

Pobreza em Terreno Instável: Estruturas, Desigualdades e Políticas Públicas na Sociedade Portuguesa

Poverty on Unstable Ground: Structures, Inequalities, and Public Policies in Portuguese Society

Jacqueline Marques¹

DOI: https://doi.org/10.60543/ts_iss.vi10.11637

Recebido: 27 de maio de 2026

Revisto: 14 de julho de 2026

Aceite: 21 de julho de 2026

Publicado: 31 de julho de 2026

Resumo

A pobreza continua frequentemente a ser interpretada como uma insuficiência de rendimento ou como consequência de trajetórias individuais. Partindo da metáfora da casa construída em terreno instável, este artigo propõe uma leitura da pobreza enquanto fenómeno estrutural e multidimensional, produzido pela articulação entre desigualdades económicas e sociais, políticas públicas e relações de poder.

O artigo assume a natureza de um ensaio teórico, fundamentado numa revisão crítica da literatura e na análise de indicadores estatísticos nacionais e internacionais. São analisados os principais enquadramentos teóricos da pobreza, os instrumentos utilizados para a sua medição, a realidade portuguesa e o papel das políticas públicas no combate às desigualdades. Argumenta-se que a pobreza não constitui uma condição natural nem um problema exclusivamente individual, mas o resultado de mecanismos estruturais que produzem e reproduzem vulnerabilidades. Conclui-se que o seu combate exige estratégias integradas, capazes de articular redistribuição, garantia de direitos sociais, fortalecimento do Estado Social e redução das desigualdades.

Palavras-chave: Pobreza; Desigualdades; Exclusão social; Estado social; Justiça social; Políticas sociais

Abstract

Poverty continues to be widely interpreted as a lack of income or as the result of individual life trajectories. Drawing on the metaphor of a house built on unstable ground, this article conceptualises poverty as a structural and multidimensional phenomenon produced through the interaction of economic and social inequalities, public policies, and power relations.

The article takes the form of a theoretical essay grounded in a critical review of the literature and the analysis of national and international statistical indicators. It examines the main theoretical approaches to poverty, the instruments used to measure it, the Portuguese context, and the role of public policies in addressing social inequalities. The article argues that poverty is neither a natural condition nor an exclusively individual problem, but rather the outcome of structural mechanisms that generate and reproduce vulnerabilities. It concludes that tackling poverty requires integrated strategies that combine redistribution, the guarantee of social rights, the strengthening of the welfare state, and the reduction of social inequalities.

Keywords: Poverty; Inequalities; Social Exclusion; Welfare State; Social Justice; Social Policies.

¹ Universidade Lusófona - Centro Universitário de Lisboa | Centro de Investigação LusoGlobe

Orcid: [0000-0002-0088-8260](https://orcid.org/0000-0002-0088-8260)

E-mail: jacqueline.marques@ulusofona.pt

Introdução

A pobreza tem sido descrita através de diferentes metáforas que procuram tornar visível a sua complexidade e contrariar leituras que a reduzem a uma condição individual ou à simples insuficiência de recursos. Entre essas imagens, Muhammad Yunus (2008) compara as pessoas em situação de pobreza a "árvores bonsai", defendendo que a sua aparente fragilidade não resulta da qualidade da semente, mas das limitações impostas pelo solo onde crescem. A força desta metáfora reside precisamente em deslocar o olhar do indivíduo para as condições que moldam o seu percurso de vida.

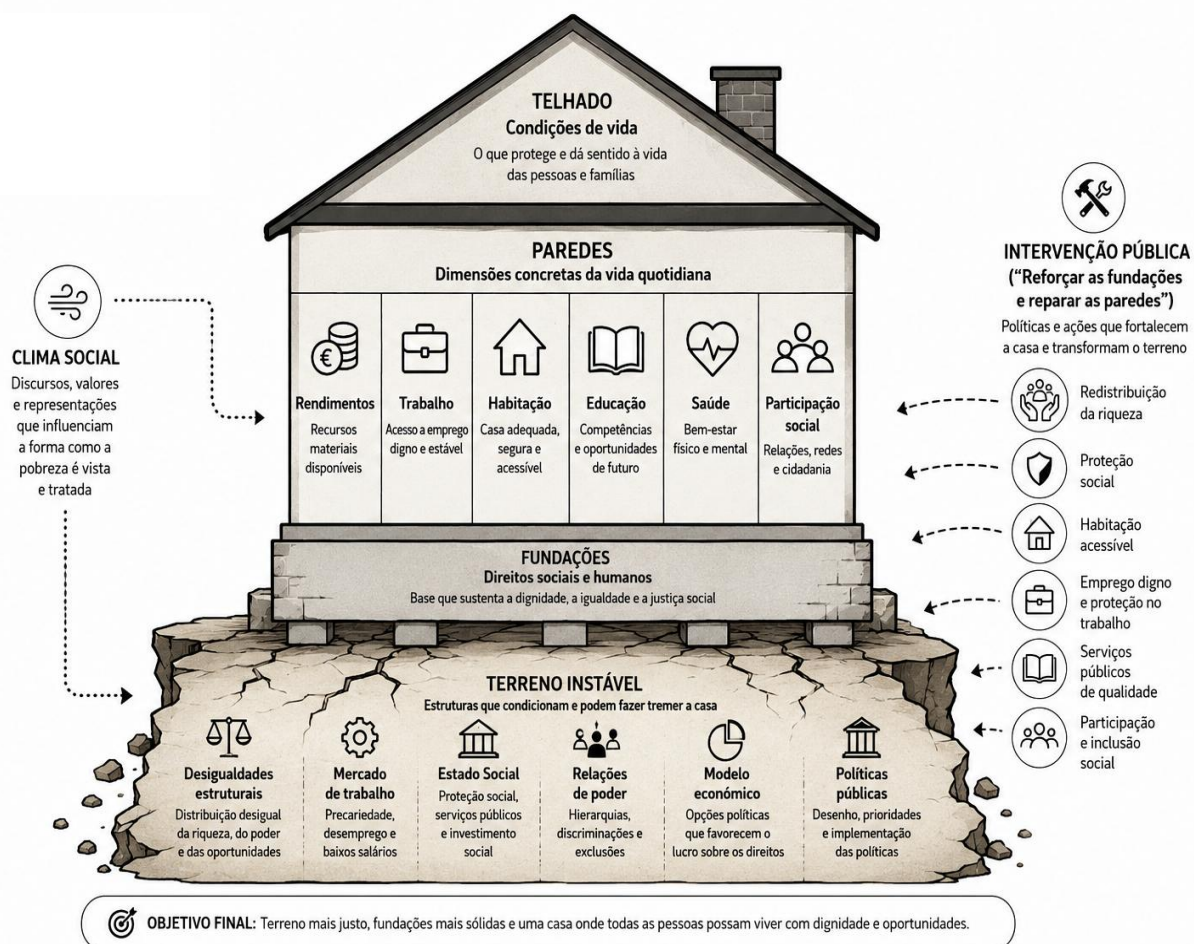
Partindo desta ideia, propõe-se neste artigo uma metáfora complementar: a pobreza como uma casa construída em terreno instável. Esta imagem permite pensar o fenómeno em diferentes planos. As paredes representam as condições concretas de vida das pessoas; o terreno remete para as estruturas económicas, sociais e políticas que sustentam ou fragilizam essas condições. Mais do que um recurso ilustrativo, a metáfora constitui um dispositivo analítico que organiza toda a reflexão desenvolvida ao longo do artigo.

