

parceria entre empresas e de centros de cooperação industrial permitiria estimular os intercâmbios tecnológicos e promover acordos tecnológicos (licenças, cessão de patentes, etc.) entre empresas. O Comité recomenda que os meios dos instrumentos *Phare*, *Tacis* e *Media* sejam orientados neste sentido.

9.2. Não obstante a prioridade atribuída aos países candidatos à adesão, aos restantes países vizinhos e ao espaço euromediterrânico, é desejável que a União Europeia promova, de acordo com a regra da reciprocidade e do interesse mútuo, a abertura das redes de informação, de estímulo e de valorização da I&DT aos nossos principais parceiros desenvolvidos.

9.3. Poder-se-ia promover acções com os PVD, especialmente com os nossos parceiros da Convenção de Lomé, a fim de criar condições para a difusão, em termos favoráveis, de tecnologias adaptadas às necessidades das respectivas economias, sobretudo a favor do sector das PME e do artesanato local. Nesse sentido, o Comité sugeriu, no seu parecer sobre o «Livro Verde sobre o futuro da Convenção de Lomé»⁽¹⁾, instrumentos horizontais de cooperação e de difusão das inovações tecnológicas no âmbito do novo Fundo Europeu de Desenvolvimento.

⁽¹⁾ JO C 296 de 29.9.1997, p. 65.

Bruxelas, 1 de Julho de 1998.

*O Presidente
do Comité Económico e Social*

Tom JENKINS

Parecer do Comité Económico e Social sobre «Os Custos da Pobreza e da Exclusão Social na Europa»

(98/C 284/07)

Em 11 de Julho de 1996, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do nº 3 do artigo 23º do Regimento, elaborar um parecer sobre «Os Custos da Pobreza e da Exclusão Social na Europa».

A Secção de Assuntos Sociais, Família, Educação e Cultura foi encarregada de preparar os respectivos trabalhos, emitiu parecer em 18 de Junho de 1998, sendo relator R. Burnel.

Na 356ª reunião plenária de 1 e 2 de Julho de 1998 (sessão de 1 de Julho), o Comité Económico e Social adoptou, por 130 votos a favor e 6 votos contra, com 14 abstenções, o parecer parecer que se segue.

I. O COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL LANÇA UM GRITO DE ALERTA

1. O CES sempre deu grande atenção às situações de desigualdade e de injustiça e, conseqüentemente, à pobreza e à sua forma extrema, a exclusão. Basta recordar alguns títulos de pareceres e relatórios que votou ao longos dos anos:

«Programa de projectos e pesquisas piloto para combater a pobreza»⁽¹⁾.

«Alterações ao Programa de projectos e pesquisas piloto para combater a pobreza»⁽²⁾.

«Acção intercalar de luta contra a pobreza»⁽³⁾.

«Acção comunitária específica de luta contra a pobreza»⁽⁴⁾.

«Alteração à decisão — Acção comunitária específica de luta contra a pobreza»⁽⁵⁾.

«Relatório de informação sobre a Pobreza» — Março de 1989 (não publicado no JO).

«Integração económica e social dos grupos menos favorecidos»⁽⁶⁾.

⁽³⁾ JO C 113 de 7.5.1980.

⁽⁴⁾ JO C 25 de 28.1.1985.

⁽⁵⁾ JO C 263 de 20.10.1986.

⁽⁶⁾ JO C 159 de 26.6.1989.

⁽¹⁾ JO C 263 de 17.11.1975.

⁽²⁾ JO C 180 de 28.7.1977.

«A Pobreza» — Parecer de iniciativa ⁽¹⁾.

«Recursos e prestações suficientes nos sistemas de protecção social» ⁽²⁾.

«A exclusão social» — Parecer de iniciativa ⁽³⁾.

«Programa de acção de luta contra a exclusão e a integração económicas dos grupos menos favorecidos» ⁽⁴⁾.

2. A vigilância do CES não se manifestou apenas nos documentos que versam directamente o tema. Alguns pareceres analisam indirectamente as origens e os efeitos da pobreza. Refiram-se alguns sobre a situação económica e social, o desemprego, os jovens, o envelhecimento, a formação, a informação, a coesão social, a integração, etc., e ainda os consagrados às pessoas e grupos de populações expostos às contingências da vida e aos choques da História.

3. Refiram-se, em especial, as acções do CES para o desenvolvimento da cidadania fundada no reconhecimento indispensável de que todos os seres humanos devem exercer plenamente as suas responsabilidades e direitos políticos, sociais, económicos, culturais, individuais e familiares.

4. Os Estados — cada um à sua maneira consoante a situação, os meios e as escolhas políticas — tomam medidas para jugular a pobreza e combater os seus efeitos.

5. A União Europeia não está inactiva. Actua através de programas gerais, intervenções selectivas, por exemplo contra o desemprego de longa duração, a favor da formação, da inserção social, do desenvolvimento de zonas e de sectores de actividade em dificuldade.

6. As instituições públicas, os organismos e movimentos privados que lutam contra a pobreza trabalham com ardor.

7. A vida associativa desenvolve as suas acções no terreno. As igrejas e os defensores dos Direitos do Homem retomam os princípios de liberdade, de justiça e de solidariedade... e desenvolvem acções concretas.

8. NO ENTANTO, A POBREZA ALASTRA E ACENTUA-SE! Por isso, CES junta a sua voz à de todos os que se revoltam contra a miséria para lançar um grito de alerta.

II. UMA REFLEXÃO CENTRADA NO CUSTO DA POBREZA E DA EXCLUSÃO

1. Esta escolha do CES constitui um exercício difícil dada a diversidade das situações nacionais e a escassez de informações.

2. O «custo da pobreza e da exclusão» pode ser entendido de duas maneiras: a pobreza e a exclusão têm um custo para quem as sofre; mas têm também um custo para quem as combate.

3. A pobreza e a exclusão têm um custo para os pobres e para os excluídos em razão do défice de qualidade de vida que impõem às suas vítimas. *A priori* não seria impossível medir a dimensão qualitativa deste défice. Em direito, não dá o *pretium doloris* lugar a avaliações quantificadas e susceptíveis de ressarcimento?

Este défice manifesta-se também por uma redução sensível da satisfação das necessidades dos agregados familiares.

4. Este défice de consumo não só penaliza os pobres como atinge toda a economia: as empresas, pela quebra do volume de negócios; os trabalhadores, porque os empregadores recrutam menos; o Estado e a segurança social porque diminuem as receitas fiscais ligadas aos rendimentos, ao consumo e às contribuições sociais. A diminuição do poder de compra leva os consumidores a optar por produtos mais baratos, muitas vezes provenientes de mercados extracomunitários.

5. O custo da pobreza e da exclusão inclui também o custo das ajudas públicas e privadas que a colectividade concede aos pobres e excluídos; acções de prevenção e de acompanhamento social, prestação em espécie e outras.

6. No entanto, cabe perguntar o que, para um Estado ou uma determinada sociedade, significa um «custo elevado da luta contra a pobreza». Resulta da existência de grande número de pobres? Resulta de uma política de intervenção enérgica de prevenção e de tratamento da pobreza?

7. Não são só as entidades públicas que lutam contra a pobreza. Os pais educam os filhos no interesse destes últimos e, ao fazê-lo, investem parte do seu tempo e recursos no interesse geral da nação e da sociedade. O exercício das responsabilidades familiares contribui, na verdade, para a educação das crianças e dos jovens e, por conseguinte, para a sua inserção. Para além do mais, este contributo dos pais milita a favor das políticas para a família.

⁽¹⁾ JO C 221 de 28.8.1989.

⁽²⁾ JO C 14 de 20.1.1992.

⁽³⁾ JO C 352 de 30.12.1993.

⁽⁴⁾ JO C 52 de 19.2.1994.

8. O papel das associações e dos movimentos que se dedicam especificamente à prevenção e ao tratamento da pobreza é muito importante como «gesto» de solidariedade e presença atenta e próxima das realidades. Estas associações recorrem amplamente ao voluntariado — uma das expressões concretas da solidariedade. As actividades que estas associações desenvolvem são financiadas graças aos subsídios, à generosidade pública e às quotizações dos seus membros...

