação aos rendimentos medianos do início dos anos 90.

O que faz aumentar as taxas de pobreza infantil em tantos dos mais ricos países do mundo? E porque estão alguns países da OCDE a fazer um trabalho muito melhor do que outros na protecção das crianças em risco de pobreza?

A taxa de pobreza infantil evolui num contexto diferente em cada país. Mas, em todos os países, os níveis de pobreza são determinados por uma combinação das mesmas três forças – movimentos sociais, condições do mercado de trabalho e políticas governamentais. Estas são as placas tectónicas móveis

que apoiam o bem-estar material das crianças e é na sua interacção que devemos procurar respostas.

As evoluções sociais e familiares, antes de mais, influenciam as taxas de pobreza em todos os países. A idade média dos pais e o nível médio de escolaridade estão a aumentar lentamente. Entretanto, o número médio de crianças por família tende a diminuir. Todas estas forças tendem a aumentar os recursos económicos disponíveis para as crianças. Por outro lado, a incidência de famílias monoparentais aumentou em muitos países – agravando o risco de pobreza infantil.

A segunda determinante – o mercado de trabalho – é ainda mais volátil. Para muitos países da OCDE, o início dos anos 90 foi marcado pela recessão económica, por uma contínua



## Reino Unido: até agora, bem

4

Até final dos anos 90, o Reino Unido tinha uma das mais altas taxas de pobreza infantil da OCDE. Ainda hoje, tem uma das mais altas taxas da Europa. Mas, durante os últimos 6 anos, o Governo britânico desenvolveu uma abordagem pioneira para monitorização e redução da pobreza infantil que parece estar a resultar.

Os recentes progressos basearam-se no compromisso assumido pelo Governo, ao mais alto nível, de reduzir para metade a pobreza infantil até 2010 e de a eliminar até 2020.

Este compromisso foi fruto de um debate público envolvendo muitos grupos de defesa da infância. Partindo dos esforços pioneiros da Irlanda, que estabeleceu recentemente uma série de indicadores da pobreza, o Governo britânico decidiu utilizar 3 métodos conexos para medir os progressos neste domínio.

O primeiro é uma medida “tampão” que detecta a percentagem de crianças que vivem com menos de 60% do rendimento mediano de 1998/1999, quando a promessa de combate à pobreza infantil foi pela primeira vez anunciada (isto é, um limiar “fixo” de pobreza relativa, actualizado apenas em função da inflação). O segundo detecta a percentagem de crianças que vivem com menos de 60% do rendimento mediano actual; esta medida é actualizada anualmente

e destina-se a mostrar o progresso no aumento do nível de vida dos pobres em relação à média da população do Reino Unido no seu conjunto. A terceira medida visa revelar a “privação material”, registando a percentagem de famílias que vivem com menos de 70% do rendimento mediano e não conseguem adquirir uma lista de bens e serviços concretos. A lista inclui detalhes sobre a qualidade da habitação, do vestuário e da vida social e 8 dos 9 pontos específicos da infância são referentes a actividades sociais. Esta medida da privação material será revista “a intervalos de poucos anos”, mas não foram dados detalhes.

Estas medidas parecem transparentes, credíveis e suficientemente simples para evitar que a monitorização dos progressos se torne impossível ou demasiado complicada. O objectivo geral consiste em fazer com que os 3 indicadores caminhem na direcção certa.

Pesquisas independentes sugerem que esta abordagem está a funcionar e que é provável que tenha sido atingido o objectivo intercalar de reduzir em 25% o número de crianças que vivem em lares com menos de 60% do rendimento mediano, até 2004/2005.

Fontes: ver p. 35

inovação tecnológica, por uma crescente recompensa do saber e da adaptabilidade, pela migração dos empregos de baixas qualificações e baixa remuneração e pela tendência para a privatização e globalização. No conjunto, o mercado tende a assumir um papel mais importante na vida dos cidadãos dos países da OCDE. Agregados familiares com dois rendimentos tornaram-se a norma em muitos países e as oportunidades para que pessoas com poucas habilitações possam gozar um nível de vida suficiente diminuíram de uma forma geral. Por seu turno, estas mudanças provocaram alterações na vida das crianças e impõem novas exigências ao Estado.

Finalmente, as prioridades de despesa pública de muitos Governos da OCDE alteraram-se significativamente. Revisões das regras, condições de acesso e valor dos benefícios sociais afectaram os rendimentos das famílias e alteraram o equilíbrio dos incentivos e desincentivos que influenciam as decisões familiares. Todas estas alterações afectaram também o posicionamento e a eficácia das redes de segurança através das quais os Governos tentam proteger as crianças contra os piores malefícios da pobreza.

No meio destas forças está a criança.

## Destino das pessoas mal pagas

Uma análise detalhada da forma como estas forças interagem está disponível nos documentos de apoio a este relatório (ver Fontes, p. 33). O Quadro 6 resume o que os dados nos revelam para 13 países da OCDE durante os anos de 90.

Entre as evoluções registadas na vida familiar e social, destacam-se duas que afectam as mães. A primeira é o acentuado aumento do número de crianças cujas mães possuem habilitações universitárias (embora, em certos países, isto possa reflectir a reclassificação de instituições). A segunda alteração, ligada a esta, é o aumento da percentagem de crianças cujas mães têm emprego remunerado – que subiu em 10 dos 13 países e em cerca de 10 pontos percentuais ou mais em 4 países. Ambas as mudanças tenderiam a fazer aumentar os recursos económicos disponíveis para as crianças. Mas devem ser vistas no contexto de outras alterações no mercado de trabalho, nomeadamente nas oportunidades de emprego e níveis salariais.

Assim, o Quadro 6 observa também o que sucedeu nos anos 90 às crianças que viviam com pais com mais baixas remunerações.

### Quadro 6 Alterações na vida familiar, nas condições do mercado de trabalho e nas políticas governamentais

O quadro resume os dados disponíveis sobre aspectos fundamentais da vida familiar, condições do mercado de trabalho e políticas governamentais para uma selecção de países da OCDE durante a década de 90.

|   | PAÍSES COM DESCIDA DAS TAXAS DE POBREZA INFANTIL |                |      |      |         |      |            |      |         |      |
|---|--|----------------|------|------|---------|------|------------|------|---------|------|
|   | Reino Unido                                      |                | EUA  |      | Noruega |      | Luxemburgo |      | Bélgica |      |
|   | 1991   | 1999           | 1991 | 2000 | 1991    | 2000 | 1991       | 2000 | 1988    | 1997 |
| 1. Factores Familiares e Demográficos   |  |                |      |      |         |      |            |      |         |      |
| Média de idade dos pais   | 36,7   | 37,9           | 37,2 | 38,4 | 36,8    | 37,8 | 38,8       | 38,9 | 35,0    | 38,1 |
| Crianças que vivem com pais com habilitações universitárias (percentagem)   | NÃO DISPONÍVEL                                   | NÃO DISPONÍVEL | 24,4 | 28,8 | 27,3    | 34,4 | 7,0        | 16,4 | 11,9    | 13,1 |
| Crianças que vivem com mães com habilitações universitárias (percentagem)   | NÃO DISPONÍVEL                                   | NÃO DISPONÍVEL | 16,4 | 23,2 | 19,5    | 33,9 | 3,7        | 7,3  | 5,3     | 6,8  |
| Número médio de crianças por agregado familiar  | 2,2  | 2,3            | 2,37 | 2,36 | 2,1     | 2,2  | 2,0        | 2,1  | 2,1     | 2,2  |
| Crianças que vivem com um único progenitor (percentagem)  | 17,8   | 23,8           | 23,4 | 23,2 | 23,7    | 17,3 | 10,0       | 7,1  | 5,3     | 10,7 |
| 2. Condições do Mercado de Trabalho   |  |                |      |      |         |      |            |      |         |      |
| Crianças que vivem com pai com emprego remunerado (percentagem)   | 57,4   | 55,3           | 67,0 | 70,6 | 76,2    | 77,5 | 79,3       | 84,9 | 86,3    | 67,7 |
| Crianças que vivem com mãe com emprego remunerado (percentagem)   | 48,4   | 52,2           | 61,7 | 66,8 | 73,4    | 83,2 | 37,1       | 50,5 | 50,4    | 52,0 |
| Evolução do rendimento anual dos pais:  |  |                |      |      |         |      |            |      |         |      |
| Pais em média (evolução percentual)   | 7,0  |                | 27,4 |      | 21,0    |      | 14,8       |      | 5,3     |      |
| Pais entre os 10% menos remunerados (evolução percentual)   | -8,2   |                | 11,2 |      | 5,8     |      | -0,8       |      | 7,2     |      |
| Pais entre os 25% menos remunerados (evolução percentual)   | 1,6  |                | 5,6  |      | 10,5    |      | -6,9       |      | 8,0     |      |
| Mães em média (evolução percentual)   | 28,2   |                | 28,0 |      | 84,4    |      | 5,8        |      | 11,1    |      |
| Mães entre os 10% menos remunerados (evolução percentual)   | 29,2   |                | 59,9 |      | 95,7    |      | 81,9       |      | 7,2     |      |
| Mães entre os 25% menos remunerados (evolução percentual)   | 34,2   |                | 36,1 |      | 51,9    |      | 22,2       |      | 8,2     |      |
| 3. Prestações Sociais   |  |                |      |      |         |      |            |      |         |      |
| Evolução do montante médio recebido pelas crianças em agregados familiares beneficiários de prestações atribuídas pelo Estado (percentagem) | 39,1   |                | -6,4 |      | 33,6    |      | -60,3      |      | 19,1    |      |

Dos 13 países para os quais existem dados disponíveis, 4 registaram um declínio nas remunerações dos 25% de pais mais mal pagos e 7 um declínio para os 10% mais mal pagos. As mães parecem ter, em alguma medida, compensado o declínio do emprego e nível salarial dos pais com baixos rendimentos, mas as oportunidades para o fazerem foram limitadas e os salários médios das mães com baixos rendimentos estagnaram na maioria dos países. Na Hungria, Itália e México as remunerações dos 10% de mães mais mal pagas registaram decréscimos significativos.

A diminuição das remunerações na Hungria foi particularmente acentuada, com o quarto da população mais pobre a sofrer um decréscimo de rendimentos de cerca de um terço para os homens e de quase 40% para as mulheres. A Itália é o único outro país da OCDE no qual a diminuição dos rendimentos dos pobres afectou simultaneamente pais e mães; para os 10% mais pobres, o decréscimo foi de cerca de um terço para as mães e de cerca de um quinto para os pais; para os 25% mais mal pagos, o decréscimo foi de cerca de 4% para os pais e de 20% para as mães.

Finalmente, o Quadro 6 revela também alterações potencialmente significativas na intervenção governamental – a terceira grande determinante das taxas de pobreza infantil. Demonstra, por exemplo, que o valor médio das transferências do Estado para as crianças em agregados familiares beneficiários de prestações da segurança social diminuiu em 8 dos 13 países da OCDE para os quais existem dados disponíveis. Voltaremos a esta questão mais adiante.

Entretanto, o que dizem os dados sobre a interacção e o peso relativo destas três principais determinantes das taxas de pobreza infantil – alterações ao nível da sociedade, do mercado e das políticas?

Os documentos de apoio dão-nos uma análise detalhada; mas as experiências de 2 países – EUA e Noruega – resumem como estas forças podem actuar de formas muito diferentes. O exemplo dos EUA ilustra em que condições a diminuição do apoio do Estado pode estar associada à diminuição da pobreza infantil; a Noruega dá-nos o exemplo de maiores reduções na taxa de pobreza infantil alcançadas através do aumento do apoio estatal.

| PAÍSES COM SUBIDA DAS TAXAS DE POBREZA INFANTIL |      |                    |      |        |      |         |      |         |      |        |      | PAÍSES COM POUCA OU NENHUMA ALTERAÇÃO NAS TAXAS DE POBREZA INFANTIL |      |           |      |
|---|------|--------------------|------|--------|------|---------|------|---------|------|--------|------|---|------|-----------|------|
| México  |      | Alemanha Ocidental |      | Itália |      | Hungria |      | Holanda |      | Suécia |      | Canadá  |      | Finlândia |      |
| 1989  | 1998 | 1989               | 2000 | 1991   | 2000 | 1991    | 1999 | 1991    | 1999 | 1992   | 2000 | 1991  | 2000 | 1991      | 2000 |
| 40,2  | 39,7 | 37,9               | 39,0 | 40,1   | 40,4 | 37,5    | 37,5 | 37,6    | 38,9 | 37,6   | 39,0 | 37,2  | 38,8 | 37,7      | 38,9 |
| 5,1   | 5,6  | 13,4               | 17,2 | 9,5    | 10,7 | 13,2    | 13,1 | 21,4    | 29,3 | 26,5   | 30,9 | 16,8  | 18,8 | 11,7      | 18,9 |
| 1,6   | 3,1  | 6,0                | 11,8 | 7,2    | 9,9  | 13,1    | 16,8 | 12,4    | 23,2 | 22,9   | 32,3 | 11,9  | 17,0 | 8,7       | 16,8 |
| 3,5   | 3,1  | 2,0                | 2,1  | 1,9    | 1,9  | 2,1     | 2,0  | 2,3     | 2,2  | 2,2    | 2,2  | 2,3   | 2,2  | 2,2       | 2,3  |
| 11,9  | 13,7 | 10,4               | 12,4 | 6,1    | 5,7  | 13,9    | 9,6  | 9,5     | 8,6  | 17,9   | 20,9 | 15,4  | 17,0 | 11,5      | 15,0 |
|   |      |                    |      |        |      |         |      |         |      |        |      |   |      |           |      |
| 59,0  | 55,7 | 79,5               | 74,7 | 65,9   | 63,0 | 78,5    | 54,9 | 80,0    | 77,9 | 77,5   | 73,3 | 73,3  | 73,5 | 80,3      | 75,3 |
| 13,4  | 19,4 | 48,0               | 57,5 | 31,7   | 37,8 | 62,0    | 50,9 | 37,0    | 62,1 | 83,6   | 82,7 | 66,0  | 69,0 | 82,8      | 75,3 |
|   |      |                    |      |        |      |         |      |         |      |        |      |   |      |           |      |
| -3,4  |      | 5,8                |      | -1,3   |      | -24,0   |      | 0,6     |      | 29,3   |      | 15,2  |      | 12,5      |      |
| -22,4   |      | -22,7              |      | -17,5  |      | -76,5   |      | -1,0    |      | 61,2   |      | 22,0  |      | 13,1      |      |
| -20,0   |      | 1,4                |      | -4,1   |      | -29,6   |      | 1,5     |      | 19,5   |      | 13,3  |      | 9,4       |      |
| -9,4  |      | 4,8                |      | -7,1   |      | -22,6   |      | 23,4    |      | 29,1   |      | 21,4  |      | 8,9       |      |
| -40,9   |      | -2,7               |      | -34,8  |      | -62,3   |      | 91,0    |      | 42,2   |      | 26,9  |      | -0,5      |      |
| -44,6   |      | -13,9              |      | -21,0  |      | -42,3   |      | 59,0    |      | 35,8   |      | 27,0  |      | -1,6      |      |
|   |      |                    |      |        |      |         |      |         |      |        |      |   |      |           |      |
| -65,5   |      | 86,4               |      | -9,2   |      | -41,1   |      | -26,8   |      | -2,9   |      | -12,2   |      | 19,4      |      |

## Estados Unidos da América

No Quadro 7 podemos constatar a queda acentuada da taxa de pobreza infantil nos EUA durante os anos 90.