Apesar dos progressos alcançados em várias regiões do mundo, a pobreza continua a constituir um dos desafios mais persistentes das sociedades contemporâneas. Milhões de pessoas permanecem privadas dos recursos, dos direitos e das oportunidades necessários para desenvolver uma vida digna, ao mesmo tempo que se aprofundam desigualdades na distribuição da riqueza, do poder e do reconhecimento social. Esta realidade convida a questionar explicações que continuam a associar a pobreza a trajetórias individuais, opções pessoais ou insuficiências de carácter. Embora o rendimento constitua uma dimensão incontornável, está longe de esgotar o fenómeno. A pobreza é produzida na interseção entre desigualdades estruturais, mercados de trabalho, políticas públicas, sistemas de proteção social, instituições e processos de classificação social que distribuem de forma desigual oportunidades e vulnerabilidades.

É nesta perspetiva que o presente artigo defende que a pobreza deve ser entendida como um fenómeno estrutural e multidimensional, produzida pela articulação entre desigualdades económicas e sociais, políticas públicas, instituições e relações de poder que moldam as oportunidades de vida. Mais do que uma condição que afeta determinados indivíduos ou grupos, ela revela a forma como as sociedades organizam o acesso aos recursos, aos direitos, às oportunidades e ao reconhecimento. Compreender a pobreza implica, por isso, deslocar o foco das suas manifestações mais visíveis para os mecanismos

que a produzem, reproduzem e legitimam. Significa analisar não apenas quem é pobre, mas também como a pobreza é medida e que respostas políticas suscitam.

Figura n.º 1. A pobreza como casa construída em terreno instável: síntese gráfica da metáfora desenvolvida no artigo



Fonte: Elaboração própria, com recurso a inteligência artificial generativa.

A Figura 1 sintetiza graficamente a metáfora que estrutura o artigo. A casa representa as condições concretas de vida das pessoas e das famílias, enquanto o terreno simboliza os fatores económicos, sociais, políticos e institucionais que produzem ou agravam situações de vulnerabilidade. A análise das políticas públicas é desenvolvida a partir da ideia de reparação das paredes, procurando discutir em que medida estas intervêm apenas sobre os efeitos da pobreza ou sobre as condições estruturais que a produzem.

O presente artigo assume a natureza de um ensaio teórico, fundamentado numa revisão crítica da literatura clássica e contemporânea sobre pobreza, desigualdades sociais e políticas públicas, complementada com a análise de indicadores estatísticos nacionais e

internacionais produzidos por organismos como o INE, Eurostat, OCDE, Banco Mundial e FAO.

A reflexão desenvolvida organiza-se em quatro partes articuladas. A primeira, **A casa e o terreno**, revisita criticamente os principais enquadramentos teóricos da pobreza, mobilizando contributos das abordagens socioeconómicas, culturais, estruturais, multidimensionais, relacionais, feministas e interseccionais. A segunda, **O estado da casa**, centra-se nos instrumentos de medição da pobreza, discutindo as potencialidades e os limites dos diferentes indicadores utilizados para a compreender. Na terceira parte, **A paisagem portuguesa**, apresenta-se um retrato da pobreza em Portugal, procurando identificar as suas principais expressões e os mecanismos que contribuem para a sua persistência. A quarta, **Reparar as paredes**, analisa as políticas públicas de combate à pobreza, refletindo sobre as tensões entre proteção social, focalização, ativação e redistribuição.

Ao articular estas diferentes dimensões, pretende-se desenvolver uma leitura integrada da pobreza que ultrapasse interpretações parcelares do fenómeno. A ideia central que atravessa o artigo é simples: combater a pobreza não significa apenas responder às suas consequências mais imediatas, mas questionar as condições sociais, económicas e políticas que continuam a produzi-la. Tal como uma casa dificilmente se torna segura quando apenas se reparam as paredes, também a redução sustentável da pobreza exige intervir sobre o terreno onde as vidas são construídas.

1. A casa e o terreno: enquadramentos teóricos da pobreza

A metáfora da casa construída em terreno instável constitui o fio condutor deste artigo e oferece uma forma de compreender as diferentes perspetivas teóricas sobre a pobreza. Cada abordagem ilumina uma dimensão distinta do problema. Algumas centram-se nas paredes da casa, procurando explicar as condições materiais de vida das pessoas; outras dirigem a atenção para o terreno onde essa construção assenta, isto é, para as estruturas económicas, sociais e institucionais que produzem ou agravam situações de vulnerabilidade; outras, ainda, interrogam o clima que envolve a casa, analisando os discursos, os valores e as relações de poder que moldam a forma como a pobreza é interpretada e enfrentada. Mais do que classificações teóricas, estas diferentes leituras

traduzem formas distintas de responder a uma questão fundamental: de onde nasce, afinal, a pobreza?