Não se deve opor o papel fundamental dos trabalhadores sociais e dos educadores profissionais ao dos voluntários. Uma das chaves da reinserção é permitir aos excluídos, ou aos que estão na iminência de o serem, a aprendizagem ou a reaprendizagem da autonomia, o que exige a presença e a paciência dos «acompanhantes» e, por conseguinte, grande disponibilidade humana. Atentas as consequências da pobreza e da exclusão e os riscos gravíssimos que geram na esfera das pessoas e dos Estados, os cidadãos devem compreender a necessidade de agirem, cada um no seu lugar, com as respectivas competências e meios.

III. FONTES UTILIZADAS

1. O presente parecer recorre principalmente a quatro fontes:

- trabalhos do Eurostat e de institutos e organismos nacionais, e estudos estatísticos;
- inquéritos;
- reflexões conceptuais e informações nacionais recolhidas graças ao contributo dos membros do grupo de estudo constituído pelo CES;
- informações provenientes de organismos que lutam contra a pobreza e a exclusão.

2. Cabe fazer três observações prévias:

2.1. A documentação sobre os custos da pobreza nos moldes atrás referidos escasseia e não é necessariamente feita nos mesmos moldes em todos os países.

2.2. Eurostat e os institutos nacionais de estatística exercem uma importante função de acompanhamento estratégico da decisão política e de avaliação da respectiva execução. Lamentando embora não ter sido possível ao Eurostat responder às perguntas do CES por falta de meios, regista-se com todo o interesse e atenção o facto de, em 15 de Abril de 1998, terem sido tomadas medidas para criar uma «Task Force» encarregada do tratamento das estatísticas sobre a exclusão social e a pobreza. No Outono próximo serão apresentadas recomendações respeitantes à adopção de conceitos e definições compa-

ráveis do rendimento, análise da pobreza monetária, definição estatística e análise da exclusão social e a qualidade da avaliação dos relatórios. O objectivo concreto do Eurostat é passar a elaborar periodicamente um relatório sobre a exclusão social e a pobreza nos Estados-Membros da UE. O primeiro relatório deverá estar concluído no final de 1999. Trata-se de decisões capitais.

2.3. A maior parte dos dados estatísticos que figuram no presente parecer provêm de um inquérito do Eurostat de 1993.

2.3.1. Na altura, a União Europeia era constituída por dozes Estados, tendo havido, entretanto, três novas adesões em 1995: Áustria, Finlândia e Suécia.

2.3.2. É muito provável que, desde 1993, a situação tenha evoluído em alguns Estados então inquiridos, mas tal não desvirtua o significado dos dados aqui apresentados.

IV. ANTES DE ABORDAR O PROBLEMA DOS CUSTOS DA POBREZA, CONVÉM CONHECER ESTE FENÓMENO CONCRETAMENTE

O que é possível respondendo a quatro perguntas:

- 1) Como se define e mede a pobreza?
- 2) Como se define a exclusão?
- 3) Quantos pobres há na Europa?
- 4) Por que razão se é pobre ou se cai na pobreza?

1. Definição e medida estatísticas da pobreza

1.1. Os fenómenos da pobreza só fazem sentido se forem medidos nos «agregados familiares»⁽¹⁾. Pressupõe-se, assim, que todos os membros de um agregado têm o mesmo nível de vida, isto é, são solidários.

Não se deve confundir agregado familiar estatístico com família, constituída esta por um casal ou pessoa sozinha com filhos. Uma família pode encontrar-se dividida por vários agregados familiares estatísticos e, inversamente, um agregado pode reunir pessoas sem qualquer laço de parentesco que as una.

⁽¹⁾ De acordo com a definição estatística internacional, um agregado familiar é constituído por uma pessoa só ou um grupo de pessoas que vivem habitualmente sob o mesmo tecto.

1.2. A Comissão Europeia deu uma definição estatística da pobreza, que se refere à média das despesas por unidade de consumo ou «equivalente adulto»⁽¹⁾. Os agregados familiares pobres situam-se abaixo de um limiar de 50 % desta média: é o «limiar de pobreza».

1.3. Porque a pobreza se repercute na vida das pessoas, há que medi-la o mais próximo possível dos locais de vida. Assim, calculou-se em moeda nacional o limiar de pobreza adoptado para cada Estado a partir do conjunto de rendimentos observados em cada um deles:

Estados	Limiares de pobreza em moeda nacional calculados a partir do rendimento médio	Limiares de pobreza (e níveis de vida médios) comparados em índices. A base 100 é a média europeia ponderada dos doze limiares
Luxemburgo	38 750 LUF	202
Alemanha	1 248 DM	115
Reino Unido	378 UKL	111
Bélgica	22 930 BEF	110
Dinamarca	5 328 DKK	108
Países Baixos	1 175 HFL	106
França	3 716 FFR	106
Itália	667 600 LIT	84
Irlanda	294 IRL	82
Espanha	48 090 PTA	77
Grécia	67 990 DRA	66
Portugal	42 580 ESC	64

1.4. O nível de vida médio varia sensivelmente de país para país na União Europeia. Para comparar os limiares de pobreza transformaram-se as várias moedas numa moeda única, utilizando taxas de câmbio que reflectem as diferenças do nível geral dos preços entre os diversos países. As diferenças de rendimento correspondentes aos 12 limiares de pobreza traduzem, por conseguinte, as diferenças de poder de compra dos agregados em causa. Estas taxas de câmbio asseguram a «paridade dos poderes de compra».

⁽¹⁾ Avaliação das unidades de consumo — escala de Oxford — 1ª pessoa geralmente um adulto: 1 unidade — Pessoas seguintes a partir dos 14 anos: 0,7 unidade — Pessoas de menos de 14 anos: 0,5 unidade.

01.5. Quanto mais rico é o país mais elevado é o limiar de pobreza. É por esta razão que uma família luxemburguesa, por exemplo, atinge, no seu país, o limiar de pobreza com um poder de compra três vezes superior ao de uma família grega ou portuguesa no seu próprio país.

1.6. Há diferenças consideráveis entre os Estados, mas também as há dentro do mesmo Estado. Com efeito, o mesmo nível de rendimento não proporciona idênticas condições de vida em todas as regiões, no centro ou nos subúrbios de uma grande cidade ou numa aldeia.

2. Como se define a exclusão

2.1. O CES já se pronunciou sobre o assunto em parecer de iniciativa (relatora: A. Maddocks) sobre a exclusão, parecer adoptado por unanimidade em 30 de Setembro de 1993⁽²⁾.

2.2. Existem gradações entre os agregados familiares pobres, em primeiro lugar, devido ao montante do rendimento de cada um, mas também mercê de outros elementos, tais como: o estado psicológico das pessoas, a qualidade dos laços familiares, as relações sociais, as regras de acesso à acção e ao apoio social, a existência de acompanhamento associativo, ou seja, factores que não são necessariamente quantificáveis em termos financeiros, mas que têm forte incidência sobre a origem e o desenvolvimento da pobreza.

2.3. Introduziu-se o conceito de «grande pobreza» para qualificar a situação de pessoas e famílias que se encontram às portas da marginalização ou que já as franquearam. O marginalizado corre o risco de cair (mais tarde ou mais cedo) na exclusão se não forem tomadas rapidamente medidas apropriadas para o ajudar.

2.4. A exclusão, de certa forma «global», é o culminar de uma sucessão de exclusões específicas dos direitos essenciais: exclusão do direito ao ensino, ao trabalho, à habitação decente, a uma vida de casal e familiar, à protecção social e à saúde, a um nível de vida correcto. O excluído — indivíduo ou família — deixa de ser reconhecido na «Cidade» como titular de direitos e características que tornam visíveis a dignidade do Homem e os sinais da integração social, económica e cultural que levam ao reconhecimento cívico. O excluído não acede ao exercício legítimo dos direitos fundamentais. Não tem, por assim dizer, nem direitos nem voz.

⁽²⁾ JO C 353 de 30.12.1993.

2.5. Mas nem todos os pobres estão condenados à marginalização ou à exclusão. Do mesmo modo, se há pobres e excluídos que podem enveredar pela delinquência e a violência, nem todos, longe disso, chegarão a tais extremos. É certo, porém, que a pobreza, a marginalização e a exclusão podem engendrar medidas judiciais e tratamentos educativos ou repressivos que implicam custos para a sociedade, sem esquecer os custos de actos de violência para as vítimas, os autores e respectivas famílias. Uma criança não é responsável pelos actos dos pais, logo, também não deveria ser vítima dos mesmos.