Este foi um período de reforma radical do sistema de segurança social, descrita como “*uma revolução na assistência pública nos EUA*”<sup>3</sup>: o apoio do Governo federal às famílias não trabalhadoras foi reduzido em metade, para 12 milhões de dólares, ao passo que o apoio às famílias trabalhadoras foi aumentado 6 vezes, para 66.7 milhões de dólares. Mas foi também uma década de crescimento económico forte e sustentado que trouxe um aumento dos salários e oportunidades de emprego.

O resultado prático desta combinação de impulsos a favor e contra foi um claro decréscimo da taxa de pobreza infantil dos EUA, que no entanto apresentava níveis muito elevados no início da década. Utilizando um limiar fixo de pobreza baseado no rendimento mediano em 1991, a taxa diminuiu 7.3 pontos percentuais ao longo da década. Os cálculos efectuados para este

relatório, detalhados nos documentos de apoio e resumidos no Quadro 7, sugerem que mais de metade deste decréscimo se pode dever a alterações no mercado de trabalho e que, de longe, o factor mais importante foi o aumento da remuneração das mães. As remunerações médias anuais das mães aumentaram quase 30% ao longo da década e 36% para as que se situavam no quarto inferior da escala remuneratória. (Não deve contudo presumir-se que todas as crianças cujos pais se integram no mercado de trabalho, deixando de estar dependentes da segurança social, escapam à pobreza).

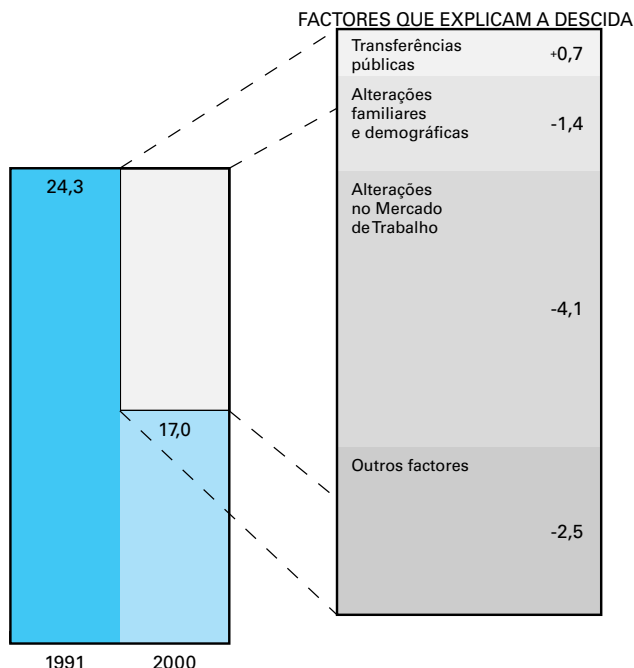
Foi pequena a contribuição das tendências sociais. O número médio de crianças por família e a percentagem de crianças educadas no seio de famílias monoparentais permaneceram razoavelmente estáveis. Entretanto, a idade média dos pais subiu apenas ligeiramente, embora os níveis médios de educação tenham aumentado significativamente.

Este breve resumo permite-nos ver a importância relativa dos

### Quadro 7

#### Factores que contribuíram para a diminuição da pobreza infantil nos EUA desde o início da década de 90

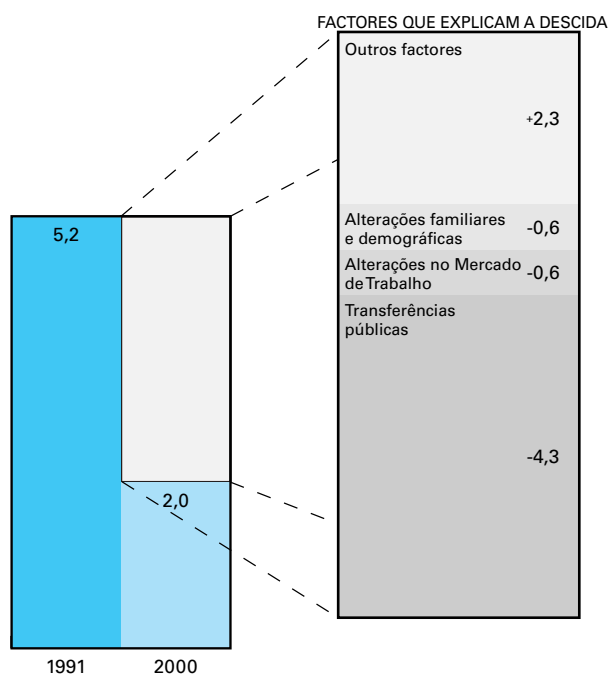
O gráfico da direita indica a importância relativa de cada um dos factores que provocaram uma descida de 7.3 pontos percentuais na taxa de pobreza infantil dos EUA entre 1991 e 2000. A evolução da taxa de pobreza aqui representada foi calculada por referência a um limiar fixo de pobreza estabelecido em 50% do rendimento mediano nacional em 1991.



### Quadro 8

#### Factores que contribuíram para a diminuição da pobreza infantil na Noruega desde o início da década de 90

O gráfico da direita indica a importância relativa de cada um dos factores que provocaram uma descida de 3.2 pontos percentuais na taxa de pobreza infantil da Noruega entre 1991 e 2000. A evolução da taxa de pobreza aqui representada foi calculada por referência a um limiar fixo de pobreza estabelecido em 50% do rendimento mediano nacional em 1991.



factores que fizeram descer a taxa de pobreza infantil nos EUA nos anos 90. Mas deixa sem resposta várias questões importantes.

Em primeiro lugar, será que o efeito concreto das forças que reduziram a pobreza de rendimentos melhorou a vida das crianças? Esta é claramente uma área que carece de mais estudo e de indicadores adicionais.

Em segundo lugar, o que aconteceu nas famílias que não foram capazes, por qualquer razão, de aumentar o seu rendimento através de um trabalho adequadamente remunerado? De novo, para responder a esta questão são necessários outros indicadores para além dos monetários. Mas as estatísticas do rendimento, só por si, demonstram que a dependência do Estado pouco ajudou os desempregados pobres dos EUA neste período. As listas de beneficiários podem ter sido reduzidas para metade, mas as crianças das famílias que continuaram dependentes do apoio governamental viram o valor médio de tal apoio diminuir de 2969 para 2779 dólares por criança.

Em terceiro lugar, o crescimento económico rápido e sustentado criou empregos para os mais de 2 milhões de pessoas que desapareceram até agora das listas da segurança social, mas o que sucederá quando as novas regras de segurança social forem aplicadas numa situação de recessão económica – quando existirem impulsos a favor mas não impulsos contra?

## Noruega

A Noruega conseguiu também reduzir claramente a sua taxa de pobreza infantil durante a década, mas por meios muito diferentes. A julgar pela percentagem de crianças que crescem em famílias com menos de 50% do rendimento mediano actual, a pobreza infantil na Noruega diminuiu em cerca de um terço, de 5.2% para 3.4%. Por referência a um limiar fixo de pobreza estabelecido em 50% do rendimento mediano no início dos anos 90, o decréscimo foi ainda mais acentuado – de 5.2% para apenas 2% (como demonstra o Quadro 8). Este feito tem ainda mais significado porque foi conseguido numa conjuntura económica desfavorável e num país onde a taxa de pobreza infantil era já uma das mais baixas do mundo.

O Quadro 8 tenta quantificar a importância relativa dos factores envolvidos.

Tal como as restantes economias nórdicas, a Noruega sofreu uma recessão no início dos anos 90, o que implicou escassos progressos económicos no conjunto da década. As alterações no mercado de trabalho, só por si, em pouco teriam contribuído para a redução da taxa de pobreza infantil (ver Quadro 8).

As alterações sociais tiveram um impacto ligeiramente superior. Podia esperar-se que o aumento da idade média e das habilitações escolares dos pais, e o declínio da percentagem de crianças em famílias monoparentais, reduzisse a pobreza infantil em cerca de meio ponto percentual (de 5.2% para 4.6%).

## EUA: redefinindo o limiar de pobreza

5

Os EUA são dos poucos países da OCDE com uma definição oficial de pobreza e uma longa tradição de publicação regular de uma série de indicadores de pobreza e desigualdade, incluindo informação sobre as crianças.

Porém, o limiar oficial de pobreza dos EUA foi fixado com base em conceitos e juízos formulados nos anos 60 e a questão de saber em que medida continua a representar a realidade dos desfavorecidos na sociedade americana contemporânea foi recentemente muito debatida. Em Agosto de 2000, 40 estudiosos de renome enviaram uma carta aberta a funcionários superiores do Governo dizendo que se não *“corrigirmos os defeitos críticos da medida existente, a Nação continuará a basear-se num parâmetro defeituoso para avaliar os efeitos das reformas políticas”*.

O limiar de pobreza dos EUA foi proposto pelo Departamento de Agricultura em 1961, utilizando dados estatísticos de 1955. Estabelece a fronteira da pobreza em 3 vezes o custo de uma dieta nutricionalmente adequada (ou um “orçamento alimentar económico” como então se designou) e é ajustado em função da dimensão da família. Foi adoptado como limiar oficial de pobreza dos EUA em 1969, no âmbito da “Guerra contra a Pobreza”. Durante os últimos 35 anos, esta definição de pobreza, ajustada apenas em função da inflação, tem sido utilizada para distinguir entre pobres e não pobres. Não reflecte pois as mudanças da sociedade americana nem a percepção quanto ao que constitui um nível de vida minimamente aceitável. Em particular, não reconhece a necessidade de novos bens e serviços – como despesas com assistência à infância e cuidados de saúde – que reflectem as novas realidades das famílias americanas de hoje. Tal como concluiu um painel de peritos nomeado pela National Academy of Sciences/National Research Council num relatório de 1995: *“A medida actual carece de revisão: já não nos dá uma imagem fidedigna das diferenças na medida de pobreza económica entre grupos da população ou áreas geográficas do país, nem uma imagem fidedigna das tendências ao longo do tempo. A medida actual ficou quase sem alterações nos últimos 30 anos. Porém, durante este período registaram-se acentuadas mudanças na economia e na sociedade da nação e nas políticas públicas, que afectaram o bem-estar económico das famílias e que a medida não reflecte”*.

Fontes: ver p. 35.

## Canadá: as crianças ainda esperam

6

Em 1990, uma resolução de todos os partidos comprometeu o Governo do Canadá a *“tentar eliminar a pobreza infantil até ao ano 2000”*. Esta promessa não foi cumprida, nem foi adoptada qualquer definição oficial ou medida da pobreza infantil. O Canadá publica tradicionalmente pelo menos duas medidas diferentes de “baixo rendimento”. A primeira define uma família como pobre caso a aquisição de bens de primeira necessidade como a alimentação, o abrigo e o vestuário absorva uma percentagem muito mais elevada do seu rendimento (mais 20%) do que uma família canadiana média esperaria gastar. Regularmente utilizada desde 1967, esta definição é reajustada a cada 5 anos, de acordo com novas estatísticas sobre despesas familiares entretanto divulgadas.

A segunda é um indicador de pobreza relativa que define uma pessoa como pobre caso o seu rendimento seja inferior a metade do rendimento mediano. Esta definição, utilizada regularmente desde 1991, é actualizada anualmente para reflectir as alterações do rendimento mediano.

Apesar de estarem disponíveis dados estatísticos completos e oportunos que apoiam a utilização destas duas medidas da pobreza, nenhuma delas foi oficialmente reconhecida.

Em 2003, o Governo lançou uma nova medida da pobreza baseada no custo de um cabaz de compras específico que inclui alimentos, vestuário, calçado, abrigo, transporte e outros bens de primeira necessidade, pretendendo representar “padrões comuns” de despesa. O novo limiar de pobreza foi fixado no nível de rendimento necessário para adquirir esse cabaz de compras. Não ficou claro como ou com que frequência o cabaz será actualizado.

Em 2000, a aplicação destas 3 medidas deu lugar à fixação de uma taxa nacional de pobreza infantil correspondente mas, segundo o Governo “não é possível dizer com certeza, utilizando a medida do Cabaz de Compras, se a incidência de baixos rendimentos nas crianças é mais alta ou mais baixa do que nos anos anteriores a 2000”<sup>1</sup>.

Entre estas incertezas de definição, o ano 2000, meta fixada pelo Canadá, chegou e partiu sem que se tivesse chegado a acordo quanto ao que tal meta significava, como medir os progressos realizados para a atingir e que políticas seriam necessárias para tal fim.

Fontes: ver p. 35.

<sup>1</sup> [www.hrsdc.gc.ca/en/cs/comm/news2003/030527.shtml](http://www.hrsdc.gc.ca/en/cs/comm/news2003/030527.shtml)  
A referência para a informação sobre a construção da medida do cabaz de compras é Michael Hatfield (2002), “Constructing the Revised Market Basket Measure”, Ottawa: Human Resources Development Canada.

Isto significa que o aumento do apoio governamental às famílias constituiu o factor mais significativo, responsável pela maior parte da descida da taxa de pobreza infantil na Noruega e invertendo o que, de outra forma, teria constituído um aumento da taxa de pobreza infantil superior a 2 pontos percentuais. Ao longo da década, as transferências do Estado para as crianças em agregados familiares dependentes de prestações do Estado aumentaram cerca de um terço. As prestações sociais no seu conjunto foram reduzidas (na proporção do PIB), mas as especificamente destinadas às famílias foram aumentadas.

A Noruega e os EUA ilustram as muito diferentes combinações de circunstâncias económicas e políticas governamentais que podem fazer aumentar ou diminuir as taxas de pobreza infantil. Análises equivalentes para todos os países referidos no Quadro 6

sugerem que, em alguns Estados, as forças do mercado e as políticas governamentais trabalharam em conjunto para reduzir a pobreza infantil. Noutros, as forças do mercado funcionaram contra as crianças de famílias com baixos rendimentos e os Governos tentaram compensar e proteger os mais pobres – com diferentes graus de empenho e sucesso. Nos piores casos, tanto as forças de mercado como as políticas governamentais trabalharam contra os pobres.

Tais exemplos apontam também claramente para um dos temas recorrentes deste relatório – que os esforços dos Governos para reduzir a pobreza infantil devem centrar-se, não só nas políticas, mas também nos resultados práticos da interacção entre as alterações da política governamental, da família e sociedade e das condições do mercado de trabalho.

## RECURSOS PÚBLICOS PARA CRIANÇAS

Podem retirar-se algumas conclusões gerais das alterações registadas nas taxas de pobreza infantil dos países desenvolvidos nos últimos anos.

Tal como mostra o Quadro 9, os esforços e rendimentos familiares mantêm a maior parte das crianças acima do limiar de pobreza em todos os países da OCDE. Mas em país algum, excepto na Suíça, os esforços familiares só por si mantêm a taxa de pobreza infantil abaixo dos 10%.

O Quadro 9 mostra também que todos os Governos da OCDE tiveram intervenções importantes para reduzir os níveis de pobreza que resultariam teoricamente do livre funcionamento das forças de mercado. Para a maioria, tal intervenção assume a forma de pagamentos em dinheiro ou outros benefícios para as pessoas desempregadas ou mal pagas. Em média, o resultado é uma redução superior a 40% das “taxas de pobreza do mercado”. Mas esta média esconde diferenças significativas entre os países.