A resposta continua longe de ser consensual. Apesar dos progressos alcançados em várias regiões do mundo, a pobreza permanece uma realidade estrutural à escala global. Em 2024, cerca de 840 milhões de pessoas viviam em situação de pobreza extrema e aproximadamente 673 milhões enfrentavam condições de fome crónica (World Bank, 2026; FAO et al., 2025). Estes números revelam um paradoxo difícil de ignorar, uma vez que nunca a humanidade dispôs de tantos recursos e capacidade produtiva e, ainda assim, milhões de pessoas continuam privadas das condições mínimas para viver com dignidade. A persistência deste problema sugere que a pobreza não pode ser entendida apenas como insuficiência de recursos, mas deve ser relacionada com a forma como esses recursos, as oportunidades e os mecanismos de proteção social são distribuídos.

As primeiras interpretações da pobreza privilegiaram sobretudo a dimensão económica. A abordagem socioeconómica entende-a como insuficiência de recursos para assegurar condições básicas de vida, atribuindo particular relevância ao rendimento, ao emprego, à composição familiar e à distribuição da riqueza (Townsend, 1979; Atkinson, 1998). Esta perspetiva teve um papel decisivo na produção de indicadores comparáveis e na identificação dos grupos mais vulneráveis, permitindo demonstrar que a pobreza não constitui uma realidade marginal, mas um problema social mensurável e persistente.

Todavia, cedo se tornou evidente que os indicadores económicos, embora indispensáveis, eram insuficientes para compreender a experiência da pobreza. As abordagens culturalistas deslocaram a atenção para as formas como as pessoas vivem, interpretam e enfrentam a privação, valorizando as estratégias quotidianas de sobrevivência, as redes informais, os sistemas de significados e as representações sociais (CIES/CESO, 1998). Oscar Lewis inaugurou este debate com a noção de "cultura da pobreza"², enquanto Pierre Bourdieu (1998, 1999) lhe conferiu uma leitura profundamente distinta, recusando explicações culturalistas deterministas e mostrando como disposições, práticas e oportunidades são produzidas pela desigual distribuição dos diferentes tipos de capital e pela incorporação de habitus socialmente construídos. Na mesma linha, autores como Paugam (1993, 2006) evidenciaram que a pobreza deve ser entendida também como

² Embora amplamente debatida e posteriormente criticada pelo risco de favorecer interpretações culturalistas e culpabilizadoras da pobreza, a proposta de Lewis teve o mérito de chamar a atenção para a importância dos processos culturais na experiência da privação.

um processo de desqualificação social, marcado pela fragilização dos laços sociais e pela erosão dos mecanismos de integração. Estas perspetivas permitiram compreender que a pobreza não corresponde apenas à ausência de recursos, mas constitui, igualmente, uma experiência social marcada pelo reconhecimento, pelo estigma e pelas relações que os indivíduos estabelecem com a sociedade.

Apesar destes contributos, a questão permanecia em aberto: porque persistem determinadas formas de pobreza, mesmo em sociedades economicamente desenvolvidas? É precisamente a esta interrogação que a economia política crítica procura responder. Em vez de explicar a pobreza a partir das características individuais ou das estratégias de adaptação dos sujeitos, esta tradição desloca o olhar para a organização das próprias sociedades, entendendo a pobreza como resultado de processos históricos e políticos associados ao funcionamento do capitalismo contemporâneo.

Harvey (2005), Wacquant (2009), Dardot e Laval (2016) e Fraser (2022) mostram que as transformações associadas ao neoliberalismo não se limitaram a introduzir novas orientações económicas. Alteraram, igualmente, a relação entre Estado, mercado e cidadania, promovendo a mercantilização de esferas anteriormente protegidas, a precarização das relações laborais, a retração de mecanismos redistributivos e uma crescente individualização dos riscos sociais. Nesta perspetiva, a pobreza deixa de ser interpretada como consequência da ausência de esforço ou de oportunidades individuais e passa a ser entendida como expressão de formas específicas de organização económica e política que distribuem desigualmente riqueza, poder e proteção social.

Castel (1998) descreve esta realidade através da noção de vulnerabilidade social, evidenciando como a fragilização do emprego estável compromete, simultaneamente, a segurança económica e a integração social. Bauman (2003) acrescenta que as sociedades contemporâneas tendem a produzir populações consideradas excedentárias ou descartáveis, cuja exclusão deixa de ser encarada como um acidente para assumir um carácter funcional em determinados modelos de desenvolvimento. Standing (2014), por sua vez, identifica a emergência do precariado como uma nova condição social marcada pela insegurança laboral, pela instabilidade biográfica e pela fragilidade dos direitos. Em conjunto, estes autores contribuem para uma mudança importante na forma de compreender a pobreza, encarando-a como mais do que um problema localizado em determinados indivíduos, e

passando a ser analisada como consequência de escolhas económicas, políticas e institucionais que moldam profundamente as possibilidades de participação social.

Nas últimas décadas, o debate conheceu uma nova inflexão. A crescente complexidade das desigualdades revelou os limites das interpretações excessivamente centradas no rendimento e tornou evidente que pessoas com recursos semelhantes podem experimentar níveis muito distintos de privação. A pobreza passou, assim, a ser entendida como um fenómeno multidimensional e processual, resultado da acumulação de desvantagens em diferentes domínios da vida. Sem abandonar a importância das estruturas económicas e políticas, os desenvolvimentos mais recentes procuraram integrar outras dimensões da privação, reconhecendo que a pobreza resulta da acumulação de desvantagens que se manifestam em diferentes domínios da vida.

Neste contexto, ganharam particular relevância as abordagens multidimensionais da pobreza desenvolvidas por Alkire e Foster (2011). O seu contributo consistiu em demonstrar que a pobreza não pode ser reduzida a uma única variável, mas resulta da combinação de privações em áreas como a educação, a saúde, a habitação, o acesso a serviços essenciais, as condições de trabalho ou a participação social. A metodologia proposta pelos autores tornou possível medir simultaneamente estas diferentes dimensões, constituindo atualmente uma das principais referências internacionais para a análise da pobreza multidimensional. Nolan e Whelan (2011) reforçam esta perspetiva ao demonstrar que a vulnerabilidade social resulta frequentemente da acumulação de pequenas desvantagens que, consideradas isoladamente, poderiam parecer pouco significativas.

Também a abordagem das capacidades, desenvolvida por Amartya Sen (2003), representou uma mudança profunda na compreensão da pobreza. Em vez de centrar a análise na distribuição de bens ou rendimentos, Sen propõe avaliar as liberdades reais de que as pessoas dispõem para viver a vida que valorizam. A pobreza deixa, assim, de ser entendida apenas como insuficiência material para passar a significar limitação das possibilidades efetivas de escolha, participação e realização pessoal. Martha Nussbaum (2012) aprofunda esta perspetiva ao defender que uma sociedade justa deve garantir um conjunto mínimo de capacidades fundamentais que permitam a todos desenvolver uma vida plenamente humana.