2.6. Paralelamente, nem todos os excluídos são pobres. Determinadas exclusões têm essencialmente causas físicas, psicológicas, sociais, étnicas, culturais, religiosas, políticas ou estão relacionadas com deficiências, sem que estas estejam necessariamente associadas a indigência pecuniária.

2.7. Se é possível fixar aritmeticamente o marco onde começa a pobreza, já mais difícil é traçar a fronteira entre a «simples pobreza» — passe a expressão — e a exclusão. Contornos mais claros tem a miséria extrema, a dos «sem domicílio fixo». Mas uma coisa é certa: não sendo eficazmente ou prematuramente combatida, a pobreza corre o risco de desembocar, mais tarde ou mais cedo, na marginalização e na exclusão.

2.8. As estatísticas são rigorosas quando se trata de recensear os marginais e excluídos. A maior parte não vive num quadro normal. Muitos deles vivem em centros de alojamento e de readaptação social, em centros de acolhimento esporádico, em residências modestas, em bairros de lata, em caravanas, ou, na pior das hipóteses, não tendo domicílio fixo vivem na rua, nas estações ou debaixo das pontes.

2.9. A degradação é a última etapa da exclusão. Pode conduzir ao suicídio — último apelo deixado sem resposta. Este fenómeno é uma causa importante de mortalidade que tem vindo a aumentar nomeadamente entre os jovens e as pessoas isoladas.

3. Quantos pobres na Europa?

3.1. Os cálculos do Eurostat determinaram os limiares de pobreza dos diferentes Estados, tomando como referência a metade da média do rendimento por unidade de consumo. O cálculo destas unidades foi efectuado, como já se referiu, recorrendo a uma «escala» diferente da escala tradicional de Oxford⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Avaliação das unidades de consumo — escala de Oxford — 1ª pessoa geralmente um adulto: 1 unidade — Pessoas seguintes a partir dos 14 anos: 0,7 unidade — Pessoas de menos de 14 anos: 0,5 unidade.

3.1.1. A preferência pela metade da média explica-se pela preocupação em manter uma certa continuidade em relação às anteriores estimativas da pobreza elaboradas pela Comissão. Como se poderá verificar adiante, a proporção de pobres resultante deste cálculo é nitidamente superior à obtida calculando os limiares de pobreza a partir da metade da mediana.

3.1.2. O facto de o cálculo se efectuar com base no rendimento e não na despesa faz com que a percentagem de agregados pobres aumente de forma bastante sensível. O recurso a um modo de cálculo das unidades de consumo diferente modifica apenas muito ligeiramente a percentagem de agregados pobres na população total, mas faz descer um pouco a sua proporção entre as famílias numerosas, aumentando-a nos agregados constituídos por uma só pessoa.

3.1.3. Na coluna da esquerda do quadro que se segue figura a percentagem de agregados pobres calculada de acordo com os princípios acima mencionados⁽²⁾, em cada um dos doze Estados-Membros, em 1993:

Estados	Percentagem de agregados pobres tomando como referência metade do rendimento médio	Percentagem de agregados pobres tomando como referência metade do rendimento mediano
Bélgica	13	9
Dinamarca	9	5
Alemanha	13	10
Grécia	24	18
Espanha	19	11,5
França	16	11
Irlanda	21	6
Itália	18	13
Luxemburgo	14	7
Países Baixos	14	10
Portugal	29	19
Reino Unido	23	14
Europa dos 12	17,3	12

3.1.4. Esta estatística, como aliás todos as outras, não pretende estabelecer um palmarés, o que seria injurioso tanto para os pobres como para os países e respectivos governos confrontados com situações difíceis às quais aplicam medidas que reputam adequadas.

3.1.5. Seria interessante observar a percentagem de agregados pobres em cada um dos doze Estados constantes do quadro anterior, tomando como referência para o limiar de pobreza, não a metade do rendimento

⁽²⁾ Ver ponto 3.1.1.

médio, mas a metade do rendimento mediano. O «Institut de la Statistique et des Études économiques» francês efectuou esse cálculo. Estes resultados figuram na coluna da direita.

3.1.6. Uma grande diferença entre as percentagens das duas colunas significa que nesse país a proporção dos rendimentos muito altos é particularmente elevada (o desvio entre metade da média e metade da mediana é grande).

3.1.7. A percentagem de pobres, tomando como referência a metade do rendimento médio ou mediano, tem sido sempre calculada com base no nível de vida (médio ou mediano) de cada Estado. Como o nível de vida varia de Estado para Estado, um agregado considerado pobre num Estado não o seria com o seu nível de vida actual se vivesse noutro Estado. Esta observação já feita, convida a medir qual seria a percentagem de pobres em cada Estado na União Europeia se a base do cálculo fosse o nível de vida (médio ou mediano), isto é, a partir de metade do rendimento médio ou mediano, da União, considerada esta uma entidade económica única; este cálculo foi feito e os resultados figuram na coluna da direita do quadro infra. A metade do rendimento mediano na Europa dos Doze em 1993, tomado como referência neste cálculo, foi obtido a partir dos rendimentos registados em cada Estado traduzidos numa moeda única utilizando uma taxa de câmbio para assegurar a «paridade dos poderes de compra».

Estados	Percentagem de agregados familiares pobres calculado	
	com base na metade do rendimento mediano em cada país (%)	com base na metade do rendimento mediano na Europa dos 12 (%) (*)
Bélgica	9	7
Dinamarca	5	5
Alemanha	10	7
Grécia	18	36
Espanha	11,5	25
França	11	10
Irlanda	6	25
Itália	13	19
Luxemburgo	7	1
Países Baixos	10	9
Portugal	19	44
Reino Unido	14	13
Média da Europa dos 12	12	13,7

(*) Cálculo efectuado pelo INSEE a partir do inquérito Eurostat referente a 1993.

3.1.8. Os países com um nível de vida e, por conseguinte, com um limiar de pobreza inferior à média europeia, têm uma percentagem de agregados pobres

mais elevada quando esta é calculada a partir da mediana do rendimento europeu (ou o nível de vida) do que com base na mediana do nível de vida de cada um dos países.

3.1.9. Com 12 Estados, a Comunidade contava 57 milhões de pobres (inquérito de 1993), assentando o limiar de pobreza na metade da média dos rendimentos, e 38,7 milhões utilizando a metade da mediana.

A Áustria, a Finlândia e a Suécia aderiram à União Europeia em 1995.

Extrapolando com cautela, e tendo em conta informações de diversas fontes, pode-se afirmar que, para os 15 Estados, o número de pobres é cerca de 59 milhões ou 39,5 milhões, consoante o modo de cálculo, ou seja, um habitante em 6 ou um habitante em 9.

3.2. Feito este balanço da pobreza na Europa, não é inútil conhecer a gravidade da situação nas outras partes do mundo.

3.2.1. Muitos povos aspiram ao desenvolvimento. Vivem com os olhos postos na Europa, acalentando o desejo e a esperança desses povos, fruto, por vezes, de um conhecimento mais ou menos objectivo da situação nos diferentes países europeus. Não podemos defraudar as legítimas expectativas desses povos sob pena de violarmos os princípios da Declaração Universal dos Direitos do Homem que dispõe, no seu artigo 1º que «todos os seres humanos nascem livres e iguais (...) e devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.»

3.2.2. Em 1994, 4,3 mil milhões de pessoas, ou seja três quartos da população mundial, viviam no Terceiro Mundo. Segundo dados de 1992, 57 Estados (ou seja 3,7 mil milhões de habitantes) tinham um PIB per capita anual inferior a 675 dólares. Mais de mil milhões de seres humanos tinham que sobreviver com menos de 1 dólar por dia.

Ainda que se tenha em conta o impacte, difícil de avaliar, das economias informais, a diferença de recursos entre esta população e a da União Europeia é de 1 para 25.

3.2.3. Com este quadro cruel não se pretende convencer os europeus pobres de que não se devem queixar porque noutros continentes há milhões e milhões de pessoas muito mais pobres, antes pôr em evidência uma dupla responsabilidade:

— por um lado, em relação aos nossos concidadãos que vivem na pobreza e na miséria;

— por outro, em relação aos que, em países ainda muito pouco desenvolvidos — com os quais alguns países europeus têm vínculos históricos — aspiram a melhores condições de vida e, muitos deles, a não

morrer de fome. A indiferença, ou mesmo o uso da força, não são «armas normais» para combater a miséria, como também o não são os discursos idealistas de compaixão;

- esta circunstância reforça a importância do diálogo Norte-Sul e a urgente obrigação, por razões humanitárias e de equilíbrio geopolítico, de integrar nos debates económicos e comerciais mundiais o desespero das populações que conhecem a grande miséria.