Esta apresentação esquemática das taxas de pobreza “antes e depois” da intervenção governamental é obviamente demasiado

simplicista. Na prática, se não houvesse qualquer expectativa de apoio governamental, as decisões dos pais e empregadores seriam sem dúvida diferentes, tal como os padrões de emprego e rendimento. O Quadro 9 também não tem em conta que as “taxas de pobreza de mercado” podem reflectir já intervenções governamentais como programas de formação, leis de protecção do emprego e fixação legal de um salário mínimo.

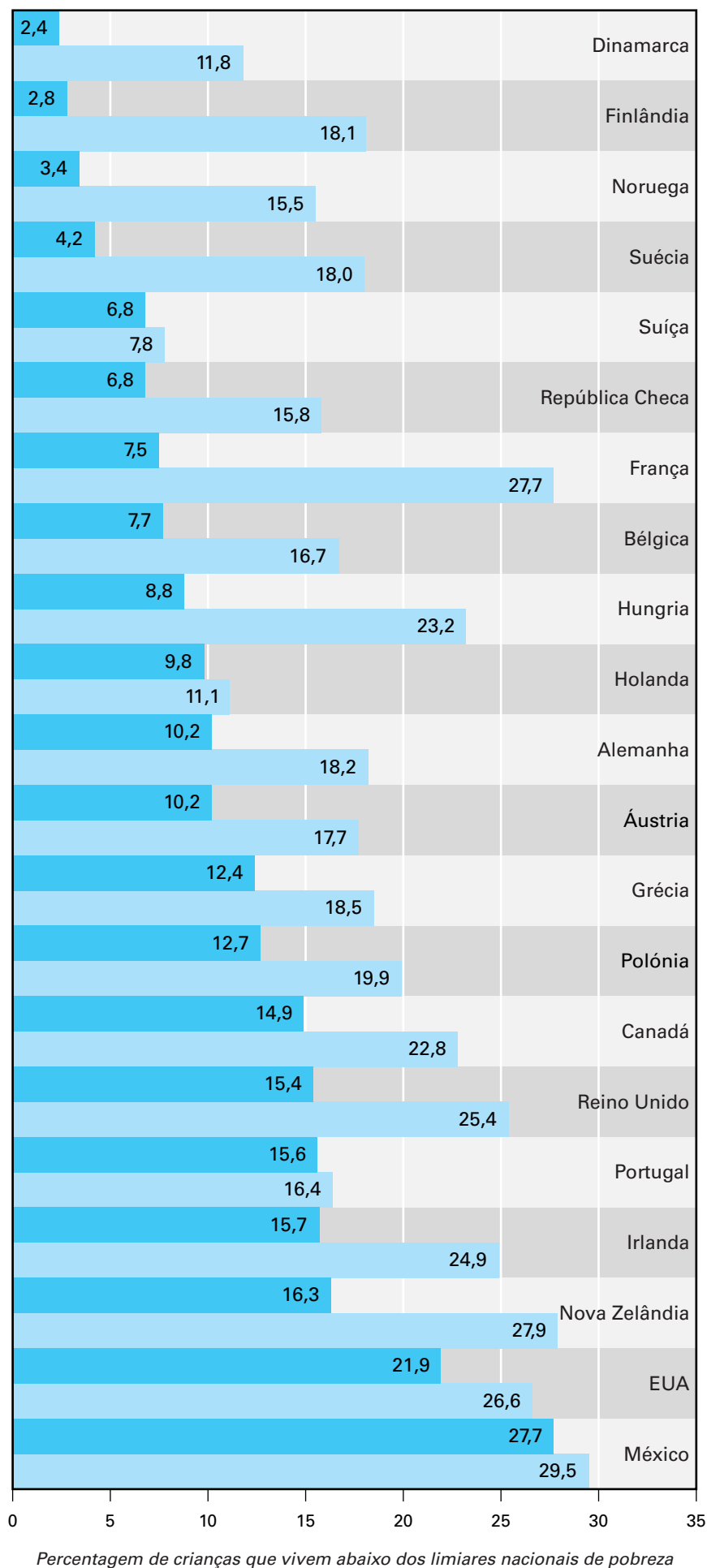
Porém, é importante ver em que diferentes graus esta hipotética “taxa de pobreza de mercado” é mitigada em vários países.

Nota-se de imediato, por exemplo, que os países com as mais baixas taxas de pobreza infantil do mundo – Dinamarca, Finlândia e Noruega – reduzem as “taxas de pobreza de mercado” em 80% ou mais, ao passo que, no extremo oposto da escala, EUA e México apenas o conseguem fazer em 15% e 10%, respectivamente.

Para dar outro exemplo, pode considerar-se que a Finlândia e Portugal têm “taxas de pobreza infantil de mercado” muito semelhantes, de 18.1% e 16.4%, respectivamente. Contudo, após a intervenção governamental, a taxa da Finlândia desce para menos

### Quadro 9 Impacto dos impostos e das transferências

As barras azuis claras mostram as taxas de pobreza infantil baseadas no rendimento do agregado familiar antes da aplicação dos impostos e das transferências sociais, ao passo que as barras azuis escuras mostram as taxas após a aplicação dos impostos e das transferências sociais (como no Quadro 1). Em ambos os casos, o limiar de pobreza foi fixado em 50% do rendimento mediano após a aplicação dos impostos e das transferências sociais.





## Europa: pobreza infantil e exclusão social

7

Dos 30 países da OCDE abrangidos por este relatório, 19 são membros da União Europeia (UE). Todos concordaram, na Cimeira de Nice em 2002, apresentar reduções significativas e mensuráveis da pobreza e exclusão social até ao ano 2010.

Para ajudar a consegui-lo, a UE concordou também no estabelecimento de um Método Aberto de Coordenação (Open Method of Coordination – OMC) destinado a permitir que os Estados membros da UE aprendam com as experiências uns dos outros na monitorização do problema da exclusão social e no desenvolvimento de políticas mais eficazes para o combater. O OMC exige assim o estabelecimento de indicadores acordados ao nível da UE.

Em geral, existe um considerável consenso na UE quanto à fixação do limiar de pobreza em 60% do rendimento mediano de cada país (actualizado anualmente). Mas entende-se também em geral que a exclusão social é um conceito mais amplo do que a pobreza e que é necessário medir directamente a privação e a exclusão para além dos dados sobre o rendimento. No total, foram desenvolvidos até agora 18 indicadores desse tipo, pretendendo-se que todos eles sejam compatíveis e comparáveis entre os Estados Membros da UE.

Esta abordagem mais abrangente é importante em todos os países e pode revelar problemas significativos em certas comunidades, mesmo em países onde a pobreza relativa de rendimentos foi reduzida para níveis baixos. Pode também ser particularmente importante em países onde se sabe que, por qualquer razão, os rendimentos diminuíram. Se num dado país, por exemplo, os rendimentos dos pobres diminuem, ao passo que os rendimentos dos não pobres aumentam ou permanecem sem alterações, o rendimento mediano e a taxa de pobreza relativa não se alteram, pelo que serão claramente necessários outros indicadores para conhecer a situação dos pobres.

Entretanto, a adesão à UE de 10 novos países, significativamente mais pobres, deu uma nova

dimensão a este desafio. O Quadro 1 ilustra o problema. As taxas de pobreza relativa de rendimentos dos novos membros da UE são comparáveis às da UE no seu conjunto; mas viver abaixo do limiar de pobreza relativa em países economicamente menos desenvolvidos pode significar algo muito mais aproximado da privação absoluta, sem que sejam satisfeitas sequer as necessidades mais básicas. Nos países mais pobres da comunidade alargada, são pois fundamentais medições directas da privação material em termos adequados à realidade nacional.

No conjunto da Europa, existem ainda muito poucos indicadores de utilização geral para monitorizar a evolução da pobreza e exclusão social das crianças. Como defende este relatório, tal informação é fundamental para qualquer Governo. Uma desagregação por idade dos dados sobre a pobreza e exclusão social na UE está por isso actualmente em discussão, juntamente com a possível introdução de indicadores com relevância específica para os jovens.

Este relatório defende também que o processo de medição e monitorização da pobreza não deve ser demasiado complexo. Alguns países da UE sugeriram já que são tantos os indicadores recomendados que se torna difícil obter sinais claros das alterações no bem-estar e do impacto das políticas. Há pois muito a fazer para desenvolver um conjunto limitado e útil de indicadores acordados capazes de medir os progressos e informar as decisões políticas e orçamentais. Foi dado um claro pontapé de saída com a colocação da pobreza infantil no topo das prioridades da *Agenda para a Política Social* comum à UE. Mas, na prática, o progresso é ainda muito desigual, com alguns Estados Membros a fazerem da eliminação da pobreza e exclusão social uma prioridade política clara, outros que apenas começam a abordar o problema e alguns países que não reconhecem ainda a sua gravidade.

Fontes: ver p. 35.

de 3%, ao passo que em Portugal quase não se altera. De forma semelhante, o Reino Unido e os EUA começam com “taxas de pobreza de mercado” de 25.4% e 26.6%, mas a intervenção governamental reduz o valor em 10 pontos percentuais no Reino Unido e em apenas 5 pontos percentuais nos EUA.

No conjunto, as taxas de pobreza infantil resultantes do mercado “por si só” variam num factor aproximado de 3 (de cerca de 10% a cerca de 30%). Após a intervenção governamental,

acentua-se a diferenciação entre as taxas, que variam num factor aproximado de 9 (de cerca de 3% a cerca de 28%). Nesta base, as variações da política governamental parecem assim ser responsáveis pela maior parte da variação dos níveis de pobreza infantil nos países da OCDE.

### Impostos e transferências

Estas estimativas dos níveis de pobreza antes e depois do apoio



governamental podem exagerar os efeitos desse apoio, porque muitas famílias agiriam sem dúvida de forma independente para aumentar os seus rendimentos se não tivessem a expectativa de ser auxiliadas. Mas, num certo sentido, podem também *subestimar* as consequências do apoio: a pobreza é um conceito demasiado abrangente para ser medido apenas pelo rendimento num determinado ponto e os benefícios concedidos pelo Estado podem também proporcionar segurança, paz de espírito e capacidade para ultrapassar uma perda de rendimentos temporária sem excessivas dificuldades psicológicas e materiais.

Tendo isto presente, o Quadro 10 relaciona a taxa de pobreza infantil de cada país com o nível de apoio que os Governos prestam com o objectivo concreto de aumentar a segurança familiar – prestações familiares, subsídios de invalidez e doença, prestação formal de cuidados diurnos, seguros de desemprego, promoção do emprego e outras formas de assistência social<sup>4</sup>.

É imediatamente evidente que, quanto maior a percentagem do PIB afecta a estes fins, menor o risco de crescer na pobreza. Nenhum país da OCDE que afecte 10% ou mais do seu PIB a despesas sociais, assim definidas, apresenta uma taxa de pobreza infantil superior a 10%. E nenhum país que afecte menos de 5% do seu PIB a tais despesas tem uma taxa de pobreza infantil inferior a 15%. (A única excepção é o Japão, onde as transferências podem na prática ser consideradas mais altas uma vez que o apoio é, em certos casos, prestado pelos empregadores).

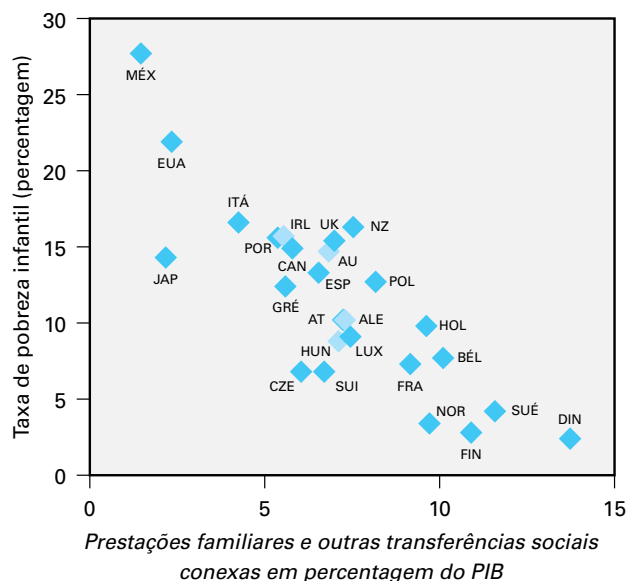
É obviamente de esperar que os países que redistribuem uma maior percentagem do rendimento nacional apresentem uma distribuição de rendimentos mais equilibrada e taxas de pobreza relativa inferiores. Mas o Quadro 10 revela além disso, em primeiro lugar, que não existe qualquer *ratio* fixo entre os níveis de apoio governamental e as taxas de pobreza infantil. Dos 26 países considerados, 10 afectam proporções semelhantes do PIB a transferências sociais (entre 7 e 10%) mas apresentam taxas de pobreza infantil que variam entre 3.4% na Noruega e mais de 15% na Nova Zelândia e Reino Unido. Em certa medida, isto é de esperar uma vez que o apoio governamental de cada país é prestado de formas e em contextos diferentes e com distintas prioridades ao nível dos destinatários. A análise comparada das despesas sociais com as taxas de pobreza infantil, como no Quadro 10, não pode assim ser utilizada como um simples meio de calcular o valor da despesa social necessária a fim de reduzir para determinado nível a taxa de pobreza infantil do país. Mas pode demonstrar e demonstra que a relação entre as despesas sociais e as taxas de pobreza infantil depende, não só do nível de apoio governamental, mas também da forma como este é distribuído e das prioridades que presidem à sua atribuição. E alguns países estão claramente a obter melhores resultados por cada dólar spendido do que outros.

## Sentindo a pressão

De que forma se alteraram nos últimos anos os padrões de despesa e as prioridades que lhes estão subjacentes?

## Quadro 10 Transferências sociais relativas à segurança económica da família

O gráfico compara a taxa de pobreza infantil de cada país (como no Quadro 1) com o respectivo nível de transferências sociais públicas. As transferências sociais cobertas pelo gráfico são as que se destinam a prestações familiares, subsídios de invalidez e doença, prestação formal de cuidados diurnos e seguro de desemprego. A despesa pública em saúde e educação não foi incluída.



O Quadro 11 tenta responder a esta questão desagregando a despesa social total em diferentes categorias para os 28 países da OCDE com dados disponíveis. No conjunto, demonstra que mais de metade desses países aumentaram a percentagem do PIB afecta a despesas sociais – alguns deles de forma muito considerável – nos anos 90; porém, quando a despesa extra é discriminada por categoria, torna-se claro que foi na sua maioria afecta a pensões e cuidados de saúde.

Dos países que apresentam um aumento superior a 1% na despesa social ao longo da década (Quadro 11a), o aumento médio é pouco superior a 4 pontos percentuais; mas deste aumento, muito pouco (0.05 de 1 ponto percentual) foi afecto a despesas relativas à família e crianças. O envelhecimento populacional e o aumento dos custos e das expectativas dos cuidados de saúde parecem ter absorvido quase todas as subidas da despesa social que os eleitores estavam dispostos a aceitar. Na verdade, em 5 destes países, a despesa social global afecta a prestações relativas à família e crianças diminuiu entre 1990 e 2000 (embora no Reino Unido esta tendência possa ter sido invertida entretanto). Só na Austrália uma parcela significativa do aumento da despesa social foi afecta ao apoio à criança e às famílias.