Esta evolução abriu igualmente espaço para uma abordagem baseada nos direitos humanos, que interpreta a pobreza como uma violação sistemática de direitos económicos,

sociais, culturais e, frequentemente, também civis e políticos. Os documentos produzidos pelas Nações Unidas (2004, 2012) e os contributos de Pogge (2005) reforçam a ideia de que viver em pobreza significa, muitas vezes, não conseguir exercer direitos formalmente reconhecidos, evidenciando a distância que continua a existir entre a proclamação dos direitos e a sua concretização na vida quotidiana.

Mais recentemente, as perspetivas relacionais vieram recordar que a pobreza não é apenas uma condição económica, mas também uma posição social. Lister (2020), Spicker (2007), Walker (2014) e Lister et al. (2024) mostram que viver em pobreza implica frequentemente enfrentar experiências de vergonha, estigmatização, invisibilidade e ausência de reconhecimento. Estas abordagens insistem, por isso, na necessidade de escutar as narrativas das próprias pessoas em situação de pobreza, reconhecendo-lhes capacidade de interpretação, resistência e ação.

Por fim, as abordagens feministas e interseccionais evidenciam que a pobreza não afeta todos da mesma forma. Género, classe, idade, origem étnica ou estatuto migratório cruzam-se, produzindo vulnerabilidades diferenciadas. Kabeer (1997, 2000) e Chant (2006, 2015) demonstram que a chamada feminização da pobreza não pode ser compreendida sem analisar as desigualdades na divisão do trabalho, no acesso aos recursos, na proteção social e no reconhecimento do trabalho de cuidado. A pobreza emerge, assim, como resultado da articulação entre diferentes estruturas de desigualdade, impossibilitando leituras simplificadoras ou universalistas.

Em conjunto, estas perspetivas revelam uma transformação significativa na forma de pensar a pobreza. Se as primeiras abordagens privilegiavam sobretudo a insuficiência de recursos, os contributos mais recentes mostram que a pobreza deve ser entendida como um problema, simultaneamente, económico, social, político, relacional e multidimensional. Ela exprime modos específicos de organização das sociedades, traduzindo desigualdades na distribuição de recursos, oportunidades, direitos, reconhecimento e poder.

Em síntese, a pobreza não resulta apenas da escassez de materiais disponíveis para construir a casa. Depende, sobretudo, da qualidade do terreno onde essa construção assenta. Um terreno marcado por desigualdades estruturais, opções políticas, fragilidades institucionais e relações de poder que condicionam profundamente as possibilidades de cada pessoa construir, habitar e sustentar uma vida digna.

2. O estado da casa: medir a pobreza e compreender as suas múltiplas dimensões

Os indicadores não explicam, por si só, a pobreza, mas são instrumentos que procuram torná-la visível, permitindo identificar tendências, comparar contextos e apoiar a definição de políticas públicas. Contudo, tal como qualquer instrumento de observação, iluminam apenas determinadas dimensões da realidade. Cada indicador revela uma parte da construção, mas nenhum consegue, isoladamente, captar toda a complexidade do edifício nem compreender plenamente as razões da sua instabilidade.

A evolução dos instrumentos de medição acompanhou, em larga medida, a própria evolução das abordagens teóricas da pobreza. À medida que esta passou a ser compreendida como um fenómeno multidimensional, também os indicadores procuraram captar dimensões que ultrapassam a insuficiência de rendimento.

A medida mais utilizada na Europa é a taxa de risco de pobreza, que considera em situação de pobreza os indivíduos cujo rendimento é inferior a 60% do rendimento mediano equivalente (Eurostat, 2023a). Enquanto indicador de pobreza relativa, amplamente consolidado na literatura (Atkinson et al., 2002), permite acompanhar a evolução da pobreza e estabelecer comparações entre países, evidenciando a estreita relação entre pobreza e desigualdade (OECD, 2008). No entanto, apresenta limitações importantes, já que ao basear-se exclusivamente no rendimento, não capta diferenças no custo de vida nem identifica situações em que, apesar de o rendimento ultrapassar o limiar estatístico, persistem privações significativas (Marlier & Atkinson, 2010). Este indicador permite perceber onde a casa se encontra situada na encosta, mas pouco nos diz sobre a solidez das suas paredes ou sobre a estabilidade do terreno onde foi construída. Embora continue a constituir o principal indicador utilizado internacionalmente, a pobreza monetária revelou-se insuficiente para captar outras formas de privação.

É precisamente para responder a esta limitação que ganha importância o indicador de intensidade da pobreza. Mais do que identificar quem se encontra abaixo do limiar, procura avaliar a distância que separa essas pessoas desse mesmo limiar, permitindo compreender a profundidade da privação (Nolan & Whelan, 2011). Esta distinção é particularmente relevante, porque dois países podem apresentar taxas de pobreza semelhantes e, ainda assim, revelar realidades profundamente distintas. Onde a distância ao limiar é reduzida, uma melhoria das condições económicas poderá ser suficiente para retirar muitas pessoas da pobreza; onde essa distância é maior, a pobreza tende a assumir um carácter mais

persistente e estrutural (Atkinson, 2019). Na metáfora adotada, não basta saber que a casa está construída numa encosta; importa compreender quão profunda é a ravina sobre a qual assenta. Esta limitação conduziu ao desenvolvimento de indicadores capazes de observar dimensões mais concretas das condições de vida.

Os indicadores de privação material e social vieram acrescentar uma dimensão essencial a esta análise. Introduzidos por Mack e Lansley (1985) e posteriormente integrados no EU-SILC (Marlier et al., 2007), procuram captar dificuldades concretas da vida quotidiana, como a incapacidade para manter a habitação aquecida, assegurar uma alimentação adequada, substituir mobiliário essencial ou fazer face a despesas inesperadas. Como demonstram Nolan e Whelan (2011), estas privações nem sempre coincidem com situações de baixo rendimento, revelando vulnerabilidades que permanecem invisíveis quando a análise se limita aos indicadores monetários. São, na metáfora da casa, as infiltrações, a humidade ou as fissuras que começam a aparecer mesmo quando, à primeira vista, a estrutura parece manter-se de pé.