4. Por que razão se é pobre ou se cai na pobreza?

4.1. As causas directas da pobreza são situações que limitam profundamente e de forma duradoura os recursos das famílias, perturbando profundamente o exercício dos seus direitos e responsabilidades e a sua qualidade de vida.

4.1.1. A partir de estatísticas do Eurostat é possível apontar os quatro principais factores de pobreza. Os dois primeiros — o desemprego e a fraca qualificação profissional — encontram-se muitas vezes interligados, na medida em que a deficiente qualificação fragiliza o emprego e implica remunerações insuficientes. Seguem-se os encargos familiares elevados (quatro filhos ou mais) e a idade (mais de 75 anos). Este último factor corresponde, em grande medida, a um efeito de geração: as pessoas mais velhas nem sempre beneficiam de reformas equivalentes às acessíveis às gerações mais recentes.

4.1.2. Combinando vários critérios (categorias socioeconómicas, grau de qualificação do «chefe de família», duração do desemprego, encargos familiares, idade), pode-se estabelecer uma tipologia de agregados familiares nos quais há uma grande probabilidade de encontrar elevada proporção de pobres. São eles:

- agregados familiares (casais com ou sem filhos e famílias monoparentais) em que todos os adultos estão desempregados;
- desempregados de longa duração (mais de um ano e, sobretudo, pelo menos dois anos), de mais de 25 anos, mesmo possuindo qualificações;
- desempregados, sobretudo de longa duração, de menos de 25 anos, que não vivem no seio da família;
- trabalhadores no activo mas que auferem fracas remunerações devido ao baixo nível de qualificações, ao trabalho a tempo parcial imposto, a empregos intermitentes, etc.;
- trabalhadores ou empregados não qualificados quando o agregado dispõe de apenas um salário;
- agricultores (policultura, pecuária), quando as características da exploração (pequena dimensão, rendimentos medíocres, produtos pouco rentáveis) acarretam baixos rendimentos, e quando o agregado não dispõe de outros recursos, por exemplo salariais;

— reformados, antigos operários ou empregados não qualificados, de mais de 75 anos, e as respectivas viúvas;

— famílias com pelo menos quatro filhos em que o chefe da família, mesmo não desempregado, é operário ou empregado, enquanto o outro cônjuge não exerce nenhuma actividade profissional ou é desempregado;

— famílias monoparentais em que o chefe de família (muitas vezes uma mulher) não possui qualificações.

4.1.3. Não sendo a causa primeira da pobreza, o desemprego é um factor com forte impacto no aparecimento deste fenómeno. Todavia, nem todos os desempregados são pobres, mas há pobres — e em número crescente — entre as pessoas com empregos pouco ou não qualificados e, por conseguinte, mal remunerados e muitas vezes precários.

4.2. A pobreza pode ter também outras causas, menos directas que as acima referidas. Cabe citar a deficiente ou desadaptada formação recebida, que dificulta a procura e a preservação de um emprego, sobretudo em período de crise económica ou de rápidas mutações tecnológicas. Uma saúde precária, cuidados sanitários insuficientes ou inexistentes podem criar instabilidade profissional e inclusivamente obrigar a abandonar o trabalho.

4.3. Menção especial deve ser feita às condições de habitação. A precariedade do alojamento é muitas vezes consequência da pobreza, mas pode também ser a causa ou, pelo menos, constituir um factor acelerador da marcha para a pobreza, a marginalização e a exclusão.

4.3.1. A habitação influencia consideravelmente a qualidade de vida, a felicidade dos casais e a educação dos filhos. Sem habitação, não se criam raízes sociais, e raras são as possibilidades de encontrar emprego estável. A habitação participa da consideração social. A falta de habitação pode, por vezes, privar as pessoas de qualquer consideração cívica, quando não, dos direitos de cidadão. Alguns Estados têm disposições que permitem votar os que não têm domicílio.

As condições de habitação dependem da localização, influenciando esta a maior parte das parcelas do orçamento (transportes, despesas escolares, condições e, por conseguinte custo, das aquisições) e, por vezes, mesmo as relações sociais.

4.3.2. Ser proprietário da sua habitação equivale a dispor de um rendimento suplementar. Para medir melhor a escala real dos níveis de vida, numerosos países acrescentam ao rendimento ou à despesa dos agregados com habitação própria um rendimento fictício que avalia essa vantagem. O limiar de pobreza é, por conseguinte, mais elevado do que se não tivesse em conta este elemento, e a proporção dos agregados pobres é ligeiramente superior.

4.3.3. Alguns agregados familiares recorrem ao crédito à habitação. O facto de ficarem obrigados ao reembolso do capital e ao pagamento de juros, não raro demasiado altos, pode afectar a qualidade de vida. O sobreendividamento pode engendrar um processo de pauperização ou agravá-lo bastante. Daí a importância de informações objectivas e de aconselhamento prévios à decisão de acesso à propriedade e a necessidade de uma política de habitação social (arrendada) de qualidade.

4.3.4. Em 18 de Março de 1997, a Comissão dos Assuntos Sociais e do Emprego do Parlamento Europeu adoptou uma proposta de resolução onde se afirma que «cerca de 18 milhões de pessoas residentes na União Europeia podem actualmente ser consideradas sem abrigo ou vivendo em condições de alojamento muito precárias, abaixo dos níveis mínimos aceitáveis ou em situação de exiguidade de espaço». A resolução entende que «o problema da habitação deve ser considerado um domínio de interesse geral, fundamento de todos os outros direitos sociais fundamentais»⁽¹⁾. O CES subscreve esta análise e a correspondente conclusão.

4.4. Paralelamente à observação objectiva da pobreza, importa reflectir breves instantes sobre os dados fornecidos pelos inquéritos, isto é sobre a maneira como a pobreza é sentida.

4.4.1. Os inquéritos às famílias realizados com o fim de obter uma apreciação subjectiva da pobreza a partir do que as pessoas pensam do seu próprio bem-estar são por vezes diferentes dos obtidos a partir de dados, em princípio, objectivos, tais como as despesas dos agregados familiares. Os contrastes mais flagrantes observam-se nos reformados e nas famílias numerosas.

4.4.2. Os reformados tendem a considerar-se mais pobres do que o nível de vida indicia. Será devido ao medo em relação futuro? À desocupação, ao isolamento? Ao facto de não considerarem o valor dos serviços fornecidos gratuitamente ou a custos reduzidos?

4.4.3. As famílias numerosas mostram-se amiúde mais satisfeitas com a sua sorte, não obstante níveis de vida relativamente baixos, do que as pessoas que vivem sós, ou até casais sem encargos de filhos, com níveis de vida nitidamente mais elevados. É que para estas famílias — sobretudo as mais pobres — os filhos são muitas vezes a única esperança e neles encontram energias para reagir contra a pobreza⁽²⁾.

4.4.4. Os inquéritos confirmam, por outro lado, a importância primordial da actividade profissional

enquanto factor de optimismo e de integração social. Agregados familiares «aritmeticamente» pobres declaram não o ser, quando pelo menos uma pessoa tem um emprego estável remunerado, ao passo que agregados aritmeticamente não pobres declaram sê-lo, quando ninguém exerce uma actividade remunerada.

4.4.5. Verifica-se, pois, que as escalas subjectivas de pobreza são influenciadas por outras considerações que não têm que ver com o nível de vida. O desemprego, a velhice, a solidão são situações que põem a nu a vulnerabilidade do homem e suscitam nele a interrogação angustiante da sua utilidade e do seu próprio destino.

V. COMO MEDIR OS CUSTOS DA POBREZA E DA EXCLUSÃO?

1. Observações preliminares

1.1. Calcular os custos da pobreza e da exclusão implica, previamente, que se conheça o significado das palavras e se seja capaz de qualificar e recensear os grupos em causa. Nos pontos supra pretendeu-se dar uma ordem de grandeza destas questões e organizar a reflexão.

1.2. A fase seguinte pressupõe, por um lado, que se possa determinar o custo do tratamento das situações de pobreza e de exclusão e o das acções de prevenção e, por outro lado, avaliar a incidência do subconsumo dos pobres e dos excluídos na produção, no emprego, nas receitas fiscais e nas contribuições para a segurança social.