Dos países que apresentam pouco ou nenhum aumento da despesa social global (Quadro 11b), só a Dinamarca pode ser considerada como tendo dado prioridade acrescida às despesas relativas à família. Nos 5 outros países desta categoria, a parcela da despesa com prestações relativas à família diminuiu para permitir o aumento dos gastos com pensões e, no caso dos EUA, com a saúde.

### Quadro 11 Evolução da afectação da despesa social pública na década de 90

A tabela mostra a evolução da percentagem do PIB afecta a despesas sociais públicas durante a década de 90. As colunas da direita discriminam a subida ou descida da despesa social total por diferentes categorias de despesa. A coluna intitulada "Outras" refere-se ao apoio à população em idade activa e inclui subsídios de invalidez, desemprego, habitação, programas do mercado de trabalho e outras prestações. A despesa pública em saúde e educação não está incluída.

|   | Transferências sociais em proporção do PIB (percentagem) |      | Evolução durante os anos 90 (pontos percentuais) | Contribuição para a evolução global por categoria de despesa (pontos percentuais) |       |         |      |
|---|--|------|--|---|-------|---------|------|
|   | 1990   | 2000 |  | Tercera Edad  | Salud | Familia | Otro |
| 11a Países que aumentaram a sua parcela de despesa social                             |  |      |  |   |       |         |      |
| Suíça   | 17,9   | 25,4 | 7,5  | 3,65  | 1,47  | 0,14    | 2,2  |
| Polónia   | 15,5   | 21,9 | 6,4  | 4,67  | -0,61 | -0,87   | 3,2  |
| Portugal  | 13,9   | 20,5 | 6,6  | 3,57  | 2,12  | 0,16    | 0,8  |
| México  | 3,8  | 9,9  | 6,1  | 5,29  | 0,63  | -0,05   | 0,2  |
| Turquia   | 7,6  | 13,2 | 5,6  | 3,13  | 1,72  | -0,14   | 0,9  |
| Japão   | 11,2   | 16,1 | 4,9  | 2,95  | 1,49  | 0,17    | 0,3  |
| Alemanha  | 22,8   | 27,2 | 4,4  | 1,44  | 1,47  | 0,25    | 1,2  |
| Austrália   | 14,2   | 18,6 | 4,4  | 1,94  | 0,95  | 1,38    | 0,1  |
| República Checa   | 17,0   | 20,3 | 3,3  | 1,26  | 1,67  | -0,87   | 1,2  |
| Islândia  | 16,4   | 19,7 | 3,3  | 1,09  | 0,80  | 0,06    | 1,3  |
| Grécia  | 20,9   | 23,6 | 2,7  | 1,21  | 1,32  | 0,26    | -0,1 |
| Coreia  | 3,1  | 5,6  | 2,5  | 0,81  | 0,86  | 0,05    | 0,8  |
| Áustria   | 24,1   | 26,0 | 1,9  | 0,77  | 0,15  | 0,30    | 0,7  |
| Reino Unido   | 19,5   | 21,3 | 1,8  | 1,01  | 0,85  | -0,16   | 0,0  |
| França  | 26,6   | 28,3 | 1,7  | 1,07  | 0,50  | 0,08    | 0,1  |
| 11b Países com uma alteração inferior a um por cento na sua parcela de despesa social |  |      |  |   |       |         |      |
| EUA   | 13,4   | 14,2 | 0,8  | -0,11   | 1,10  | -0,09   | -0,1 |
| Itália  | 24,8   | 25,6 | 0,8  | 1,72  | -0,37 | -0,12   | -0,5 |
| Espanha   | 19,5   | 19,9 | 0,4  | 0,85  | 0,09  | 0,17    | -0,7 |
| Bélgica   | 26,9   | 26,7 | -0,2   | 0,70  | -0,41 | -0,05   | -0,4 |
| Finlândia   | 24,8   | 24,5 | -0,3   | 0,44  | -1,32 | -0,17   | 0,8  |
| Dinamarca   | 29,3   | 28,9 | -0,4   | -0,33   | -0,15 | 0,41    | -0,4 |
| 11c Países que diminuíram a sua parcela da despesa social                             |  |      |  |   |       |         |      |
| Canadá  | 18,6   | 17,3 | -1,3   | 0,53  | -0,32 | 0,18    | -1,7 |
| Noruega   | 24,7   | 23,0 | -1,7   | -0,77   | 0,05  | 0,30    | -1,3 |
| Luxemburgo  | 21,9   | 20,0 | -1,9   | -1,49   | -0,88 | 1,15    | -0,6 |
| Suécia  | 30,8   | 28,6 | -2,2   | 0,48  | -0,40 | -1,69   | -0,6 |
| Nova Zelândia   | 21,9   | 19,2 | -2,7   | -2,40   | 0,42  | -0,35   | -0,4 |
| Irlanda   | 18,6   | 13,6 | -5,0   | -1,93   | 0,26  | -0,01   | -3,3 |
| Holanda   | 27,6   | 21,8 | -5,8   | -1,81   | 0,10  | -0,49   | -3,7 |

Quanto aos 7 países da OCDE onde se registou uma diminuição global da despesa social (Quadro 11c), todos mantiveram ou aumentaram a parcela afectada a prestações relativas à criança e à família (excepto a Suécia, onde a diminuição geral da despesa social se deveu sobretudo à descida das prestações relativas à família).

Esta discriminação mais detalhada das despesas sociais dá-nos alguma ideia da mudança de padrões e prioridades dos Governos da OCDE ao longo deste período. Contudo, também aqui há que ter cautela. Os aumentos de despesa pública com pensões, por exemplo, reflectem não só as prioridades governamentais como também o envelhecimento das populações. As crianças podem também beneficiar de outros tipos de despesa pública para além dos que se podem designar por relativos à família e à criança: a despesa com serviços de

assistência à infância gratuitos ou subsidiados ou com sistemas de transporte subsidiados, por exemplo, pode trazer benefícios materiais às famílias com crianças. Estes números também não captam os efeitos das isenções e benefícios fiscais através dos quais alguns Governos da OCDE procuram favorecer as famílias de baixos rendimentos.

### Prioridades por idade

Os Governos são muitas vezes chamados a explicar o impacto de tais opções orçamentais sobre as crianças. A maioria hesita em fazê-lo, não necessariamente por aversão à transparência mas por se tratar sem dúvida de um terreno pantanoso. O impacto das políticas e orçamentos sobre os muito jovens é mediado pelas famílias e depende da forma como os pais ou tutores respondem aos incentivos e da partilha de recursos no seio da

família. A simples rotulagem da despesa pública como destinada a reduzir a pobreza infantil não significa pois automaticamente que as crianças pobres venham a beneficiar dessa despesa. Do mesmo modo, as crianças podem beneficiar de programas e despesas públicas que não lhes sejam especificamente dirigidos.

A nossa análise, explicada em detalhe nos documentos de apoio<sup>3</sup>, ultrapassa este problema em certa medida, desagregando os efeitos das políticas fiscais e sociais do Governo por grupo etário (utilizando o modelo de micro-simulação *Euromod* descrito em detalhe nas Fontes indicadas a pp. 33/34).

Os resultados são apresentados no Quadro 13, que enuncia os impostos pagos e as transferências recebidas (em percentagem do rendimento disponível) por cada grupo etário nos 15 países da UE em 2001. (Para calcular os “impostos pagos” e o “rendimento recebido” pelas crianças, a análise parte do

princípio de que os rendimentos e as obrigações fiscais de cada agregado familiar são partilhados de forma igual entre os seus membros. Assim, por exemplo, a uma criança que viva num agregado familiar tri-geracional é atribuída uma parcela de qualquer pensão recebida. Reconhece-se assim explicitamente o papel mediador da família e as diferenças nas estruturas familiares e modos de vida, mas partindo do princípio de que todos os membros do agregado familiar partilham igualmente os respectivos recursos).

Estes conjuntos de quadros dão-nos assim uma imagem por país da prioridade atribuída às crianças, que transparece da estrutura dos orçamentos de Estado. Por exemplo, os dois gráficos sobre a Dinamarca mostram que as crianças com menos de 5 anos recebem cerca de 30% do seu “rendimento” de fontes governamentais e que, para as crianças de famílias com baixos rendimentos, esta proporção sobe para quase 80%. Em França,

## Pobreza infantil na Alemanha

8

A pobreza infantil na Alemanha é hoje mais elevada do que há uma década atrás.

A imagem da evolução temporal é complicada pela reunificação da Alemanha em 1990, mas isto não pode disfarçar um aumento significativo dos níveis de pobreza nos últimos anos. Utilizando dados referentes apenas à antiga Alemanha Ocidental, a taxa de pobreza infantil subiu para mais do dobro, de 4.5% em 1989 para 9.8% em 2001. A taxa para a antiga Alemanha de Leste é ainda mais alta, situando-se nos 12.6%. Para o país no seu conjunto, a taxa de pobreza infantil em 2001 era superior a 10%.

As crianças alemãs estão também actualmente em maior risco de pobreza do que os adultos. Em 2001, uma criança residente na Alemanha tinha mais de 10% de possibilidades de viver em situação de pobreza; para os adultos em agregados familiares sem crianças, o risco era visivelmente menor, situando-se nos 8.8%. Esta é uma alteração registada desde o início da década, quando a taxa de pobreza infantil pouco variava relativamente à taxa geral de pobreza.

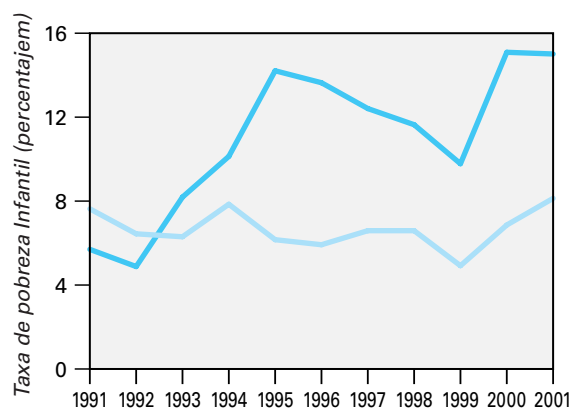
Muitos factores contribuem para esta situação, mas o risco de pobreza é afectado de forma muito significativa pelo estatuto de cidadania. Como mostra o Quadro 12, para as crianças em agregados familiares encabeçados por cidadãos alemães, não houve qualquer aumento significativo dos níveis de pobreza relativa ao longo da década de 90. Para as crianças em agregados familiares encabeçados por não nacionais, pelo contrário, o nível de pobreza quase triplicou, de cerca de 5% no início da década para 15% no final.

Em geral, quanto mais recente for a chegada ao país maior é a probabilidade de pobreza. As crianças da geração mais antiga de imigrantes, “trabalhadores estrangeiros”, apresentam taxas de pobreza mais altas do que os cidadãos alemães, mas mais baixas do que todos os restantes não cidadãos. As crianças filhas dos imigrantes mais recentes apresentam as mais elevadas taxas de pobreza (mais de 15% todos os anos desde 1995, ascendendo a mais de 20% em 1996).

Fonte: ver p. 36.

### Quadro 12 Pobreza e cidadania na Alemanha

A linha azul clara mostra a evolução da taxa de pobreza infantil para crianças em agregados familiares encabeçados por cidadãos alemães durante os anos 90. A linha azul escura indica a evolução para as crianças em agregados familiares encabeçados por não nacionais.



os números correspondentes aproximam-se dos 15% e dos 60% e, na Grécia, dos 5% e 15%.

O Quadro 13a caracteriza os 4 países que afectam 10% ou mais do PIB às transferências sociais associadas à redução da pobreza infantil (como no Quadro 10). Todos conseguiram baixar a taxa de pobreza infantil para menos de 10%. Os benefícios recebidos, em percentagem do rendimento disponível, são quase os mesmos em todas as idades, subindo apenas para as pessoas com mais de 65 anos quando começam a funcionar os esquemas de pensões (que devem na verdade ser considerados como um misto de apoio governamental e poupanças forçadas). Em todos os países excepto na Bélgica, a estrutura dos orçamentos de Estado revela um apoio ligeiramente superior para os menores de 18 anos. Esta prioridade dada aos jovens torna-se muito mais perceptível quando olhamos apenas para a população com baixos rendimentos. Nos 4 países, a proporção dos benefícios é mais elevada para as crianças em idade pré-escolar e diminui aos 18 anos de idade.

O Quadro 13b aplica os mesmos critérios aos 6 países da UE na faixa intermédia da despesa social – que afectam entre 7 e 10% do PIB às transferências destinadas a aumentar a segurança económica das famílias. Apesar desta relativa uniformidade das transferências sociais, as taxas de pobreza infantil dos países deste grupo parecem variar significativamente – de um mínimo de 7.3% em França até ao máximo de 15.4% no Reino Unido (como mostra o Quadro 1). Parece assim provável que as diferenças nos níveis de pobreza infantil resultem das diferentes prioridades que operam no âmbito das prestações sociais e não do nível global de despesa social.

O contraste revelado entre, por exemplo, a França e o Reino Unido ilustra as opções e os compromissos que os Governos têm de fazer. O sistema francês de impostos e benefícios não favorece qualquer grupo etário em particular até se começarem a fazer sentir os efeitos das pensões de velhice. O sistema britânico, pelo contrário, favorece as crianças de tenra idade, em especial de famílias com baixos rendimentos. Apesar disto, a taxa de pobreza infantil britânica é o dobro da francesa, o que sugere que o problema do Reino Unido não é a falta de interesse do Governo, mas o facto de os pais com baixos rendimentos receberem uma proporção muito elevada dos seus rendimentos do Governo e uma proporção muito baixa a partir do emprego pago.

Isto destaca um dilema fundamental. As despesas sociais dirigidas a destinatários muito precisos canalizam recursos públicos limitados para os mais carenciados, mas podem desincentivar os beneficiários de sair dos esquemas de segurança social e entrar no mercado de trabalho. Esta é a “armadilha da pobreza” e, quando se permite o seu estabelecimento, pode ser menos provável que as famílias ajam de forma independente para sair da pobreza. Em certos casos, as prestações da segurança social podem assim contribuir para o desemprego de longa duração e

alimentar a cultura de pobreza que pretendiam prevenir. Os benefícios de atribuição universal, embora aparentemente mais dispendiosos, evitam esta armadilha.

Finalmente, o Quadro 13c oferece a mesma análise para os 5 países – Grécia, Irlanda, Itália, Portugal e Espanha – que afectam a mais baixa percentagem do PIB a transferências sociais. Nestes países, o Governo tem um papel muito menor na protecção das famílias com baixos rendimentos e a taxa de pobreza infantil é superior a 10%. Como indica o gráfico, os recursos públicos disponíveis para as pessoas com baixos rendimentos parecem estar concentrados nos grupos de idosos, mesmo no grupo dos 50 anos. Em Portugal, por exemplo, os benefícios sociais proporcionam metade do rendimento disponível às pessoas com mais de 40 anos e esta percentagem aumenta com a idade. A Irlanda é a excepção ao padrão deste grupo, com as crianças em famílias de baixos rendimentos a receberem mais de 70% do seu rendimento a partir de benefícios sociais.