Outra dimensão particularmente relevante é introduzida pelos indicadores de pobreza persistente, que acrescentam o fator tempo à compreensão do fenómeno. Mais do que identificar quem é pobre num determinado momento, estes indicadores permitem perceber quem permanece nessa condição durante vários anos consecutivos (Bane & Ellwood, 1986; Jenkins, 2011; Whelan & Maître, 2009). A literatura mostra que a permanência prolongada na pobreza está fortemente associada à acumulação de desvantagens, à fragilidade das redes de apoio e à reprodução intergeracional das desigualdades (Bane & Ellwood, 1986; Nolan & Whelan, 2011; Jenkins, 2011; Whelan & Maître, 2009). A diferença é significativa: não é o mesmo enfrentar uma tempestade passageira do que viver permanentemente numa casa construída sobre um terreno que continua a deslizar.

Na tentativa de integrar estas diferentes dimensões, a União Europeia desenvolveu o indicador AROPE (*At Risk of Poverty or Social Exclusion*), atualmente utilizado como principal referência para monitorizar a pobreza e a exclusão social. Este indicador combina três componentes, pobreza monetária, privação material e social severa e baixa intensidade laboral do agregado familiar, permitindo observar a acumulação de vulnerabilidades que frequentemente se reforçam mutuamente (Marlier et al., 2007). Como referem Guio, Gordon e Marlier (2012), a principal vantagem do AROPE reside precisamente na capacidade de captar a articulação entre baixos rendimentos, precariedade laboral e

condições concretas de vida. Na metáfora deste artigo, é talvez o indicador que melhor consegue observar, em simultâneo, o estado das paredes, a qualidade do terreno e a exposição da casa às intempéries.

Nos últimos anos têm igualmente adquirido relevância os chamados orçamentos de referência, que procuram estimar o rendimento necessário para assegurar uma vida digna em diferentes contextos territoriais (Goedemé et al., 2015). Esta abordagem representa uma mudança importante de perspetiva. A questão deixa de ser apenas identificar quem se encontra abaixo de um determinado limiar estatístico e passa a procurar compreender quanto custa, efetivamente, viver com dignidade em cada contexto. Tornam-se, assim, mais visíveis fenómenos como a pobreza energética, a pobreza entre trabalhadores ou os impactos diferenciados dos custos da habitação e das desigualdades territoriais.

A pobreza subjetiva acrescenta uma dimensão frequentemente esquecida nas análises estatísticas. Estudos realizados em Portugal (Costa et al., 1985, 2008), bem como os contributos de Ringen (1988), Mack e Lansley (1985) e Nolan e Whelan (2011), mostram que a experiência da pobreza não depende apenas dos recursos disponíveis, mas também das expectativas sociais, das comparações com outros grupos e do sentimento de pertença ou exclusão. Ansiedade económica, vergonha, sensação de inadequação ou incapacidade para manter padrões considerados socialmente aceitáveis constituem dimensões fundamentais da experiência da pobreza que dificilmente podem ser captadas pelos indicadores tradicionais. Na metáfora utilizada ao longo deste artigo, trata-se da forma como os próprios habitantes percecionam a segurança ou fragilidade da casa onde vivem.

Esta diversidade de indicadores evidencia uma questão fundamental: medir a pobreza nunca constitui um exercício neutro. A seleção dos indicadores, dos limiares e das dimensões consideradas relevantes traduz opções conceptuais, normativas e políticas acerca do que significa viver com dignidade numa determinada sociedade. Como defendem Sen (2003), Atkinson (2019) e Spicker (2007), medir implica sempre escolher aquilo que merece ser tornado visível e, inevitavelmente, aquilo que permanece nas margens da observação. Os indicadores não apenas descrevem a realidade, mas contribuem também para definir quais os problemas que entram na agenda pública, quem é reconhecido como destinatário das políticas sociais e que respostas passam a ser consideradas legítimas.

Esta reflexão torna-se particularmente importante num contexto em que as políticas públicas são cada vez mais avaliadas através de metas quantitativas e indicadores de desempenho. Embora estes instrumentos sejam indispensáveis para acompanhar tendências e fundamentar decisões, existe o risco de promoverem uma leitura excessivamente tecnocrática da pobreza, reduzindo experiências complexas de vulnerabilidade a categorias estatísticas. Medir a inclinação do terreno ou a espessura das paredes é certamente necessário, contudo, dificilmente permitirá compreender porque razão determinadas casas continuam, geração após geração, a ser construídas nos mesmos terrenos instáveis.

No seu conjunto, estes diferentes indicadores revelam que a pobreza possui uma natureza profundamente multidimensional. A pobreza monetária identifica insuficiências de rendimento; a intensidade da pobreza permite avaliar a profundidade da privação; a privação material revela dificuldades concretas do quotidiano; a pobreza persistente evidencia a duração das vulnerabilidades; os indicadores compostos mostram a acumulação de desvantagens; e a pobreza subjetiva aproxima-nos da experiência vivida pelas próprias pessoas. Cada um ilumina uma parte da realidade, mas nenhum consegue, isoladamente, explicar toda a complexidade do problema.

Importa, por fim, distinguir pobreza e desigualdade, conceitos frequentemente utilizados como sinónimos, mas que remetem para realidades distintas. Enquanto a pobreza diz respeito à insuficiência de recursos ou condições necessárias para assegurar uma vida digna, a desigualdade refere-se ao modo como rendimentos, riqueza e oportunidades se distribuem na sociedade (Piketty, 2014; Atkinson, 2015). Como observa Costa et al (2008), é possível encontrar sociedades relativamente igualitárias onde a maioria da população dispõe de baixos níveis de vida, bem como sociedades muito desiguais onde a pobreza absoluta é menos expressiva. Nolan e Whelan (2011) mostram igualmente que reduzir a pobreza não significa necessariamente reduzir a desigualdade, do mesmo modo que uma diminuição das desigualdades não garante melhorias substanciais na situação das pessoas mais pobres. Piketty (2014) reforça esta distinção ao demonstrar que a concentração crescente da riqueza constitui uma dinâmica própria, distinta da insuficiência de recursos que caracteriza a pobreza.