1.3. Mas esta tarefa é complexa e delicada. Por exemplo, ainda que o peso do desemprego no desenvolvimento da pobreza seja inquestionável, não se deve incluir no custo da pobreza a totalidade do custo do desemprego. Do mesmo modo, as prestações familiares não podem ser todas consideradas um elemento da prevenção da pobreza. Aliás, os agregados pobres são ajudados enquanto famílias ou enquanto pobres? Para lá da mera questão contabilística, a resposta não é despendida para definir a natureza da compensação dos encargos familiares (compensação ou assistência?) nem para determinar, eventualmente, as famílias que a ela terão direito. Recorde-se que as prestações sociais são, para famílias ou pessoas muito pobres, o único recurso estável, ou mesmo o único rendimento.

1.4. Em geral, embora pareça que se pode medir o custo de determinadas medidas destinadas especificamente a combater os efeitos da pobreza (prestações e serviços específicos), é mais difícil identificá-lo nos orçamentos globais, por exemplo, do ensino, da formação, da informação, da habitação, da saúde, etc., o

⁽¹⁾ PE 219.267 fin, Part. A — relator Brian Crowley.

⁽²⁾ Estas famílias são muitas vezes ajudadas por associações que centram a sua acção na aprendizagem da dignidade humana sob todos os aspectos: dignidade parental, dignidade social, dignidade de cidadão (ou na reconquista).

que diz respeito especificamente à prevenção. Todas as políticas são implicitamente preventivas. O ensino luta contra a iliteracia, a medicina faz avançar a saúde pública ao tratar casos individuais e reciprocamente.

1.5. Os dados parciais provenientes de diversas fontes permitem-nos afirmar, desde já, que os custos económicos da pobreza e da exclusão são pesados e tendem a aumentar. Como já foi referido, Eurostat não tem a possibilidade de fornecer elementos completos e harmonizados sobre estes custos. Os meios de que o CES dispõe não lhe permitem elaborar um quadro exaustivo dos custos da pobreza e da exclusão. Todavia, para tentar fazer avançar a reflexão, e sem pretender dar lições, o CES esboçou um método de medição. A aplicação flexível deste esquema por membros do grupo de estudo criado pela secção de Assuntos Sociais do CES (alguns dos quais já recolheram informações) deverá contribuir para dar novos passos numa fase posterior.

2. Contributo para um método de medição

2.1. Certos custos da pobreza correspondem a despesas efectivas, outros são equiparados a «não-receitas» ou a «ausência de benefícios».

Os custos da pobreza podem ser medidos sob vários ângulos:

2.1.1. por um lado, as ajudas pecuniárias e em espécie que o Estado, a administração local e regional, os organismos públicos de assistência social e sanitária concedem às pessoas afectadas pela pobreza, para que possam viver menos mal; por outro lado, os encargos colectivos que a sociedade assume para a reinserção profissional e social e para reparar danos eventualmente ocasionados por pessoas que vivem na miséria;

2.1.2. o custo da aplicação das políticas de prevenção da pobreza e da exclusão;

2.1.3. o prejuízo para o orçamento público causado pela não cobrança de impostos e o não pagamento de quotizações para a segurança social resultante do subemprego, da quebra dos rendimentos e do subconsumo dos agregados familiares pobres e, por maioria de razão, dos excluídos;

2.1.4. o «custo» para o aparelho produtivo da não produção resultante do subemprego e do fraco poder de compra dos pobres, custo que se pode tentar medir de duas maneiras: em função da produção, considerando o

que seria a produção dos desempregados parciais e totais pobres se tivessem trabalho; em função do consumo, avaliando o que seria a procura global se fossem supridas as necessidades não satisfeitas dos pobres.

2.2. A partir de agora, deveria poder medir-se o primeiro tipo de custos em cada país:

2.2.1. quer a partir de uma lista de prestações sociais atribuídas, em princípio, unicamente às categorias desfavorecidas (mínimo social e certas prestações atribuídas sob condição de recursos) e de uma lista de prestações, em princípio, mais abrangente, das quais uma parte, mais difícil de avaliar, vai, de facto, para famílias e pessoas pobres;

2.2.2. quer a partir de inquéritos junto de uma amostra de agregados familiares a quem é pedido que estabeleçam, com a ajuda do entrevistador, a lista dos rendimentos (remunerações e «transferências»). Este método permite determinar quem é pobre — por exemplo, de acordo com a definição da Comissão — e calcular os seus diversos rendimentos sociais.

2.3. Se se optar por calcular as prestações destinadas, em princípio, aos pobres, ou susceptíveis de lhes serem atribuídas, então há que considerar:

- as prestações de desemprego, também chamadas de «solidariedade», concedidas aos desempregados de longa duração, que importa distinguir do «subsídio/seguro de desemprego»;
- as prestações de inadaptação, de readaptação ou de reinserção profissional, concedidas aos desempregados de longa duração, designadamente os jovens e os mais velhos;
- o rendimento mínimo de inserção (mínimo de existência, subsídio de rendimento) atribuídos às pessoas sem recursos;
- as prestações sociais para as crianças de meios desfavorecidos, os jovens em dificuldade, os deficientes com baixos rendimentos;
- as prestações familiares concedidas sob condição de recursos, a agregados com três filhos, pelo menos, subsídios para famílias monoparentais, prestações para famílias com fracos recursos;
- o subsídio mínimo de velhice, assistência social ou auxílio nos trabalhos domésticos às pessoas idosas sem recursos;
- a assistência médica aos doentes de fracos recursos, aos inválidos, aos deficientes e, em geral, às pessoas que não beneficiam de protecção social ou que são insuficientemente protegidos;
- o subsídio de renda de casa atribuído sob condição de recursos, quando os rendimentos não permitem ao agregado familiar beneficiar de uma habitação compatível com a dignidade humana; alojamento de pessoas desfavorecidas ou sem domicílio fixo;

centros de acolhimento abertos a jovens em dificuldades, hospícios, lares para pessoas idosas sem recursos;

- a recuperação do atraso escolar de crianças de bairros e meios desfavorecidos, alfabetização, reeducação de jovens em dificuldade, etc.;
- gratuidade ou redução dos preços de acesso a determinados serviços públicos: transportes, restauração, aquecimento, informação, lazer, cultura;
- a remuneração dos trabalhadores sociais que cuidam das pessoas pobres de todas as idades, dos jovens em dificuldade, dos desempregados de longa duração... investimentos e despesas de funcionamento dos serviços que os ocupam;
- os custos de funcionamento de serviços ligados à prevenção e à repressão de certos delitos imputáveis à miséria, incluindo o tratamento do alcoolismo e da toxicod dependência ligados à pobreza.

2.3.1. As denominações destas prestações variam de país para país. Esta lista de referência, não sendo exaustiva, abrange, no entanto, um amplo espectro de prestações. Trata-se de conhecer, através da contabilidade dos organismos que concedem os diferentes subsídios, o montante global de cada uma das prestações e, caso o espectro dos beneficiários extravase a categoria dos «pobres» em sentido restrito, avaliar que parte corresponde a este grupo.

2.3.2. Uma das insuficiências deste método reside no facto de as ajudas se destinarem frequentemente a pessoas e não a agregados familiares. Ora, pode acontecer que uma pessoa que recebe determinada prestação viva num agregado que não é pobre. É possível que o total das prestações acima referidas exceda o montante da ajuda concedida às vítimas da pobreza em sentido restrito.

2.3.3. Um questionário com uma lista praticamente idêntica à acima descrita foi enviado aos membros do grupo de estudo do CES, para que inquirissem os organismos nacionais competentes. Chegaram respostas da Áustria, Bélgica, Espanha, França, Alemanha, Grécia, Itália e Reino Unido. Houve algumas respostas muito completas sobre o número e as características dos desempregados e, em alguns casos, sobre o montante dos subsídios e os diversos componentes da protecção social. Na maior parte dos casos, porém, foi praticamente impossível discriminar que parte dos subsídios ou prestações se destinava única e exclusivamente aos pobres. Para obter resultados dignos de crédito seria necessário uma longa e profunda investigação específica por parte de numerosas instituições, o que exigiria em cada país considerável esforço de coordenação.

2.3.4. Raros foram os trabalhos de síntese. Assinalem-se, a título de exemplo, os trabalhos de Rudolf Martens (Alemanha) que estimam em cerca de 70 mil milhões de DM (aproximadamente 37 mil milhões de ECU)

as dotações do orçamento público de 1994 para subsídios para os desempregados de longa duração, a assistência social e sanitária (cuidados diversos e terapias).