A vincada característica comum a estes 4 países do sul da Europa é o papel mínimo do Estado na protecção dos grupos com baixos rendimentos. Pode alegar-se serem países onde a família e a comunidade, mais do que o Estado, ainda assumem a responsabilidade última pela segurança económica, mas isto não é um dado adquirido. As alterações nos padrões da vida familiar e mercados de trabalho têm actualmente um profundo impacto em todos os países e é possível que as tradicionais redes de segurança estejam a falhar num momento em que o apoio governamental não está suficientemente desenvolvido.

O exemplo da Irlanda reflecte uma realidade diferente. Uma taxa de pobreza infantil de 15.7% coloca a Irlanda próximo de Portugal (15.6%), no final da tabela classificativa. Mas o problema da Irlanda foi sobretudo prevenir o agravamento da desigualdade de rendimentos durante um período de crescimento económico sustentado e aumentar o rendimento mediano. Uma taxa de pobreza infantil baseada numa percentagem do rendimento mediano aumentará a menos que os grupos de baixos rendimentos partilhem igualmente dos benefícios do crescimento. Face a este desafio, a resposta apropriada pareceria ser uma política mais activa para desenvolver as aptidões e oportunidades dos pais com baixos rendimentos, para lhes permitir usufruir de uma maior parcela dos benefícios do progresso económico.

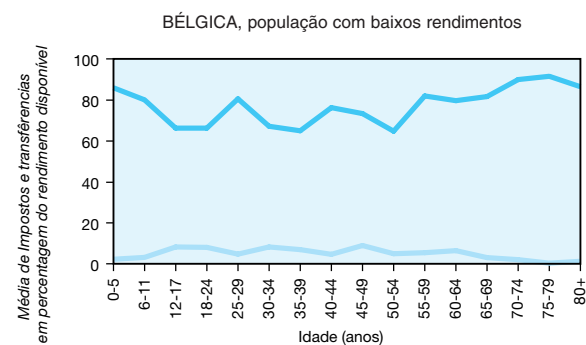
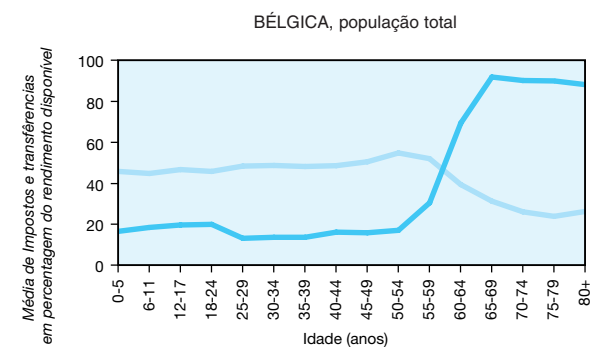
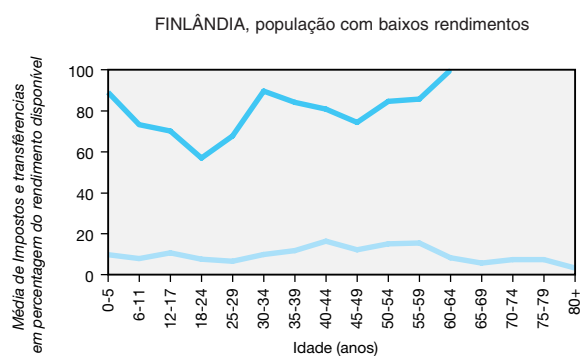
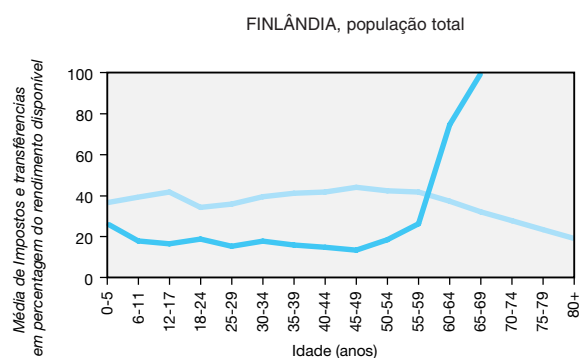
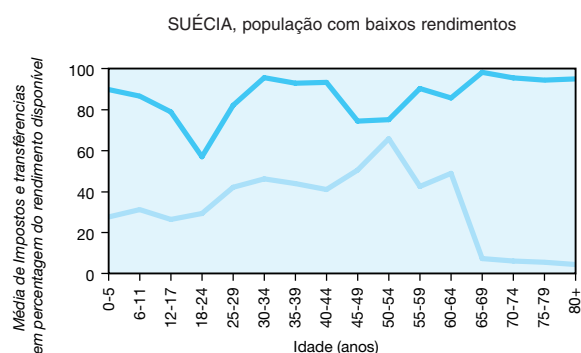
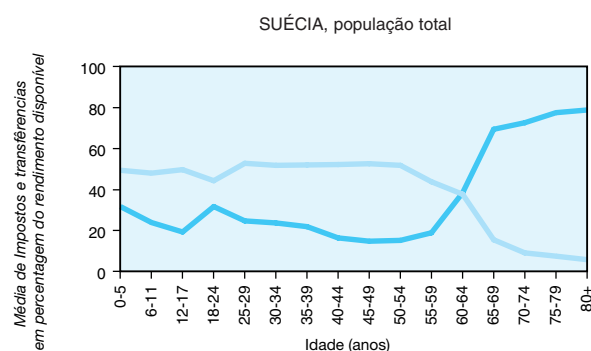
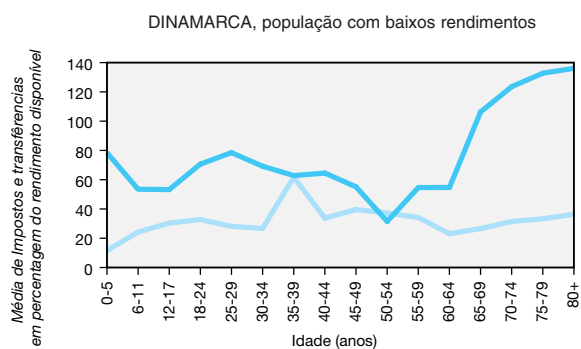
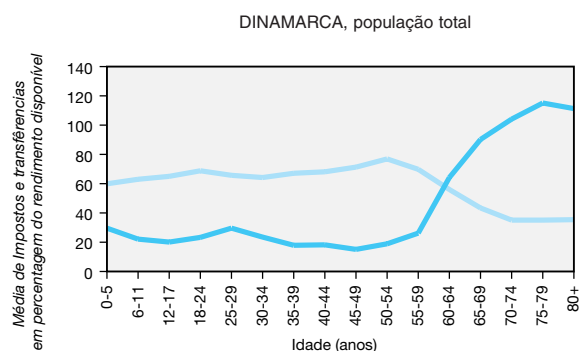
Esta análise não sugere assim que exista uma regra universal quanto à forma certa ou errada de estruturar os orçamentos de Estado. Ao invés, torna explícito o impacto concreto da política fiscal e assistencial sobre os diferentes grupos etários da população. Permite assim que os decisores políticos vejam que compromissos estão a ser feitos, estabeleçam comparações com outros países da OCDE e coloquem as questões: É este o efeito pretendido? E poderemos fazer melhor?

### Quadro 13

#### Recursos para crianças

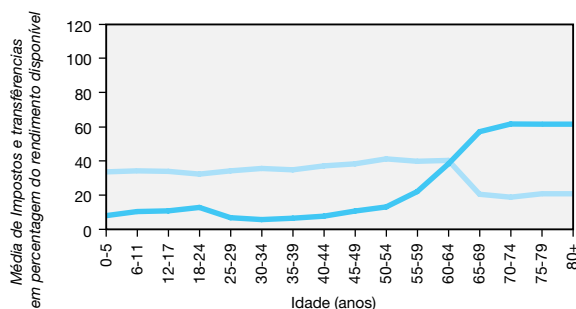
A série de gráficos mostra a distribuição dos impostos e transferências por diferentes grupos etários em 15 países da União Europeia. Os impostos e as transferências aparecem como uma percentagem do rendimento disponível para os diferentes grupos etários que compõem a população no seu conjunto (gráficos da esquerda) e a população com baixo rendimento (definido como 50% do rendimento mediano).

#### 13a Distribuição dos impostos e transferências por grupos etários em países com altos níveis de despesa social

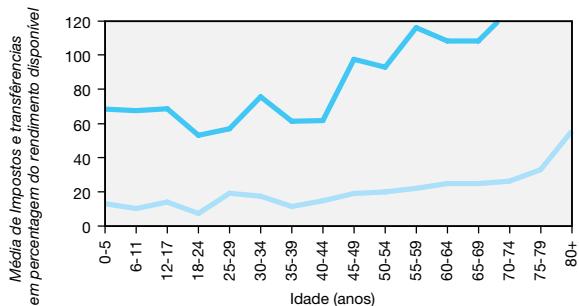


### 13b Distribuição dos impostos e transferências por grupos etários em países com níveis moderados de despesa social

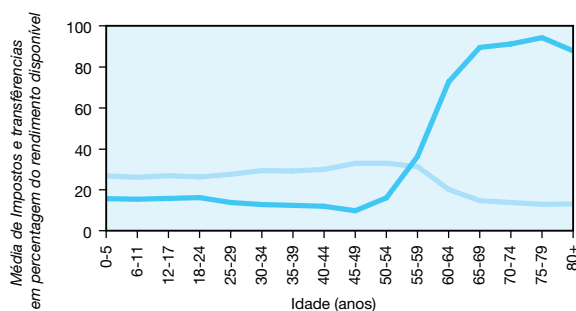
HOLANDA, população total



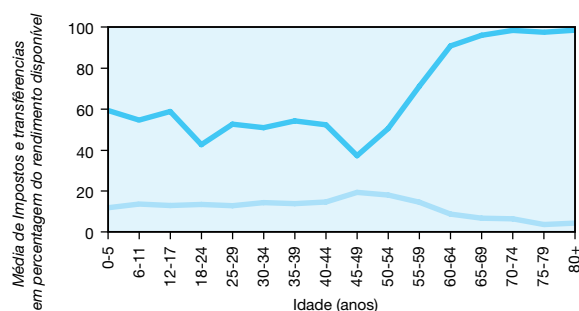
HOLANDA, população com baixos rendimentos



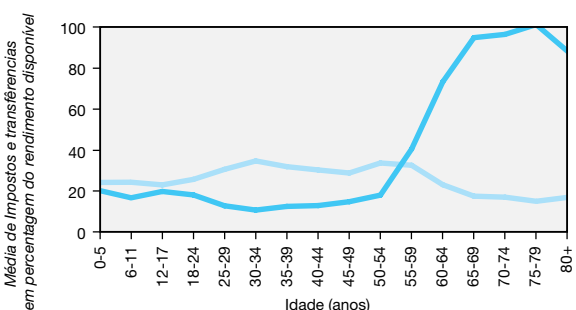
FRANÇA, população total



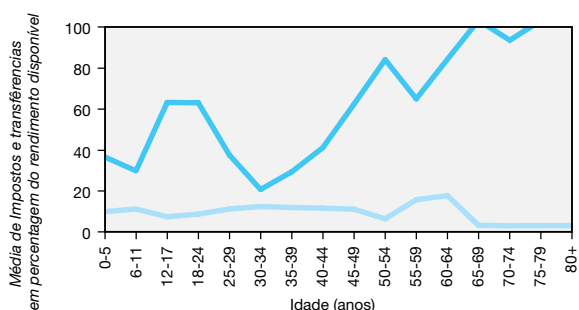
FRANÇA, população com baixos rendimentos



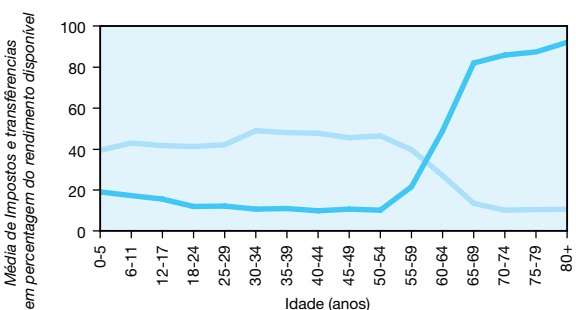
LUXEMBURGO, população total



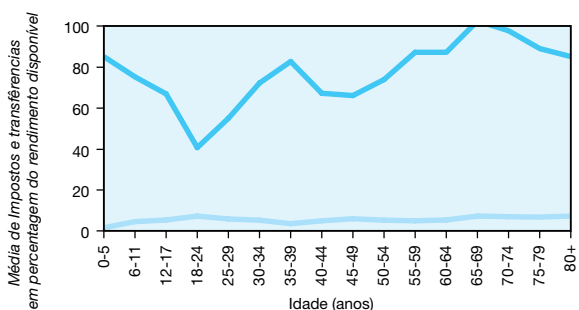
LUXEMBURGO, população com baixos rendimentos



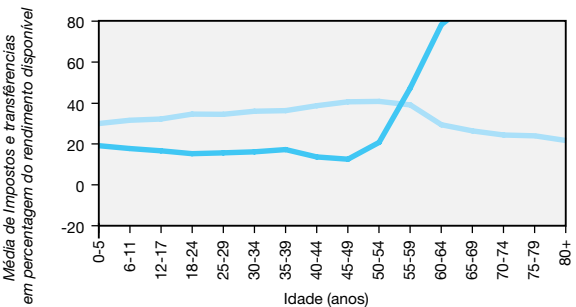
ALEMANHA, população total



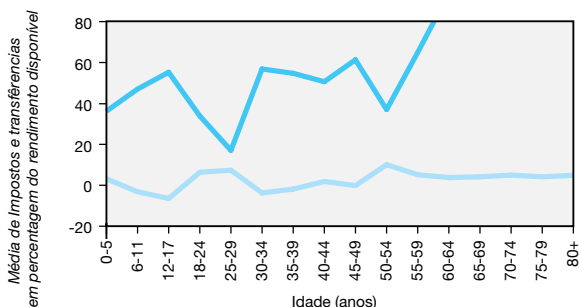
ALEMANHA, população com baixos rendimentos