Na metáfora que estrutura este artigo, os indicadores de pobreza permitem observar as fissuras, as infiltrações e a habitabilidade de cada casa. Já os indicadores de desigualdade ajudam a compreender a configuração do bairro como um todo, revelando

porque razão algumas casas continuam sistematicamente expostas a terrenos mais frágeis do que outras. São perspetivas distintas, mas complementares, cuja articulação permite compreender não apenas quem vive em situação de pobreza, mas também os mecanismos que produzem e reproduzem as desigualdades nas sociedades contemporâneas.

3. A paisagem portuguesa: o retrato da pobreza em Portugal

A compreensão da pobreza ganha maior densidade quando as perspetivas teóricas dialogam com a realidade empírica. No caso português, esse exercício revela uma realidade marcada por contrastes. Apesar dos progressos registados nas últimas décadas em diversos indicadores sociais, a pobreza continua a assumir um carácter estrutural, refletindo vulnerabilidades persistentes que atravessam diferentes grupos sociais e territórios. O terreno onde muitas vidas são construídas continua marcado por fragilidades estruturais que dificultam a consolidação de percursos de vida estáveis e seguros.

Segundo o estudo *Portugal Desigual: Um retrato das desigualdades de rendimentos e da pobreza no país*, de Carlos Farinha Rodrigues (2025a), cerca de 1,8 milhões de pessoas encontravam-se em situação de pobreza monetária em 2023, correspondendo a 16,6% da população residente. Embora este valor represente uma ligeira redução relativamente a 2022 (17,0%), permanece acima do registado em 2021 (16,4%), sugerindo que as melhorias observadas continuam frágeis e facilmente reversíveis. Dados do INE (2025a) revelam igualmente que, em 2024, a taxa de pobreza ou exclusão social atingia 19,7%, abrangendo aproximadamente 2,1 milhões de pessoas. A taxa de risco de pobreza manteve-se nos 16,6%. Estes resultados confirmam que Portugal continua entre os países da União Europeia com maiores níveis de pobreza e desigualdade, apresentando um coeficiente de Gini de 31,9%, superior à média da UE27.

Mais do que traduzirem uma realidade estatística, estes dados suscitam uma questão fundamental: porque continua Portugal a apresentar níveis de pobreza persistentemente superiores aos da maioria dos países europeus, apesar da consolidação do Estado social e da melhoria de vários indicadores económicos e sociais? A resposta dificilmente pode ser encontrada apenas na insuficiência das prestações sociais ou em situações individuais de vulnerabilidade. Pelo contrário, a persistência da pobreza parece refletir características estruturais do próprio modelo de desenvolvimento português, marcado por baixos salários, forte segmentação do mercado de trabalho, desigualdades territoriais, dificuldades

crecentes de acesso à habitação e uma capacidade redistributiva relativamente limitada quando comparada com outros países europeus. Neste contexto, a pobreza deve ser entendida menos como um problema de rendimento isolado e mais como o resultado da acumulação de desvantagens produzidas por estruturas económicas, sociais e institucionais que continuam a distribuir de forma desigual recursos, oportunidades e proteção.

Esta leitura torna-se ainda mais evidente quando se observa a intensidade da pobreza. Em 2023, este indicador atingiu 25,7%, ligeiramente acima do valor registado em 2022 (INE, 2024a). Embora a proporção de pessoas abaixo do limiar de pobreza tenha diminuído marginalmente, a profundidade das situações de privação manteve-se praticamente inalterada. Isto significa que muitas pessoas continuam muito distantes das condições mínimas necessárias para ultrapassar a pobreza. Algumas paredes poderão ter sido reforçadas, mas o terreno onde assentam continua a apresentar sinais de instabilidade. A melhoria de alguns indicadores não significa, por isso, uma redução equivalente da vulnerabilidade estrutural.

Esta realidade confirma que a pobreza em Portugal não pode ser analisada através de uma única dimensão. Pelo contrário, resulta da articulação entre diferentes formas de vulnerabilidade que tendem a reforçar-se mutuamente. A insuficiência de rendimento associa-se frequentemente a dificuldades de acesso à habitação, pobreza energética, precariedade laboral, desigualdades educativas e assimetrias territoriais, formando um conjunto de desvantagens acumuladas que limitam as possibilidades de mobilidade social.

A pobreza económica continua a constituir a expressão mais visível deste fenómeno. No entanto, limitar a análise ao rendimento significaria ignorar os mecanismos através dos quais a vulnerabilidade se reproduz. Os baixos salários, a precariedade do emprego, a fragilidade das carreiras contributivas e a reduzida capacidade de poupança diminuem a margem de proteção das famílias perante acontecimentos inesperados, tornando-as mais expostas a situações de instabilidade. A insuficiência de recursos deixa, assim, de ser apenas uma consequência da pobreza para se transformar num fator que alimenta outras formas de privação.

A pobreza energética constitui um exemplo particularmente expressivo desta dinâmica. Em 2023, 15,7% da população residente não conseguia manter a habitação adequadamente aquecida, proporção que ascendia a 30,9% entre as pessoas em situação de pobreza (INE, 2024a; Rodrigues, 2025a). Portugal permanece, por isso, entre os países

europeus mais afetados por esta forma de privação (European Commission, 2025). Este fenómeno evidencia que a pobreza energética não resulta exclusivamente da insuficiência de rendimento. Reflete igualmente décadas de reduzido investimento na qualidade do parque habitacional, problemas de isolamento térmico e elevados custos da energia. Mais do que uma dificuldade circunstancial, trata-se de uma vulnerabilidade estrutural que compromete diretamente a saúde, o bem-estar e a qualidade de vida.

Também a habitação tornou-se uma das expressões mais visíveis das desigualdades sociais em Portugal. Para além de problemas de degradação ou sobrelotação, a crescente sobrecarga dos custos habitacionais representa hoje um importante fator de empobrecimento. Cerca de 33,9% dos agregados em situação de pobreza destinavam mais de 40% do rendimento às despesas com habitação, enquanto entre a população não pobre essa proporção era de apenas 6,6% (Nova SBE Economics for Policy Knowledge Center, 2024). Esta realidade resulta da conjugação entre baixos rendimentos, escassez de habitação acessível e crescente financeirização do mercado imobiliário. A casa deixa, assim, de representar apenas um espaço de proteção para se transformar, muitas vezes, num fator adicional de vulnerabilidade.