Refira-se, igualmente a título indicativo, que o ministério francês dos Assuntos Sociais anunciou, no início de 1997, que consagraria 126 mil milhões de FF (19,5 mil milhões de ECU) à luta contra a pobreza e a exclusão. A este valor acresce o contributo da administração local e regional de cerca de 40 mil milhões de FF (6 mil milhões de ECU).

2.4. Outra hipótese é avaliar os custos da luta contra a pobreza com base nos inquéritos aos agregados familiares sobre todas as fontes de rendimento. O inquérito deste tipo realizado por Eurostat, em 1993, junto de uma amostra de famílias comunitárias recolheu informações sobre o número de pobres, tendo esses dados sido utilizados no presente parecer. O ministério francês dos Assuntos Sociais fez uma primeira análise da parte francesa deste inquérito respeitante às agregados pobres, sendo os resultados apresentados mais adiante meramente a título indicativo.

2.4.1. Os inquéritos aos agregados familiares podem apresentar certas deficiências, tais como o risco de subavaliação dos rendimentos tanto dos agregados ricos (ou «não pobres») como dos agregados pobres. Estes últimos, não obstante a preocupação dos entrevistadores em ajudar os inquiridos a responder objectivamente, podem ser tentados a dissimular a existência de alguns rendimentos com receio de que estes lhes sejam retirados, sobretudo quando tais prestações são concedidas sob condição de recursos. Mais do que uma fraude deliberada é o receio que explica tal comportamento.

Outra causa de subavaliação, desta vez não imputável aos inquiridos, é o facto de o inquérito, de forma deliberada, não ter em conta os cuidados de saúde em espécie. O mesmo sucede com os custos da luta contra a pobreza que não resultam do pagamento efectivo de prestações sociais aos agregados, como por exemplo, a remuneração dos trabalhadores de organismos de solidariedade social e dos educadores e a gratuidade ou a redução dos preços de acesso a alguns serviços colectivos (ex.: transportes, refeições, etc.).

2.4.2. Outro inconveniente dos inquéritos directos junto dos agregados familiares «normais» resulta do conhecimento deficiente daquilo que os técnicos de estatísticas designam por «caudas de distribuição». No caso vertente, os inquéritos têm muita dificuldade em sondar as categorias mais atingidas pela miséria, isto é, que não só são pobres mas também excluídas⁽¹⁾. Por isso, o Conselho Económico e Social francês, no intuito

⁽¹⁾ Tão pouco incluem, por exemplo, os pobres que vivem em hospitais e, em geral, em instituições públicas ou privadas.

de elaborar um relatório sobre a pobreza, apresentado por Geneviève de Gaulle, encarregou o «Centre de recherche et de documentation sur les conditions de vie» (CREDOC) de efectuar um inquérito a uma amostra de pessoas que vivem em «locais de pobreza».

2.4.3. A análise dos resultados do inquérito de Eurostat foi feita tomando como limiar de pobreza a metade do rendimento mediano dos agregados por unidade de consumo. Desta forma, em 1993, 11 % dos agregados franceses eram considerados pobres, percentagem que teria sido de 16 % com um limiar de pobreza igual a metade do rendimento médio. A escala de medida das unidades de consumo foi a do Eurostat. Em relação aos resultados obtidos se se utilizasse a escala de Oxford, a percentagem dos agregados pobres franceses é um pouco superior (10 % em vez de 9,6 %) e o das pessoas pobres é inferior (9 % em vez de 10,4 %).

2.4.4. Com base nestas convenções, o autor do estudo do ministério francês dos Assuntos Sociais nota que, tendo unicamente em conta as respostas das famílias inquiridas por Eurostat, a parte dos rendimentos «sociais» no rendimento dos pobres equivalia, em 1993, a 63 mil milhões de FF (um pouco menos de 10 mil milhões de ECU). Se se corrigir este montante dos efeitos da subavaliação, atribuindo a cada agregado as prestações não declaradas, mas necessariamente recebidas, atentos os direitos e as práticas correntes dos serviços responsáveis pela assistência social, e se se completar a avaliação com os custos das acções contra a pobreza (não consideradas no inquérito de Eurostat), o montante global rondará os 130 mil milhões de FF (20 mil milhões de ECU).

2.4.5. Se, em vez das convenções adoptadas para este apuramento utilizarmos a metade do rendimento médio em vez da metade do rendimento mediano, e a escala de «Oxford» em vez da nova escala, a parte dos rendimentos sociais que entram actualmente no rendimento dos pobres é de 115 mil milhões de FF, isto se nos ativermos unicamente às declarações dos inquiridos. Mas, se se corrigir este montante dos efeitos da subavaliação, o resultado é da dos 180 a 200 mil milhões de FF (cerca de 30 mil milhões de ECU).

2.4.6. Veja-se que não se considerou o custo da assistência às pessoas em dificuldade levada a cabo por associações e organismos privados, isto porque as informações actualmente disponíveis são muito escassas e não permitem avaliar globalmente o referido custo. Seria útil interrogar localmente estes organismos dada a importância social da sua função.

Quanto aos apelos à generosidade pública, é um facto que geralmente são mais eficazes os que se propõem combater certas doenças (cancro, miopatia, sida) do que a pobreza. Nas campanhas contra a pobreza não se distingue facilmente que parte dos donativos recolhidos pelas associações vai para a luta contra o subdesenvolvimento em países de outros continentes e que parte se destina aos pobres da Europa.

2.4.7. O CES pretende que não se ignorem as transferências no interior das famílias e entre gerações, designadamente em benefício dos jovens em dificuldade, devido ao desemprego, por exemplo. Estas transferências são apreciáveis na prevenção e na luta contra o agravamento dos mecanismos da pobreza. Um estudo do Institut national de la Statistique et des Etudes économiques français avaliou, há quatro anos, as transferências no interior das famílias em cerca de 140 mil milhões de FF (à volta de 23 mil milhões de ECU), sendo 80 % destas transferências das pessoas mais velhas para os jovens e 20 % em sentido inverso. Seria interessante recolher este tipo de informações para cada Estado.

2.5. É mais difícil calcular o custo das acções de prevenção da pobreza do que as ajudas que vão directamente às pessoas actualmente pobres ou outras intervenções que a sua situação impõe. Com efeito, constatou-se que, para calcular o custo da prevenção, era preciso determinar que percentagem das prestações destinadas a compensar parcialmente os encargos dos agregados, a financiar as despesas de saúde (por exemplo a protecção materna e infantil) ou certas reformas, teria um efeito preventivo em relação pobreza e à exclusão. Conviria também tentar calcular que parte do montante das despesas de formação inicial e de formação contínua se deverá integrar no custo da prevenção (por exemplo, deve considerar-se o financiamento de todos os jardins-escola e escolas primárias dos subúrbios das grandes cidades em relação ao número de alunos que as frequentam, ou só parte desses estabelecimentos?) Que se saiba, até agora ainda não foram efectuados cálculos deste tipo, sendo grande a dificuldade em os realizar...

2.6. Igualmente raros foram os ensaios para avaliar os dois últimos componentes dos custos da pobreza, ou seja, por um lado, a não cobrança de impostos e de quotizações para a segurança social e, por outro lado, a «não produção» resultante do défice de consumo dos agregados pobres.

2.6.1. O estudo de Rudolf Martens relativo à Alemanha revela que em 1995, o desemprego oficialmente registado acarretou para o orçamento de Estado uma quebra de 65 mil milhões de DM (35 mil milhões de ECU) causada, em partes iguais, pela não cobrança de impostos e de quotizações. Se se considerar pobres

unicamente os desempregados de longa duração, a não cobrança de impostos e de quotizações sociais imputável ao desemprego seria de 13 mil milhões de DM (7 mil milhões de ECU), partindo-se implicitamente da hipótese de que, do ponto de vista do não pagamento de impostos e quotizações, um desempregado de longa duração equivale ao «desempregado médio».

2.6.2. No que respeita à não produção resultante do desemprego, o IAB (Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung) ⁽¹⁾ fez uma estimativa para a República Federal, em 1987, de 190 mil milhões de DM (92 mil milhões de ECU), se se considerar o conjunto dos desempregados, sejam eles oficialmente registados como tal ou não (parte-se da hipótese que a produtividade fictícia desses desempregados equivale, em média, a 75 % da dos trabalhadores activos). Mas trata-se aqui de todos os desempregados e não apenas dos desempregados considerados «pobres». Se se considerar que estes últimos correspondem a um quinto dos desempregados, registados ou não, a «não produção» resultante da sua não actividade será da ordem dos 38 mil milhões de DM (18 mil milhões de ECU).