ÁUSTRIA, população total

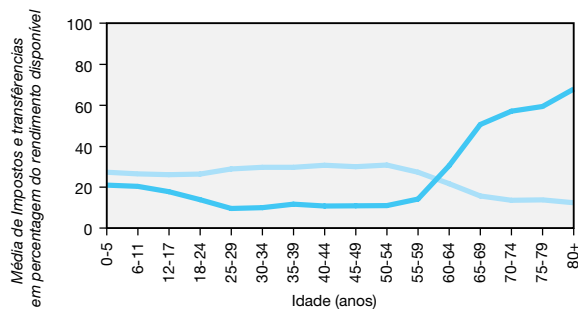


ÁUSTRIA, população com baixos rendimentos

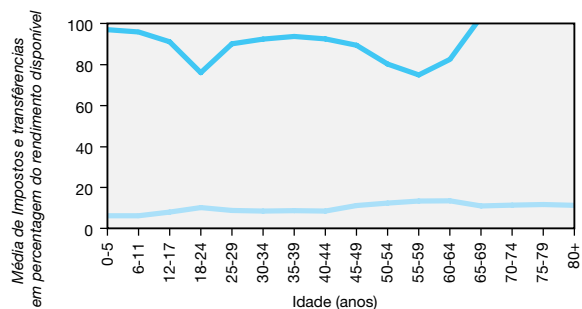




REINO UNIDO, população total

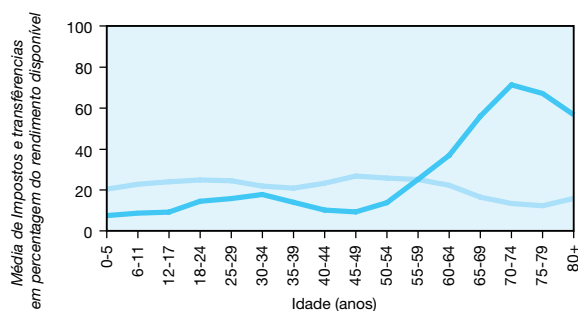


REINO UNIDO, população com baixos rendimentos

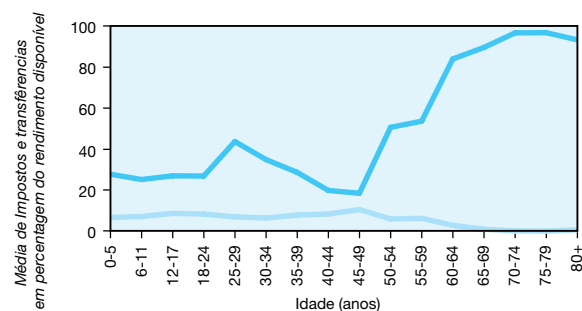


## 13c Distribuição dos impostos e transferências por grupos etários em países com baixos níveis de despesa social

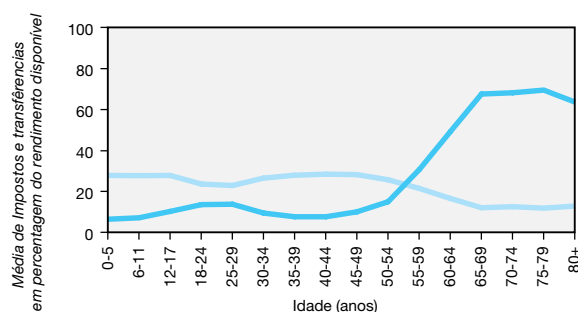
ESPANHA, população total



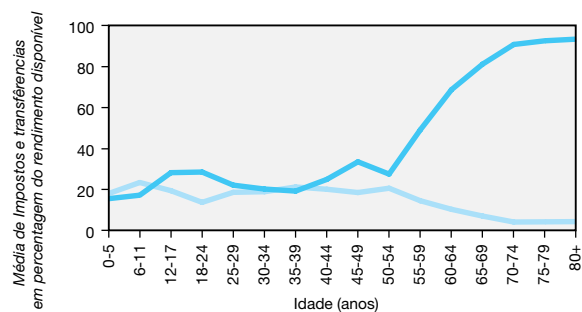
ESPANHA, população com baixos rendimentos



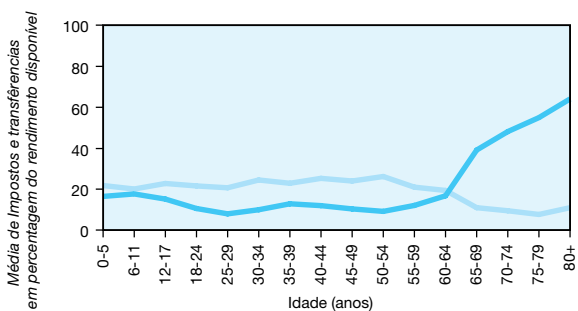
GRÉCIA, população total



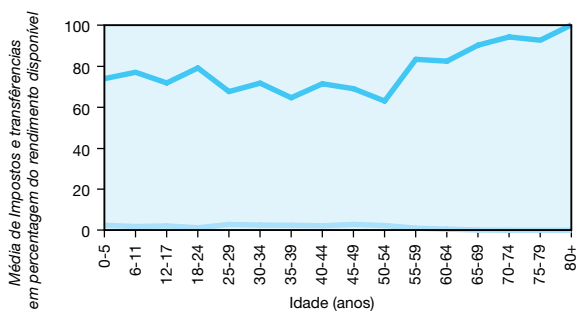
GRÉCIA, população com baixos rendimentos



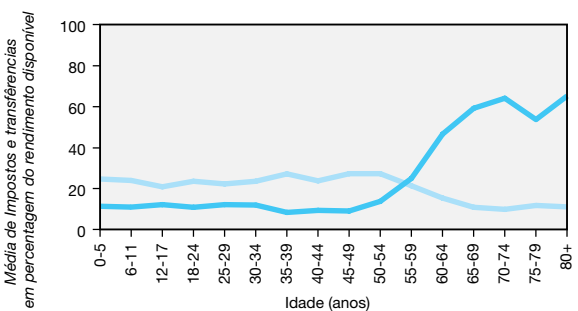
IRLANDA, população total



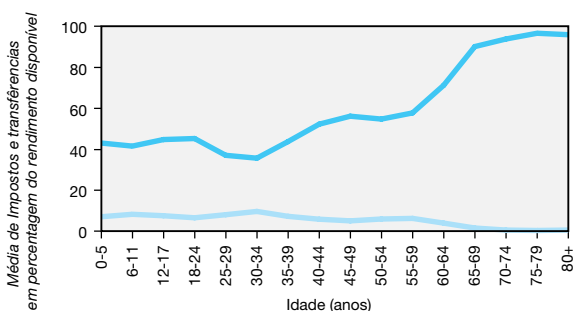
IRLANDA, população com baixos rendimentos



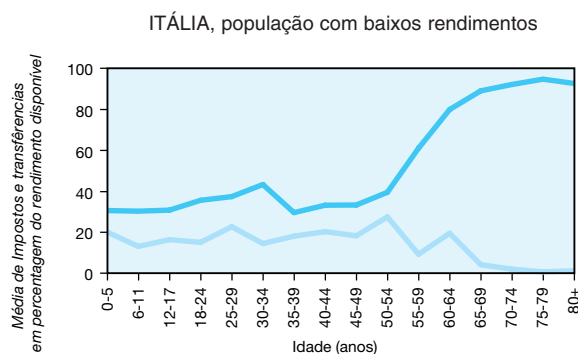
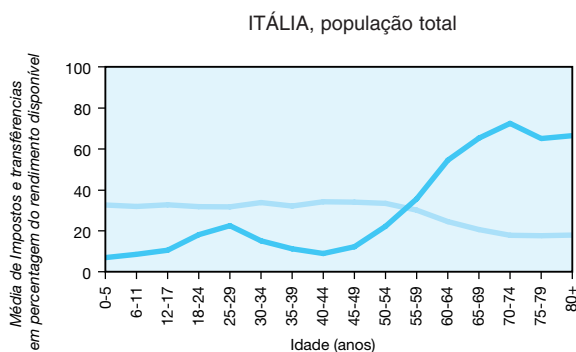
PORTUGAL, população total



PORTUGAL, população com baixos rendimentos



### 13c Distribuição dos impostos e transferências por grupos etários em países com baixos níveis de despesa social



## Pobreza relativa a quê?

9

Se a pobreza for definida como pobreza relativa, qual é a melhor base de comparação? Deverá a pobreza ser medida em relação à mediana do país, da OCDE ou da UE? Ou deverá ser definida a um nível local mais restrito, em relação à província, cidade ou comunidade concreta onde vive a criança?

Todas estas ideias podem ser defendidas. E todas produziram diferentes resultados. A taxa de pobreza infantil da Sicília, por exemplo, cairia para metade se a base de comparação fosse a própria Sicília e não a Itália no seu conjunto. De forma semelhante, a taxa de pobreza infantil no mais rico dos estados americanos, Nova Jérsei, subiria em mais de 50% se a unidade de comparação fosse apenas Nova Jérsei e não os Estados Unidos no seu conjunto.

Mas, tal como pode ser alegado que as pessoas vivem no seio de comunidades e se comparam a si próprias com os seus vizinhos, também pode dizer-se que o poder dos actuais meios de comunicação social implica que as pessoas podem, quase com a mesma facilidade, comparar a sua situação com o que se

passa em outros países. Parece extremamente provável, por exemplo, que o descontentamento com as condições económicas na antiga Alemanha de Leste se baseasse mais numa comparação com os níveis de vida na Alemanha Ocidental do que em comparações feitas dentro do antigo Bloco de Leste. Cada vez mais, as crianças de todo o mundo estão expostas aos mesmos estilos de vida, roupas e oportunidades de entretenimento. Tudo isto tem implicações na questão da pobreza relativa. E, obviamente, os mesmos exemplos e possíveis comparações estão agora também à vista das crianças de África, da Ásia e da América Latina.

Porém, sendo possível defender tanto um alargamento como uma restrição da base de comparação, na prática a unidade de comparação mais amplamente utilizada continuará provavelmente a ser o país – unidade onde são obtidas estatísticas comparáveis, formuladas as políticas e se procede à recolha e aplicação dos recursos.

Fontes: ver p. 36.



## CONCLUSÃO

Nos últimos anos, muitos Governos da OCDE mostraram-se preocupados com a pobreza infantil e vários se comprometeram a reduzi-la. Mas, na prática, os resultados são mistos. O nível do discurso subiu na OCDE, mas também o nível da pobreza infantil.

A análise feita neste primeiro relatório anual Innocenti sobre pobreza infantil nos países ricos leva a algumas recomendações fundamentais.

Em primeiro lugar, o problema da definição e monitorização da pobreza infantil tem desde logo de ser resolvido de forma enérgica – permitindo a fixação de objectivos, a monitorização dos progressos e a avaliação das políticas. Isto está só a começar a acontecer numa série de países da OCDE. Existem dificuldades técnicas, mas estas não devem transformar-se numa desculpa. Partindo da experiência da OCDE nos últimos anos, este relatório sugeriu princípios básicos de boas práticas neste domínio.

Em resumo, o relatório recomenda que os Governos:

- Definam e meçam a pobreza infantil em relação aos rendimentos medianos actuais;
- Meçam directamente a privação material – utilizando indicadores nacionais adequados;
- Estabeleçam objectivos e prazos para a progressiva redução da pobreza infantil e promovam a sensibilização do público para a realização desses objectivos. Para a maioria dos países da OCDE, um objectivo realista seria a redução das taxas de pobreza infantil para menos de 10%;
- Estabeleçam um limiar de pobreza infantil “tampão”, baseado no rendimento mediano no momento em que o Governo toma posse, e assumam o compromisso de, em caso algum, permitirem que aumente;
- Centrem as pesquisas e as decisões políticas na interacção entre as grandes forças que determinam o bem-estar económico das crianças – a família, o mercado e o Estado;
- Reconheçam expressamente que a pobreza infantil é afectada pelas prioridades implícitas na estrutura dos orçamentos de

Estado e nas políticas fiscais e assistenciais. Dada a dificuldade em determinar que percentagem da despesa pública se destina à protecção das crianças, acontece frequentemente que os compromissos retóricos de redução da pobreza infantil não são acompanhados de recursos. Em alguns países da OCDE onde a despesa social está a aumentar, as crianças vêem diminuir a sua parcela. E quando a despesa social diminui, as perdas das crianças e famílias são muitas vezes desproporcionadas.

### Primeira prioridade

Muitas questões reclamam a atenção prioritária dos Governos em tempo e recursos. Pelo que há que reiterar a importância das crianças. O Governo tem a responsabilidade fundamental de proteger os vulneráveis e de proteger o futuro. As crianças são ambas as coisas. Proteger as crianças da pobreza mais aguda durante os seus anos de crescimento e formação é assim, simultaneamente, próprio de uma sociedade civilizada e uma forma de combater, a um nível que supera o superficial, alguns dos problemas evidentes que afectam a qualidade de vida nas nações economicamente desenvolvidas.

O espírito motor da Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas é o de que as crianças devem constituir a “primeira prioridade” em termos das preocupações e capacidades das sociedades, a fim de proteger os vitais e vulneráveis anos de crescimento contra os erros, os infortúnios e as vicissitudes do mundo dos adultos. O seu direito a crescer com um nível de recursos materiais suficiente para proteger o seu desenvolvimento físico e mental e para permitir a sua participação na vida das sociedades onde nasceram é um direito a proteger nos bons e maus momentos. A garantia desse direito não deve depender do facto de as economias se encontrarem em crescimento ou recessão, da subida ou descida das taxas de juro, do Governo que está no poder ou das políticas em voga. É isto que significa o princípio do interesse superior. E a redução das taxas de pobreza infantil é porventura o teste mais significativo e mensurável do êxito dos Governos do mundo desenvolvido. ■

## NOTAS

1 S. Mayer, "Parental income and children's outcomes", Ministry of Social Development, Wellington, NZ, 2002.

2 Governo do Canadá, Hansard, 24 de Novembro, 1989.

3 R. Blank, "Evaluating Welfare Reform in the United States", Journal of Economic Literature, Volume 40, 2002 (pp. 1105-66).

4 As despesas em educação e cuidados de saúde, embora indispensáveis ao bem-estar e desenvolvimento da criança, são especificamente excluídas uma vez que não visam a segurança económica e o auxílio a curto prazo às famílias que atravessam momentos economicamente difíceis (embora deva sublinhar-se que as despesas com a educação constituem um dos principais meios para combater a longo prazo o problema da pobreza infantil).

5 M. Corak, C. Lietz e H. Sutherland, "The impact of tax and transfer systems on children in the European Union", UNICEF Innocenti Research Paper N.º 2005-04 disponível em [www.unicef.org/irc](http://www.unicef.org/irc) e [www.unicef-irc.org](http://www.unicef-irc.org).

## FONTES E INFORMAÇÃO DE APOIO

### Introdução

Os **Quadros 1 e 2** baseiam-se em 4 fontes. Para a maioria dos países, os dados foram obtidos no Luxembourg Income Study (LIS), Key Figures, acedido no endereço

[www.lisproject.org/keyfigures.htm](http://www.lisproject.org/keyfigures.htm) a 8 de Junho de 2004. A informação relativa à Dinamarca, Suíça, República Checa, Grécia, Espanha, Portugal, Irlanda e Nova Zelândia foi fornecida pela Divisão de Política Social da Direcção para o Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais da Organização das Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) com a assistência de Mark Pearson e Marco Mira d'Ercole. Estes dados estão disponíveis na obra de M. Mira d'Ercole e M. Förster "Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s", Paris, OECD, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, 2005.

A informação sobre a Austrália foi fornecida pelo Social Policy Research Centre, da Universidade de Nova Gales do Sul com a assistência de Bruce Bradbury. A informação sobre a França foi fornecida pela Direction des Statistiques Démographiques et Sociales do INSEE (Institut National de la Statistique et des études économiques) com a assistência de P. Chevalier e também de Christine Bruniaux do Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale.

Todos os cálculos utilizam a metodologia enunciada no sítio do LIS e baseiam-se no rendimento total do agregado familiar depois de deduzidos os impostos e somadas as transferências, sendo expressos como o equivalente ao rendimento individual utilizando a raiz

quadrada do número de membros do agregado familiar como escala de equivalência. A linha definidora de um baixo rendimento é de 50% do rendimento mediano para toda a população.

As taxas de pobreza constantes do **Quadro 1** referem-se aos seguintes anos: 2001 (Suíça, França, Alemanha, Nova Zelândia), 2000 (Dinamarca, Finlândia, Noruega, Suécia, República Checa, Luxemburgo, Japão, Austrália, Canadá, Portugal, Irlanda, Itália, EUA), 1999 (Hungria, Holanda, Grécia, Polónia, Reino Unido), 1998 (México), 1997 (Bélgica, Áustria) e 1995 (Espanha).