A educação continua a desempenhar um importante papel de proteção face à pobreza. Em 2023, a taxa de pobreza entre indivíduos com apenas o ensino básico situava-se nos 23,5%, descendo para 6,5% entre diplomados do ensino superior (Rodrigues, 2025a). Esta informação evidencia que níveis mais elevados de escolaridade continuam associados a menores riscos de pobreza. Contudo, a escolaridade, embora constitua um importante fator de proteção, não elimina os efeitos das transformações estruturais do mercado de trabalho nem garante trajetórias profissionais estáveis. O aumento da pobreza entre diplomados do ensino superior observado nas últimas décadas demonstra precisamente que a educação, embora fundamental, deixou de constituir uma garantia automática de integração económica e estabilidade profissional. A crescente precarização do trabalho qualificado demonstra que as oportunidades abertas pela educação continuam condicionadas pelas transformações do mercado de trabalho.

A distribuição da pobreza ao longo do ciclo de vida revela igualmente vulnerabilidades diferenciadas. Enquanto a pobreza infantil registou uma diminuição entre 2022 e 2023, a pobreza entre a população idosa aumentou de forma significativa (Rodrigues, 2025a). Esta evolução parece refletir, por um lado, os efeitos positivos de

algumas medidas dirigidas às famílias com crianças e, por outro, a crescente dificuldade de muitos idosos em responder ao aumento dos custos da habitação, da energia e dos bens essenciais.

A composição familiar constitui outro importante fator de diferenciação. Famílias monoparentais, agregados numerosos e pessoas que vivem sozinhas continuam a apresentar níveis particularmente elevados de pobreza (Rodrigues, 2025a). Estes padrões mantêm-se relativamente estáveis ao longo do tempo e evidenciam que determinadas configurações familiares permanecem mais expostas à insuficiência de rendimentos, à sobrecarga de cuidados e à fragilidade das redes de apoio.

Também o mercado de trabalho deixou de garantir proteção automática contra a pobreza. Em 2023, 44,3% das pessoas desempregadas encontravam-se em situação de pobreza, mas o dado mais expressivo talvez seja outro: 9,2% dos trabalhadores empregados viviam igualmente abaixo do limiar de pobreza (Rodrigues, 2025a). A existência crescente de *working poor* demonstra que o acesso ao emprego deixou de ser, por si só, condição suficiente para assegurar uma vida digna, refletindo os efeitos combinados de baixos salários, vínculos precários e reduzida progressão profissional.

Os indicadores de privação material e social aprofundam este retrato. Em 2024, quase um terço da população não possuía capacidade para fazer face a uma despesa inesperada equivalente ao valor mensal da linha de pobreza; 15,7% não conseguiam manter a casa adequadamente aquecida; 35,4% não tinham possibilidade de usufruir de uma semana de férias por ano; e 36,2% não conseguiam substituir mobiliário degradado (INE, 2025b). Estes dados mostram que muitas formas de privação permanecem invisíveis quando a análise se limita ao rendimento, revelando dificuldades que atravessam silenciosamente o quotidiano de milhares de famílias. Estes dados evidenciam que a pobreza se manifesta no quotidiano através de limitações que condicionam não apenas o consumo, mas também a participação social e a qualidade de vida.

Finalmente, a dimensão territorial recorda que a pobreza também possui uma geografia própria. O acesso ao emprego, aos serviços públicos, à habitação, aos transportes, à saúde ou à educação distribui-se de forma desigual pelo território nacional. Enquanto as áreas metropolitanas concentram oportunidades económicas, enfrentam simultaneamente fortes pressões habitacionais, em muitos territórios do interior acumulam-

se processos de envelhecimento, despovoamento e redução da oferta de serviços. O terreno onde as casas são construídas não apresenta, por isso, a mesma estabilidade para todos.

Em síntese, o retrato da pobreza em Portugal confirma que não estamos perante um conjunto disperso de dificuldades individuais. Os dados revelam antes a persistência de mecanismos estruturais que concentram vulnerabilidades em determinados grupos sociais, ciclos de vida e territórios. A insuficiência de rendimento, a precariedade laboral, as dificuldades de acesso à habitação, a pobreza energética, as desigualdades educativas e territoriais não constituem problemas independentes. Pelo contrário, reforçam-se mutuamente e contribuem para reproduzir trajetórias persistentes de exclusão. A metáfora da casa construída em terreno instável torna-se, por isso, particularmente elucidativa: o problema raramente reside apenas nas paredes. É a qualidade do terreno onde essas paredes assentam que continua a determinar, em larga medida, as possibilidades de construir e sustentar uma vida digna.

4. Reparar as paredes: políticas e medidas de combate à pobreza

Se a pobreza resulta, como se procurou demonstrar nos capítulos anteriores, da articulação entre desigualdades económicas, fragilidades institucionais e relações de poder, então a discussão sobre as políticas públicas não pode limitar-se à identificação das medidas existentes. A questão central passa a ser outra: até que ponto estas políticas são capazes de alterar as condições que produzem a pobreza ou limitam-se, sobretudo, a gerir as suas consequências? Esta distinção é particularmente importante porque diferentes conceções da pobreza conduzem inevitavelmente a diferentes formas de intervenção. Quando a pobreza é entendida como um problema essencialmente individual, as respostas tendem a privilegiar mecanismos de correção comportamental ou de inserção no mercado de trabalho. Quando é interpretada como expressão de desigualdades estruturais, a intervenção exige políticas redistributivas mais robustas, capazes de transformar as condições que geram vulnerabilidade.

Na metáfora da casa construída em terreno instável, as políticas públicas podem assumir diferentes funções. Algumas procuram reforçar as paredes fragilizadas, outras evitam o colapso imediato da estrutura e outras, embora em menor número, intervêm sobre o próprio terreno. A sua eficácia depende, por isso, não apenas da existência formal das medidas, mas da sua capacidade para alterar as condições sociais, económicas e

institucionais que continuam a produzir pobreza. Como têm demonstrado Esping-Andersen (1999) e Atkinson (2019), políticas insuficientemente articuladas, de baixa intensidade ou cobertura limitada tendem a funcionar sobretudo como mecanismos de contenção, deixando praticamente intactas as desigualdades que procuram combater.