2.6.3. Em França, a perda de quotizações para a segurança social causada pelo desemprego foi avaliada em 138 mil milhões de FF (21 mil milhões de ECU) Primeiras sínteses — Ministério do Emprego — 16 de Novembro de 1994, em 1991. A «perda» correspondente foi estimada em 25 mil milhões de FF (3,8 mil milhões de ECU) para o imposto sobre o rendimento e 14 mil milhões de FF, para o IVA (consequência do subconsumo), ou seja, no total, 39 mil milhões de FF (6 mil milhões de ECU). Não se podendo considerar «pobres» todos os desempregados, estimou-se, para efeitos destes cálculos, que 25 % dos desempregados são pobres, o que é muito provavelmente um valor mínimo. A remuneração dos desempregados pobres é inferior à média das remunerações. Tendo em conta estes dois elementos, estima-se em cerca de 25 mil milhões de FF (aproximadamente 3,9 mil milhões) o efeito negativo sobre as quotizações sociais em 1991.

2.6.4. Os casos alemão e francês são dados como exemplos pontuais sem extrair conclusões e, por maioria de razão, sem generalizações válidas para os outros países.

VI. CONCLUSÃO: A EUROPA, UMA UNIÃO PARA MUITOS OU UMA UNIÃO PARA TODOS?

1. Com esta pergunta lapidar, o Comissário Pádraig Flynn vai ao cerne da questão, a qual transcende o problema da prevenção e do tratamento da pobreza, por muito importantes que estes aspectos sejam.

1.1. A União deseja constituir um espaço político, económico, social e cultural forte, mas não «dominador», porque se nutre dos valores do humanismo, da democracia e, por conseguinte, preza a pessoa humana e os seus direitos fundamentais.

Ora, numa sociedade democrática, qual é o objectivo de toda e qualquer actividade, senão o bem comum através da justa melhoria das condições de uma vida livre e responsável, sabendo que justiça, solidariedade e respeito da dignidade humana implicam ter, em perspectiva, uma preocupação prioritária pelos mais vulneráveis?

1.2. Entre os dois termos da alternativa colocada pelo Comissário Flynn não se pode deixar de escolher o segundo, a menos que se renegue a fé dos pioneiros da Europa e se volte as costas aos princípios basilares da Declaração dos Direitos do Homem.

2. Ante as situações de pobreza e de exclusão estamos perante um fracasso: fracasso de algumas políticas, porventura, mas sobretudo fracasso em termos de Direitos do Homem.

Que haja 40 ou 60 milhões de pobres, não é seguramente a mesma coisa, aritmeticamente falando — e em primeiro lugar para os infelizes e os miseráveis — mas os actos que violam a dignidade humana não só são fundamentalmente os mesmos como têm um grande peso moral e cívico face aos imperativos éticos e às referências da moral social!

2.1. Consoante um método de cálculo, pelo menos um habitante da UE em 9 é estatisticamente pobre.

Calcula-se que o número de pessoas excluídas seja aproximadamente de 4 milhões.

Uma em cada cinco crianças de 0 a 16 anos pertence a um agregado familiar pobre.

No entanto, o nosso nível de desenvolvimento é globalmente elevado e a nossa cultura está enraizada nos valores perenes do humanismo.

Enquanto houver um único ser humano privado de dignidade será possível viver em paz?

2.2. Existem diferenças sensíveis de Estado para Estado no atinente à pobreza, sendo por isso indispensável intensificar acções comunitárias adequadas tendo em vista uma maior solidariedade entre os povos da Europa.

2.3. A consecução deste objectivo implica que em cada cidadão europeu se reforce a vontade política de superar a esfera apertada e protegida dos interesses pessoais e classistas imediatos, para que a solidariedade substitua o «cada um para si».

⁽¹⁾ De acordo com documento facultado pelo Dr. Martens.

2.4. Há que agir pronta e energicamente contra as manifestações da pobreza e da exclusão e contra as suas causas. A mais pequena hesitação seria prejudicial para os pobres mas também para a imagem e a coesão da União Europeia. Quem correria este risco?

2.5. O CES faz sua vontade expressa pelo Conselho Europeu no anexo ao Tratado de Maastricht e de Amesterdão, que faz da luta conta a exclusão um dos objectivos da política social da União.

3. O CES regozija-se que se envidem todos os esforços para aceder a um conhecimento fiável objectivo da pobreza e da exclusão. Deveria ser feita uma monografia periódica e actualizada de cada situação nacional a partir de estudos nacionais segundo regras fixadas em concertação pelas autoridades comunitárias, a fim de garantir a homogeneidade estatística dos trabalhos. A segurança e a objectividade do diagnóstico condicionaram qualquer terapêutica.

4. Este necessário aprofundamento do conhecimento das realidades deveria ser completado com um esforço pedagógico junto do corpo social e com a sua participação, e incrementando acções muito enérgicas nos seguintes domínios:

4.1. integração sistemática da «dimensão pobreza e exclusão» em todos os debates e tomadas de posição nacionais e comunitárias nos mais variados domínios: política, educação, formação, informação, emprego, protecção social e sanitária, habitação, acesso aos cuidados de saúde, desenvolvimento de novas tecnologias, etc.;

4.2. desenvolvimento da educação cívica e da compreensão dos valores éticos de modo a fortalecer a civilidade de todos os homens e grupos sociais, sobretudo dos mais vulneráveis e de todos aqueles que a má sorte, o destino ou as circunstâncias estigmatizaram;

4.3. a formação dos trabalhadores sociais, educadores, pessoal de saúde, juizes, polícia, etc., no trato e acompanhamento das pessoas e grupos sociais pobres e vulneráveis;

4.4. troca de experiências entre Estados e organismos empenhados no combate à pobreza;

4.5. confirmação do papel do «diálogo social» como instrumento de respeito e de promoção da dignidade humana;

4.6. reconhecimento e ajuda efectivos das instituições sociais e associações que lutam contra a pobreza, o que induz um apoio concreto à solidariedade social, designadamente na formação de «voluntários», complementos indispensáveis da intervenção dos profissionais da acção social e educativa e cujo saber-fazer deve ser

devidamente apreciado e reconhecido o que nem sempre acontece;

4.7. o acesso dos excluídos à expressão colectiva, inicialmente com o auxílio de organizações em que eles livremente se «reconhecem». Deste modo poderão redescobrir ou descobrir a liberdade através da aprendizagem da autonomia, primeiro elemento da cidadania.

5. Paralelamente às acções para melhorar as condições de vida dos pobres e dos excluídos, há que intensificar a prevenção da pobreza.

5.1. A luta contra o desemprego está à cabeça das medidas de prevenção e de tratamento da pobreza, como o CES não se cansa de reiterar. É certo que nem todos os desempregados são pobres em termos financeiros, mas muitos, senão todos, estão afectados psicologicamente, socialmente e afectivamente. O desemprego — e na maioria de razão de longa duração — acarreta sempre uma degradação das condições e da qualidade de vida de grande número de famílias. Nenhum cidadão pode recusar o seu apoio activo à luta contra o desemprego em razão dos riscos humanos induzidos. O direito a um verdadeiro emprego é um direito essencial.

5.2. A prevenção da pobreza deve actuar, com o contributo de toda a sociedade, a montante, na fase da educação e da formação. Uma formação geral aberta ao conhecimento das diferentes linguagens (saber ler, escrever, falar, calcular, «pensar com as mãos») e uma formação profissional inicial e permanente, são indispensáveis, e o CES sempre as considerou de capital importância.

5.3. As medidas de apoio ao exercício das funções parentais de educação e de sustento dos filhos (por exemplo, sistemas de guarda de crianças de elevada qualidade) são factores determinantes de inserção e de responsabilização e, por conseguinte, de prevenção contra os riscos de marginalização. É uma das funções das políticas familiares e da educação o permitir às famílias e aos professores o exercício pleno das suas funções e responsabilidades.

5.4. O reforço das políticas de habitação, mormente social, e de controlo do estado de saúde dos mais vulneráveis são factores muito importantes de prevenção da pobreza e da exclusão.