No **Quadro 2** as alterações nas taxas de pobreza infantil são medidas desde os anos de 1991 ou 1992, excepto no caso da Bélgica (1988), Alemanha (1989) e Austrália (1993/94).

### Medição da pobreza infantil

Para mais pormenores e uma análise completa da informação constante desta secção, vide M. Corak, "Principles and practicalities in measuring child poverty", UNICEF Innocenti Working Paper No. 2005-01, disponível em [www.unicef.org/irc](http://www.unicef.org/irc) e [www.unicef-irc.org](http://www.unicef-irc.org).

Uma pormenorizada descrição de experiências nacionais na medição da pobreza e fixação de objectivos consta também do trabalho do *Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion Sociale* intitulado "Estimer l'évolution récente de la pauvreté" (2002), Paris: *Un dossier du CERC*, disponível em [www.cerc.gouv.fr](http://www.cerc.gouv.fr).

Mais informação de apoio sobre os métodos utilizados no Reino Unido e na Irlanda para a

medição da pobreza está disponível na obra de B. Nolan e C. Whelan, *Resources Deprivation and Poverty*, Oxford University Press, 1996. A discussão também parte da nota não publicada de B. Nolan "The Meaning and Measurement of Child Poverty: Recent UK and Irish Experience", preparada para o Encontro de Peritos do Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF, 2004. Uma dissertação sobre a avaliação da pobreza na Irlanda está disponível em

[www.combatpoverty.ie/downloads/publications/FactSheets/Factsheet\\_MeasuringPoverty.pdf](http://www.combatpoverty.ie/downloads/publications/FactSheets/Factsheet_MeasuringPoverty.pdf).

A referência à Nova Zelândia parte da "New Zealand's Agenda for Children", 2002, do Ministério do Desenvolvimento Social, disponível em [www.msdc.govt.nz](http://www.msdc.govt.nz). Mais referências para informação relativa ao Canadá, à UE, aos EUA e ao Reino Unido podem ser encontradas nas fontes das respectivas Caixas, a p. 35.

### Comparação internacional

Para detalhes e uma análise completa da informação constata desta secção, ver W. Chen e M. Corak, "Child Poverty and Changes in Child Poverty", UNICEF Innocenti Working Paper No. 2005-02 disponível em [www.unicef.org/irc](http://www.unicef.org/irc) e [www.unicef-irc.org](http://www.unicef-irc.org).

Os **Quadros 3, 4 e 5** também partem desta fonte e baseiam-se em dados do Luxembourg Income Study, com excepção dos dados relativos à Alemanha, retirados do Inquérito do Painel Sócio-Económico Alemão (German Socio Economic Panel Survey) conforme descrito em M. Corak, M. Fertig e M. Tamm, "A portrait of child poverty in Germany", UNICEF Innocenti Working Paper No. 2005-03 disponível em [www.unicef.org/irc](http://www.unicef.org/irc) e [www.unicef-irc.org](http://www.unicef-irc.org).

## Determinantes da pobreza

Os Quadros 6, 7 e 8 baseiam-se nos cálculos efectuados por W. Chen e M. Corak, “*Child Poverty and Changes in Child Poverty*”, UNICEF Innocenti Working Paper No. 2005-02 utilizando informação retirada do Luxembourg Income Study. O documento, que também fornece detalhes e uma análise completa da informação constante desta secção, está disponível em [www.unicef.org/irc](http://www.unicef.org/irc) e [www.unicef-irc.org](http://www.unicef-irc.org).

Os cálculos constantes do Quadro 6 relativos às alterações percentuais em rendimentos e prestações sociais apenas dizem respeito aos indivíduos que declaram quaisquer rendimentos ou prestações.

O impacto relativo das alterações ao nível da demografia, dos mercados de trabalho e das prestações sociais sobre as alterações nas taxas de pobreza infantil apuradas com base no rendimento, retratado nos Quadros 6, 7 e 8, baseia-se numa metodologia que não reconhece completamente que estes três amplos conjuntos de influências interagem entre si. Assim, as nossas estimativas da amplitude das influências relativas sobre a evolução das taxas de pobreza infantil, conforme indicado nestes Quadros, devem ser consideradas como meramente indicativas e funcionar como ponto de partida para uma discussão mais detalhada.

A principal fonte para a informação sobre o impacto da reforma da segurança social dos EUA é R. Blank, “Evaluating Welfare Reform in the United States”, *Journal of Economic Literature*, Volume 40, Dezembro de 2002 (pp. 1105-66) e R. Blank, “Selecting Among Anti-Poverty Policies: Can an Economist be Both Critical and Caring?”, *Review of Social Economy*, Volume 61, 2003 (pp. 447-69). Medidas não monetárias em prol do bem-estar das crianças com baixos rendimentos são discutidas em C. Jencks, S. Mayer e J. Swingle, “Who has benefited from economic growth in the United States since 1969? The case of Children”, in *What Has Happened to the Quality of Life in the Advanced Industrialized Nations?*, editado por Edward Wolff. Edward Elgar Publishing, 2004.

## Recursos públicos para crianças

Para detalhes e uma análise completa da informação constante desta secção, vide M. Corak, C. Lietz e H. Sutherland, “*The impact of tax and transfer systems on children in the European Union*”, UNICEF Research Paper No. 2005-04 disponível em [www.unicef.org/irc](http://www.unicef.org/irc) e [www.unicef-irc.org](http://www.unicef-irc.org).

O Quadro 9 baseia-se em informação do LIS e utiliza a mesma definição e métodos do Quadro 1, nomeadamente na medida

em que a taxa de baixo rendimento é definida em termos de 50% da mediana nacional contemporânea utilizando uma escala de equivalência da raiz quadrada do número de membros do agregado familiar. Para além disso, o Quadro 10 utiliza informação da versão preliminar da base de dados sobre despesas sociais da OCDE (2004) (Social Expenditure database): [www.oecd.org/els/social/expenditure](http://www.oecd.org/els/social/expenditure). Esta é também a fonte dos dados constantes do Quadro 11.

Os dados incluídos no Quadro 13 foram obtidos utilizando cálculos do EUROMOD – um modelo de micro-simulação de impostos e benefícios sociais que abrange os 15 Estados Membros da UE até Maio de 2004. Utilizando dados obtidos em inquéritos relativos à família em cada um dos 15 países, o EUROMOD calcula o rendimento disponível para cada agregado familiar da amostra com base numa simulação de impostos e transferências. Os resultados são então combinados, para representar a população total do país.

O EUROMOD é utilizado como a principal ferramenta de estudo para analisar o impacto dos orçamentos de Estado sobre as crianças, conforme nos dão conta M. Corak, C. Lietz e H. Sutherland “*The impact of tax and transfer systems on children in the European Union*”, (op-cit), que está na base da análise constante deste relatório e da informação incluída nos Quadros 13a, b e c. Os conjuntos de dados utilizados são indicados em seguida. Embora incluam informação recolhida em vários momentos, de 1993 a 2001, todos os dados foram ajustados aos preços e rendimentos de 2001. As políticas governamentais utilizadas no modelo de simulação são as que se encontravam em vigor em meados de 2001.

Em todos os casos, parte-se do princípio de que as normas jurídicas são aplicadas e de que os custos do seu acatamento são zero. Os cálculos não reflectem pois, quer a não-aceitação de benefícios, quer a fraude e evasão fiscais. Em alguns países (por exemplo, a Grécia) o EUROMOD sobrestima os impostos cobrados, ao passo que noutros (por exemplo, Reino Unido e Irlanda) sobrestima o montante das prestações pagas sob condição de comprovação dos meios de subsistência. Esta é uma questão que se coloca sobretudo nos países que mais dependem de tais prestações.

Os cálculos apresentados nos Quadros 13a, 13b e 13c medem as responsabilidades fiscais dos agregados familiares e o direito a prestações sociais segundo a idade de cada pessoa.

Presumem a partilha de rendimentos, impostos e prestações sociais no seio do agregado familiar (assim, uma criança beneficiária, por exemplo, de uma percentagem da pensão de um avô que viva sob o mesmo tecto). Os impostos (que incluem os impostos sobre o rendimento e as contribuições para a segurança social por trabalho dependente e independente) e as prestações sociais (que incluem pensões pagas pelo Estado) são expressos como percentagens do rendimento disponível do agregado familiar. No caso da Suécia, note-se que o rendimento é agregado por unidade familiar (pessoa singular ou casal mais filhos menores de 18 anos) e não por agregado familiar. Para os outros países, os dados permitem a utilização do conceito mais amplo de agregado familiar – entendido como todas as pessoas que vivem em conjunto e partilham algumas das despesas domésticas. O facto de, na Suécia, muitas pessoas com idades compreendidas entre os 18 e os 24 anos viverem de facto com os seus pais e auferirem poucos rendimentos próprios reflecte-se no baixo nível de impostos pagos por este grupo, tal como mostra o Quadro 13a.

Os cálculos definem a “população com baixos rendimentos” como pessoas que vivam em agregados familiares com rendimentos abaixo dos 50% da mediana – após ponderação do número de membros do agregado familiar – utilizando a distribuição simulada do rendimento disponível do agregado familiar calculada pelo EUROMOD. Os Quadros 13a, 13b e 13c empregam estes dados para apresentar os impostos e as prestações sociais de “todas” as famílias e das famílias com “baixos rendimentos” nos 15 países.

Em alguns países – particularmente os que apresentam baixas taxas de pobreza ou pequenas populações – o tamanho da amostra de dados para alguns grupos etários não é suficientemente grande para que as estimativas sejam consideradas estatisticamente relevantes. (Isto aplica-se em particular à Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo e Holanda.) Não obstante, pode considerar-se que a caracterização geral dos perfis etários nos fornece informações importantes.

O EUROMOD foi construído e é mantido e utilizado por um consórcio de cerca de 45 pessoas em 18 instituições dos países da UE. A versão do modelo aqui utilizada foi criada como parte do projecto MICRESA (Micro Análise da Agenda Social Europeia), financiado pelo Programa de Melhoria do Potencial Humano da Comissão Europeia (SERD-2001-00099). A análise foi

subsidiada pela Fundação *Nuffield* do Reino Unido. O EUROMOD baseia-se em micro dados de 12 fontes diferentes para 15 países. São elas: a Base de Dados do *European Community Household Panel* (ECHP) disponibilizada pelo Eurostat; a versão austríaca do ECHP disponibilizada pelo Centro Interdisciplinar para a Pesquisa Comparativa em Ciências Sociais (*Interdisciplinary Centre for Comparative Research in the Social Sciences*); o Inquérito sobre Agregados Familiares Belgas (*Panel Survey on Belgian Households* – PSBH) disponibilizado pela Universidade de Liège e pela Universidade de Antuérpia; o Inquérito sobre Distribuição de Rendimentos disponibilizado por *Statistics Finland*; o *Enquête sur les Budgets Familiaux* (EBF) disponibilizado pelo INSEE; a versão de utilização pública do Estudo Sócio-Económico Alemão (*German Socio Economic Panel Study* – GSOEP) disponibilizada pelo Instituto Alemão de Estudos Económicos (*German Institute for Economic Research* - DIW), Berlim; o Inquérito *Living in Ireland* disponibilizado

pelo *Economic and Social Research Institute*; o Inquérito sobre Rendimento e Bens dos Agregados Familiares (SHIW95) disponibilizado pelo Banco de Itália; o Painel Sócio-Económico do Luxemburgo (PSELL-2) disponibilizado pelo CEPS/INSTEAD; o Painel de Inquérito Sócio-Económico (SEP) disponibilizado por *Statistics Netherlands* através da mediação da Organização Holandesa de Pesquisa Científica – Agência de Estatística Científica; o Inquérito sobre Distribuição de Rendimentos disponibilizado pelo Instituto de Estatística da Suécia; e o Inquérito sobre Despesas Familiares (*Family Expenditure Survey* – FES) disponibilizado pelo Office for National Statistics (ONS) do Reino Unido através do Arquivo de Dados (*Data Archive*). O material do FES está protegido por direitos de autor dos quais é titular a Coroa Britânica e é utilizado mediante autorização. O ONS e o Data Archive não têm qualquer responsabilidade na análise ou interpretação dos dados aqui indicados. Uma equivalente declaração de exoneração de responsabilidade aplica-se a todas as outras fontes de informação e seus

respectivos fornecedores acima citados. O EUROMOD está em constante processo de aperfeiçoamento e atualização e os resultados aqui apresentados representam um trabalho em curso.

Para mais informações sobre o EUROMOD, vide H. Immervoll, C. O'Donoghue e H. Sutherland, "An Introduction to EUROMOD", EUROMOD Working Paper EM0/99, 1999 em [www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/publications/emwp0.pdf](http://www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/publications/emwp0.pdf) e D. Mantovani e H. Sutherland, "Social indicators and other Income Statistics using the EUROMOD Baseline: a Comparison with Eurostat and National Statistics", EUROMOD Working Paper EM1/03, 2003 em [www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/publications/emwp103.pdf](http://www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/publications/emwp103.pdf) e H. Sutherland, "EUROMOD", em A. Gupta e V. Kapur (eds.), *Microsimulation in Government Policy and Forecasting*, Elsevier, 575-580, 2000.

Para mais informação sobre o EUROMOD, vide: [www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/emod.htm](http://www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/emod.htm).

| País        | Conjunto de dados base para o EUROMOD                           | Período de referência para os rendimentos |
|-------------|---|---|
| Áustria     | Versão austríaca do European Community Household Panel (W5)     | anual 1998                                |
| Bélgica     | Inquérito sobre agregados familiares belgas                     | anual 1998                                |
| Dinamarca   | European Community Household Panel (W2)                         | anual 1994                                |
| Finlândia   | Inquérito sobre distribuição de rendimentos                     | anual 1998                                |
| França      | Budget de Famille   | anual 1993/4                              |
| Alemanha    | Inquérito do Painel Sócio-Económico Alemão                      | anual 2000                                |
| Grécia      | European Community Household Panel (W3)                         | anual 1995                                |
| Irlanda     | Inquérito Living in Ireland                                     | mensal 1994                               |
| Itália      | Inquérito sobre Rendimento e Bens dos Agregados Familiares      | anual 1995                                |
| Luxemburgo  | PSELL-2   | anual 2000                                |
| Holanda     | Sociaal-economisch panelonderzoek                               | anual 1999                                |
| Portugal    | European Community Household Panel (W3)                         | anual 1995                                |
| Espanha     | European Community Household Panel (W7)                         | anual 1999                                |
| Suécia      | Inquérito sobre distribuição de rendimentos                     | anual 1997                                |
| Reino Unido | Family Expenditure Survey (Inquérito sobre Despesas Familiares) | mensal 2000/1                             |

## Caixa 2 A Convenção: um compromisso para com as crianças

O texto completo da Convenção sobre os Direitos da Criança, das Nações Unidas, está disponível em [www.unicef.org](http://www.unicef.org). O debate inspira-se também em R. Hodgkin e P. Newell, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, Edição inteiramente revista, Nova Iorque, UNICEF, 2002 (capítulos relativos aos artigos 4 e 27). A redacção exacta dos artigos 4.º e 27.º é a seguinte:

### Artigo 4.º

Os Estados Partes comprometem-se a tomar todas as medidas legislativas, administrativas e outras necessárias à realização dos direitos reconhecidos pela presente Convenção. No caso de direitos económicos, sociais e culturais, tomam essas medidas no limite máximo dos seus recursos disponíveis e, se necessário, no quadro da cooperação internacional.

### Artigo 27.º

1. Os Estados Partes reconhecem à

criança o direito a um nível de vida suficiente, de forma a permitir o seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social.

2. Cabe primordialmente aos pais e às pessoas que têm a criança a seu cargo a responsabilidade de assegurar, dentro das suas possibilidades e disponibilidades económicas, as condições de vida necessárias ao desenvolvimento da criança.

3. Os Estados Partes, tendo em conta as condições nacionais e na medida dos seus



meios, tomam as medidas adequadas para ajudar os pais e outras pessoas que tenham a criança a seu cargo a realizar este direito e asseguram, em caso de necessidade, auxílio material e programas de apoio, nomeadamente no que respeita à alimentação, vestuário e alojamento.

4. Os Estados Partes tomam todas as medidas adequadas tendentes a assegurar a cobrança da pensão alimentar devida à criança, de seus pais ou de outras pessoas que tenham a criança economicamente a seu cargo, tanto no seu território quanto no estrangeiro. Nomeadamente, quando a pessoa que tem a criança economicamente a seu cargo vive num Estado diferente do da criança, os Estados Partes devem promover a adesão a acordos internacionais ou a conclusão de tais acordos, assim como a adopção de quaisquer outras medidas julgadas adequadas.

### Caixa 3 Pobreza e Rendimento

A Caixa 3 tem por base M. Corak 'Principles and practicalities in measuring child poverty', *UNICEF Innocenti Working Paper N.º 2005-01* disponível em [www.unicef.org/irc](http://www.unicef.org/irc) e [www.unicef-irc.org](http://www.unicef-irc.org). O Relatório sobre a Situação Mundial da Infância, UNICEF, 2005, está disponível em [www.unicef.org](http://www.unicef.org).

### Caixa 4 Reino Unido: até agora, bem

A Caixa 4 baseia-se numa pesquisa relatada em H. Sutherland, 'Poverty in Britain: the impact of government policy since 1997. A projection to 2004-5 using microsimulation', *Microsimulation Research Note MU/RN/44, Microsimulation Unit, Universidade de Cambridge*, 2004, disponível em: <http://www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/publications/murn44.pdf>.

O discurso do Primeiro-ministro Blair declarando a intenção do Governo de pôr fim à pobreza infantil e trabalhos de vários autores comentando várias questões relativas a este objectivo podem ser encontrados em R. Walker (ed.) *Ending Child Poverty*, The Policy Press, Bristol, 1999.

A definição específica de pobreza utilizada pelo Governo do Reino Unido é descrita na brochura do *Department for Work and Pensions*, 'Measuring child poverty', 2003, disponível em: [www.dwp.gov.uk/consultations/consult/2003/childpov/final.asp](http://www.dwp.gov.uk/consultations/consult/2003/childpov/final.asp).

Para efeitos de medição da privação material, a "privação dos adultos" é avaliada com base no facto de as famílias possuírem ou conseguirem manter uma

habitação condigna (com calefação adequada, num decente estado de conservação, com mobília e electrodomésticos como um frigorífico ou uma máquina de lavar roupa), certas actividades sociais (férias longe de casa durante uma semana não ficando em casa de familiares, oferecer uma refeição por mês à família ou amigos), alguns bens (pequena quantia para gastar consigo mesmo e poupanças regulares) e vestuário adequado ("dois pares de sapatos para todas as condições climáticas por adulto"). Os nove parâmetros para a medição da privação das crianças incluem um parâmetro relativo à habitação (divisões suficientes para que todas as crianças com mais de 10 anos de sexos diferentes disponham do seu próprio quarto). Os outros dizem respeito a actividades sociais e incluem: uma semana de férias em família por ano longe de casa, natação pelo menos uma vez por mês, uma actividade de lazer ou recreio, visita de amigos a cada duas semanas, equipamento de lazer, celebração de ocasiões especiais, actividades lúdicas em grupo pelo menos uma vez por semana para as crianças em idade pré-escolar, pelo menos uma viagem de estudo por trimestre para as crianças em idade escolar).

A brochura do Department for Work and Pensions intitulada "Measuring child poverty consultation: preliminary conclusions", 2003, descreve o processo de consulta pública e está disponível no seguinte endereço: <http://www.dwp.gov.uk/consultations/consult/2003/childpov/index.asp>.

### Caixa 5 EUA: redefinindo o limiar de pobreza

Nos EUA, existe uma vasta literatura sobre a definição de pobreza. Entre as fontes dos comentários formulados na Caixa (e no texto principal) contam-se: C. Citro and R. Michael (eds.), *Measuring Poverty: A New Approach*, Washington DC: National Academy Press, 1995 e os seguintes textos, todos eles disponíveis em [www.census.gov/hhes/poverty/povmeas/papers](http://www.census.gov/hhes/poverty/povmeas/papers): G. Fisher, 'An Overview of Developments since 1995 Relating to a Possible New U.S. Poverty Measure', 1999; G. Fisher 'Is There Such a Thing as an Absolute Poverty Line over Time?' 1995; K. Short and T. Garner, 'A Decade of Experimental Poverty Thresholds 1990 to 2000', 2002.

É feita uma referência específica à carta aberta sobre a revisão da medida oficial de pobreza: "An Open Letter on Revising the Official Measure of Poverty",

Conveners of the Working Group on Revising the Poverty Measure, 2 de Agosto de 2000, disponível em: [www.ssc.wisc.edu/irp/povmeas](http://www.ssc.wisc.edu/irp/povmeas) e também ao relatório de 1995 de um painel de peritos nomeado pela National Academy of Sciences/National Research Council por C. Citro and R. Michael (eds.), op-cit.

### Caixa 6 Canadá: as crianças continuam à espera

Uma descrição dos parâmetros de medição do baixo rendimento elaborados pela agência de estatística do Canadá, Statistics Canada, é dada por M. Skuterud, M. Frenette e P. Poon, em 'Describing the Distribution of Income: Guidelines for Effective Analysis', *Statistics Canada*, 2004, Catálogo N.º 75F0002MIE, No.010. Um resumo do primeiro conjunto de conclusões da Medição do Baixo Rendimento no Canadá com base no Cabaz de Compras está disponível em [www.hrsdc.gc.ca/en/cs/comm/news/2003/030527.shtml](http://www.hrsdc.gc.ca/en/cs/comm/news/2003/030527.shtml), ao passo que as especificidades da elaboração do cabaz de compras são apresentadas em M. Hatfield, 'Constructing the Revised Market Basket Measure', Ottawa: *Human Resources Development Canada* 2002. As citações constantes do texto são retiradas destas fontes.

A resolução de todos os partidos pela qual o Governo do Canadá se compromete a "tentar eliminar a pobreza infantil até ao ano 2000" pode ser encontrada em *Government of Canada, Hansard*, 24 de Novembro de 1989.

A referência para a citação do Governo segundo a qual "não é possível dizer com certeza, utilizando a medida do Cabaz de Compras, se a incidência de baixos rendimentos nas crianças é mais alta ou mais baixa do que nos anos anteriores a 2000" é a seguinte: [www.hrsdc.gc.ca/en/cs/comm/news/2003/030527.shtml](http://www.hrsdc.gc.ca/en/cs/comm/news/2003/030527.shtml)

### Caixa 7 Europa: pobreza infantil e exclusão social

A lista dos 18 indicadores comuns utilizados pela UE está disponível em: [europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2002/jan/report\\_ind\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jan/report_ind_en.pdf). Entre estes indicadores, contam-se parâmetros adicionais baseados no rendimento como a distribuição de rendimentos, a persistência de rendimentos baixos, o montante pelo qual o indivíduo típico fica abaixo da linha dos 60%. Mas a lista inclui também outros parâmetros de medição do mercado de trabalho e dos resultados sociais: a taxa de desemprego de longa duração, pessoas que vivem em

agregados familiares sem emprego, abandono escolar, esperança de vida à nascença e auto-percepção do estado de saúde. Para os antecedentes do desenvolvimento destes indicadores, vide T. Atkinson, B. Cantillon, E. Marlier, e B. Nolan, *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, 2002. As razões que justificam a utilização dos 60% como limite de um baixo rendimento são discutidas em 'Recommendations on Social Exclusion and Poverty Statistics', do Eurostat Task Force, documento apresentado na Reunião do Comité do Programa Estatístico da UE realizada a 26 e 27 de Novembro de 1998.

Para uma referência específica às crianças na UE, vide P. Hoelscher, 'A thematic study

using transnational comparisons to analyse and identify what combination of policy responses are most successful in preventing and reducing high levels of child poverty', projecto de relatório final apresentado à Comissão Europeia, Direcção-Geral do Emprego e Assuntos Sociais 2004 e Comissão das Comunidades Europeias, 'Relatório Conjunto sobre a Inclusão Social que sintetiza os resultados da análise dos Planos de Acção Nacionais para a Inclusão Social (2003-2005)', Bruxelas, COM(2003)773 final, 2003, p. 6. Sobre a pobreza infantil na UE, vide também [europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_protection\\_committee/spc\\_report\\_july\\_2003\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection_committee/spc_report_july_2003_en.pdf).

## Caixa 8 Pobreza Infantil na Alemanha

A análise completa do problema da pobreza infantil na Alemanha, que está na base das considerações formuladas nesta caixa, pode ser encontrada em M. Corak, M. Fertig, and M. Tamm, 'A portrait of child poverty in Germany', *UNICEF Innocenti Working Paper N.º 2005-03*, disponível em [www.unicef.org/irc](http://www.unicef.org/irc) e [www.unicef-irc.org](http://www.unicef-irc.org).

## Caixa 9 Pobreza relativa a quê?

A discussão inspira-se no texto de L. Rainwater, T. Smeeding e J. Coder, 'Poverty Across States, Nations and Continents', preparado para a Conferência do LIS sobre Pobreza Infantil realizada em 1999 e disponível em: <http://lissy.ceps.lu/CPCConf/agnd.htm>.

## AGRADECIMENTOS

Esta publicação foi escrita por Peter Adamson com base principalmente numa pesquisa coordenada e levada a cabo por Miles Corak. A edição do texto coube a Anna Wright. Adamson e Wright são colaboradores do Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF. Corak era Investigador Convidado do Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF quando este projecto ficou concluído e é actualmente Director de *Family and Labour Studies* (Estudos da Família e do Trabalho) de Statistics Canada. O relatório também recorre extensivamente a quatro relatórios de apoio, três dos quais foram produzidos conjuntamente com Holly Sutherland, então na Unidade de Micro-simulação do Departamento de Economia Aplicada da Universidade de Cambridge e actualmente no Instituto de Pesquisa Social e Económica da Universidade de Essex e Christine Lietz também da Unidade de Micro-simulação do Departamento de Economia Aplicada da Universidade de Cambridge, com Wen-Hao Chen da divisão de Family and Labour Studies de Statistics Canada, e com Michael Fertig e Marcus Tamm do Rhine-Westphalia Institute for Economic Research Essen. Holly Sutherland também auxiliou, com comentários e aconselhamento, o desenvolvimento do projecto. Também apoiaram especificamente este projecto o Comité Alemão para a UNICEF, o Comité Suíço para a UNICEF, a Fundação Nuffield e o Luxembourg Income Study.

A orientação e supervisão por parte do Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF

foram asseguradas por Marta Santos Pais, Directora, David Parker, Vice-Director, e Eva Jespersen, Chefe da Unidade de Monitorização das Políticas Sociais e Económicas, bem como por Gaspar Fajth, da Divisão de Política e Planeamento da UNICEF e antigo Chefe da Unidade de Monitorização das Políticas Sociais e Económicas do Centro de Pesquisa Innocenti.

Diversas pessoas deram uma importante ajuda na pesquisa e recolha de dados (mas não são de forma alguma responsáveis pela forma como os dados e outros estudos foram utilizados). Agradecemos em particular a Mark Pearson e Marco Mira d'Ercole da Direcção do Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais da OCDE, que forneceram informação e aconselhamento sobre taxas de pobreza infantil e padrões de despesa pública nos países da OCDE.

Comentários, orientações, informação e outros tipos de auxílio foram também prestados por Paul Alkemade (Luxembourg Income Study), Tony Atkinson (Nuffield College, Oxford), Keith Banting (School of Policy Studies, Queens University, Kingston), Anders Bjorklund (Instituto Sueco de Pesquisa Social, Universidade de Estocolmo), Rebecca Blank (Gerald R. Ford School of Public Policy, University of Michigan), Bruce Bradbury (Social Policy Research Centre, University of New South Wales), Jonathan Bradshaw (Department of Social Policy, University of York), Christine Bruniaux (Conseil de l'Emploi,

des Revenus et de la Cohésion Sociale (CERC)), Pascal Chevalier (L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)), Christel Colin (INSEE), Michel Dollé (CERC), Gösta Esping-Andersen (Professor de Ciências Políticas e Sociais, Universitat Pompeu Fabra), Bénédicte Galtier (CERC), Thesia Garner (US Bureau of Labor Statistics), Tim Heleniak (Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF), Petra Hoelscher (Department for Applied Social Sciences, University of Stirling), Markus Jäntti (Departamento de Economia e Estatística, Åbo Akademi University, Turku), Thierry Kruten (Luxembourg Income Study), Nadine Legendre (INSEE), Massimo Livi Bacci (Department de Estatística, Universidade de Florença), Susan Mayer (Harris School of Public Policy Studies, University of Chicago), John Micklewright (Department of Social Statistics, University of Southampton), Brian Nolan (Economic and Social Research Institute, Dublin), Gerry Redmond (Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF), Christoph Schmidt (Rhine-Westphalia Institute for Economic Research, Essen), Tim Smeeding (Centre for Policy Research, Syracuse University), Caroline de Tombeur (Luxembourg Income Study), e Daniel Weinberg (US Bureau of the Census).

Concepção e arranjo gráfico de Rod Craig e Garry Peasley, da mccdesign.

O apoio administrativo do Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF foi assegurado por Cinzia Iusco Bruschi.

Números anteriores desta série:

*Innocenti Report Card*, No.1

**A league table of child poverty in rich nations**

(em português: Uma tabela classificativa da pobreza infantil nos países ricos)

*Innocenti Report Card*, No.2

**A league table of child deaths by injury in rich nations**

(em português: Uma tabela classificativa das mortes de crianças por acidente nos países ricos)

*Innocenti Report Card*, No.3

**A league table of teenage births in rich nations**

(em português: Uma tabela classificativa da maternidade na adolescência nos países ricos)

*Innocenti Report Card*, No.4

**A league table of educational disadvantage in rich nations**

(em português: Uma tabela classificativa da desvantagem educativa nos países ricos)

*Innocenti Report Card*, No.5

**A league table of child maltreatment in rich nations**

(em português: Uma tabela classificativa das mortes de crianças por maus tratos nos países ricos)

Grafismo: [mccdesign.com](http://mccdesign.com)

Impresso por: ABC Tipografia, Florença, Itália

*Innocenti Report Card*, No.6

**Pobreza Infantil nos Países Ricos, 2005**

A percentagem de crianças que vivem em situação de pobreza aumentou na maioria das economias desenvolvidas do mundo ao longo da última década. Este relatório coloca a questão de saber o que está a fazer subir as taxas de pobreza e por que razão alguns países da OCDE estão a fazer um trabalho muito melhor do que outros na protecção das crianças em risco.

ISSN: 1605-7317

ISBN: 88-89129-35-2