6. Tanto na luta específica contra a pobreza e a exclusão como através de acções a favor do emprego, da habitação, da educação, da saúde, da vida familiar ou dos jovens, o papel das instituições comunitárias é maior do que parece. Por isso, haveria toda a conveniência em informar os cidadãos, tanto mais que se pode

tratar de acções que são menos palpáveis do que algumas perfeitamente úteis, tais como a construção de auto-estradas ou o apoio a actividades económicas.

7. A solidariedade é, com toda a razão, a chave da luta contra a pobreza e a exclusão. Ora, nos últimos quinze anos, a evolução das sociedades desenvolvidas — e, por conseguinte a sociedade europeia — não foi marcada, aqui e além, mais ou menos, pela promoção dos mais fortes à custa, por vezes, do retrocesso dos menos fortes e pela rejeição dos mais fracos? Ricos mais ricos e pobres mais numerosos e mais pobres.

Certas decisões, nomeadamente políticas, não tenderão cada vez mais para a redução progressiva dos gastos sociais, confiando à solidariedade privada o que, outrora, dependia da solidariedade colectiva? Tomou-se como pretexto a necessidade de fomentar ao máximo as leis do mercado crendo, assim, seguramente de boa fé, salvaguardar melhor a competitividade das empresas necessária à luta contra o desemprego e, portanto, determinante para a prevenção da pobreza. Será possível, no entanto, desenvolver uma sociedade onde todos sejam verdadeiramente livres num mundo de insegurança e de injustiça para tantos outros? A resposta é, inequivocamente, não!

8. A resposta ao repto que a progressão da pobreza e da exclusão a todos lança não se pode circunscrever a medidas de assistência. Esta mais não é do que uma componente, que deveria ser meramente provisória, de uma política global de progresso económico e social. Infelizmente são cada vez mais as pessoas de todas as idades e as famílias para quem as prestações sociais representam os únicos recursos regulares.

8.1. É certo que se deve ajudar a manter a cabeça fora da água a quem se está a afogar, mas a política social não pode ser apenas uma espécie de enfermagem que compense e repare os erros estratégicos, políticos, económicos, sociais ou educativos. A política social deve ser, indubitavelmente, uma política protectora e reparadora, mas também de promoção individual e colectiva de deveres e direitos de todos.

9. Ajudar os pobres tirando aos «menos pobres» seria injusto e pouco eficaz.

9.1. Se é certo que a luta contra a pobreza por meio de ajudas sociais acarreta custos elevados, é forçoso admitir que este custo é imputável, em grande medida, a taxas de crescimento insuficientes, que, por sua vez, resultam da insuficiente procura interna, e sobretudo, das categorias sociais que menos necessidades conseguem satisfazer, são menos solváveis e tendem a alastrar.

É um círculo vicioso que importa quebrar. O diálogo social pode, neste contexto, contribuir para traçar pistas justas e realistas, devendo ser reforçado.

9.2. Se se pretende ajudar as vítimas da pobreza e da exclusão social e evitar que o seu número cresça é necessário lançar mão de uma política económica de crescimento interno que vá ao encontro das exigências dos agregados familiares cujas necessidades têm sido insuficientemente satisfeitas, ou seja as famílias de recursos modestos e médios. A prazo, todos beneficiarão, mesmo às classes privilegiadas.

10. Insistir na importância capital do crescimento não significa descurar o acompanhamento social sob todas as suas formas. As duas acções são complementares. O Comissário Pádraig Flynn fez a mesma análise ao afirmar que o crescimento económico e os progressos nos Estados-Membros da União são uma condição necessária, mas sem dúvida insuficiente, da coesão social, pelo que preconiza, com toda a pertinência, uma indispensável política de acompanhamento, sem a qual o processo de criação de uma união mais estreita entre os povos da Europa não passará de um sonho remoto. O CES subscreve inteiramente esta visão.

11. Sem a união dos esforços (públicos e privados) de todos corremos o risco de cavar ainda mais o fosso entre os ricos e os pobres, acentuando assim a marcha da sociedade europeia para um dualismo acelerador de tensões nos Estados-Membros da União Europeia e em todo o mundo. Cada cidadão deve ser formado a tomar consciência de que é responsável permanente pela construção de uma sociedade justa e harmoniosa.

Por isso, o CES recusa-se a aceitar a pobreza como uma fatalidade inelutável, consequência (quando não condição) de uma «sociedade do futuro» incapaz de pôr as suas enormes capacidades de progresso científico e tecnológico em sintonia com os valores éticos que tanto apregoa. Os pobres não podem ser as escórias do progresso económico aberto apenas a uma parcela da sociedade.

12. A pobreza e a exclusão custam muito e, em primeiro lugar, às suas vítimas, muitas vezes sem responsabilidades.

Custam muito aos Estados e à União Europeia e, por conseguinte, aos cidadãos contribuintes.

A pobreza e a exclusão penalizam a economia.

13. Por isso é necessário ter um conhecimento de todos estes custos. Praticar a política da avestruz, que esconde a cabeça debaixo da areia, revelou-se ineficaz em vários domínios.

Todos nós lucramos em conhecer a realidade. Os pobres não querem que a sua situação se prolongue.

A solução está também na partilha equitativa e realista das condições e dos frutos do desenvolvimento.

14. Por isso o CES pretende que o esboço agora traçado seja levado rapidamente a bom termo. As primeiras constatações, ainda que muito parciais, mostram que, para lá dos aspectos éticos, morais e cívicos, se trata de um grave problema social e económico. Esta realidade diz respeito a todos os cidadãos. Ninguém pode permanecer indiferente nem hoje, nem talvez

amanhã, por causa de si próprio e dos filhos, por causa do futuro das nossas sociedades e da defesa e promoção dos valores de que elas se reclamam. Está em jogo o presente, mas também o futuro dos nossos filhos.

15. Já em 1989, no seu relatório de informação, o CES se exprimia nestes termos. As observações que precedem não significam, de modo algum, que nada foi feito. Significam, sim, que perante o agravamento das situações há que adoptar atitudes políticas consensuais firmes e realistas.

Nenhum cidadão europeu pode ficar indiferente.

Bruxelas, 1 de Julho de 1998.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Tom JENKINS

Parecer do Comité Económico e Social sobre «Os organismos geneticamente modificados na agricultura — Consequências para a Política Agrícola Comum»

(98/C 284/08)

Em 11 de Dezembro de 1997, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do artigo 23º, nº 3, do Regimento, elaborar um parecer sobre «Os organismos geneticamente modificados na agricultura — Consequências para a Política Agrícola Comum».

Incumbida dos correspondentes trabalhos do Comité, a Secção de Agricultura e Pescas emitiu parecer em 15 de Junho de 1998, sendo relatora M. Sánchez Miguel.

Na 356ª reunião plenária de 1 e 2 de Julho de 1998 (sessão de 1 de Julho), o Comité Económico e Social adoptou por 145 votos a favor, 2 contra e 6 abstenções o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A utilização da biotecnologia moderna na agricultura oferece novas soluções que, à primeira vista, garantem os rendimentos, contribuem para a redução da utilização de produtos fitossanitários na luta contra as pragas e as doenças, permitindo uma produção de qualidade. Inicia-se agora um debate na UE sobre a utilização de organismos transgénicos na agricultura. Tal debate tem em conta os pareceres que salientam os efeitos não desejados destes organismos, susceptíveis de se manifestar, a médio ou a longo prazo, na saúde dos consumidores e no ambiente. Entretanto, surgem no mercado produtos geneticamente modificados provenientes de países terceiros, especialmente dos Estados Unidos.

1.1.1. Actualmente (estimativas de 1998), as plantas transgénicas representam 30 milhões de hectares de

superfícies cultivadas em todo o mundo (contra 14 milhões de ha em 1997). Elas encontram-se essencialmente nos Estados Unidos (cerca de 88 %), cerca de 6 % na América do Sul (algodões argentinos), e também cerca de 6 % no Japão. Não são conhecidas as superfícies cultivadas na China, que são provavelmente importantes. A estimativa das superfícies cultivadas no mundo no ano 2000 é de 60 milhões de ha, dos quais apenas 1 % se situará na Europa.

1.2. O presente parecer tem por objectivo, partindo de uma posição flexível mas tendo em conta todos os actores interessados (agricultores, consumidores e agro-industriais), definir conclusões, dando especial atenção aos efeitos do cultivo de produtos transgénicos na PAC e, conseqüentemente, nos preços finais dos produtos, dada a repercussão que pode ter a sua generalização no mercado internacional.