Os dados disponíveis mostram claramente que o Estado social desempenha um papel decisivo na redução da pobreza em Portugal. Em 2023, a taxa de risco de pobreza situava-se nos 16,6%; sem as transferências sociais não contributivas, esse valor aumentaria para 21,4% (Rodrigues, 2025a). Isto significa que prestações como o Rendimento Social de Inserção, os apoios no desemprego ou as prestações por doença e incapacidade reduziram a pobreza em 4,8 pontos percentuais, um impacto superior ao observado em 2022, embora ainda abaixo dos valores registados antes da pandemia (Rodrigues, 2025b). O efeito das pensões é ainda mais expressivo, reduzindo adicionalmente a pobreza em 18,9 pontos percentuais. Estes dados confirmam que o Estado social continua a desempenhar um papel essencial enquanto mecanismo coletivo de proteção, funcionando como uma verdadeira estrutura de suporte que impede que muitas famílias caiam em situações de privação extrema.

Contudo, reconhecer a importância destas políticas não significa ignorar as suas limitações. Quando comparado com outros países europeus, Portugal continua a apresentar uma capacidade redistributiva relativamente reduzida. Enquanto, na União Europeia, as prestações sociais diminuem, em média, a pobreza em 26,7 pontos percentuais, em Portugal essa redução situa-se nos 24,8 pontos percentuais (Eurostat, 2023b; Rodrigues, 2025b). O mesmo sucede relativamente à desigualdade, cujo coeficiente de Gini é reduzido em cerca de 18,8 pontos percentuais na média europeia, mas apenas em 16 pontos percentuais em Portugal (Eurostat, 2024). A diferença poderá parecer modesta, mas revela que o sistema português possui menor capacidade para compensar desigualdades produzidas pelo mercado.

Mais do que uma insuficiência quantitativa de recursos, esta limitação revela uma dificuldade estrutural em alterar os mecanismos que continuam a produzir desigualdades e a alimentar trajetórias persistentes de pobreza. Nesta perspetiva, a eficácia das políticas públicas não pode ser avaliada apenas pelo número de beneficiários abrangidos, mas pela sua capacidade de transformar as condições sociais que geram vulnerabilidade.

Esta limitação não decorre apenas do desenho técnico das prestações sociais. Resulta de características estruturais do próprio modelo de proteção social português. A reduzida generosidade das prestações dirigidas à população em idade ativa, a limitada progressividade do sistema fiscal, a persistência de baixos salários, a segmentação do mercado de trabalho, a precariedade contratual e a cobertura desigual das respostas sociais condicionam significativamente o seu potencial redistributivo (Eurostat, 2024; OECD, 2024a). Acrescem ainda importantes assimetrias territoriais na oferta de respostas sociais, que limitam o acesso de determinados grupos aos mecanismos de proteção existentes.

Esta realidade remete para uma questão mais ampla sobre a própria natureza das políticas de combate à pobreza. Nas últimas décadas, o debate internacional tem sido marcado pela crescente tensão entre abordagens universalistas, assentes na garantia de direitos sociais, e abordagens focalizadas, dirigidas exclusivamente aos grupos considerados mais vulneráveis. Embora a focalização permita concentrar recursos em contextos de restrição orçamental, diversos autores alertam para os seus efeitos de segmentação, estigmatização e diferenciação entre cidadãos (Esping-Andersen, 1999; Fraser, 1997). A questão deixa, assim, de ser apenas quem recebe apoio, passando também a envolver a forma como esses apoios são socialmente legitimados. Esta tensão permanece particularmente relevante no contexto português, onde coexistem políticas de vocação universal com prestações fortemente focalizadas, revelando um modelo híbrido de proteção social.

Esta discussão tornou-se particularmente relevante com a expansão das racionalidades neoliberais. Em muitos países europeus, incluindo Portugal, as políticas sociais passaram progressivamente a articular mecanismos de proteção com instrumentos de ativação, condicionalidade e responsabilização individual. Como referem Brown (2015) e Dardot e Laval (2016), esta evolução traduz uma mudança mais profunda na forma de compreender os problemas sociais. A pobreza tende a ser apresentada menos como consequência de desigualdades estruturais e mais como insuficiente integração no mercado de trabalho ou incapacidade individual de adaptação. Neste quadro, as políticas sociais deixam de distribuir apenas recursos e produzem, simultaneamente, categorias morais, distinguindo beneficiários considerados mais ou menos merecedores de apoio e contribuindo para redefinir as próprias fronteiras da cidadania social. Nesta perspetiva, as

políticas deixam de atuar sobre o terreno onde a pobreza é produzida para se concentrarem, sobretudo, na gestão das suas manifestações mais visíveis.

A configuração atual das políticas portuguesas pode ser organizada em torno de quatro grandes eixos de intervenção.

O primeiro corresponde às políticas de reforço dos rendimentos, que incluem prestações como o Rendimento Social de Inserção, o abono de família, o Complemento Solidário para Idosos, as prestações de desemprego e diversos apoios extraordinários criados em períodos de crise. Estas medidas desempenham um papel decisivo na prevenção de situações de pobreza severa. Contudo, os seus montantes e níveis de cobertura continuam frequentemente insuficientes para assegurar condições de vida plenamente adequadas. Estas medidas revelam a importância da proteção social enquanto mecanismo de mitigação da pobreza, mas mostram igualmente os limites de respostas predominantemente compensatórias quando não acompanhadas por políticas capazes de reduzir as desigualdades estruturais.

O caso do Rendimento Social de Inserção ilustra particularmente bem as tensões que atravessam o debate sobre as políticas sociais. Criado para garantir um rendimento mínimo associado a processos de inserção, o RSI permanece uma das principais respostas dirigidas às situações de maior vulnerabilidade económica. Paradoxalmente, é também uma das prestações mais sujeitas a discursos públicos centrados na fraude, na dependência e na alegada falta de mérito dos beneficiários (Marques, 2016). A persistência destas narrativas revela que o debate em torno do RSI ultrapassa largamente a discussão sobre a sua eficácia enquanto instrumento de combate à pobreza. Está em causa a própria conceção de cidadania social e o modo como a sociedade distingue direitos de favores, proteção de controlo e solidariedade de suspeição. Estas prestações funcionam frequentemente como escoras indispensáveis para impedir o colapso imediato da casa. Contudo, dificilmente conseguem, por si só, reforçar estruturalmente uma construção assente num terreno permanentemente instável. Apesar da sua importância, estas medidas atuam predominantemente sobre as consequências da pobreza, possuindo menor capacidade para alterar os mecanismos estruturais que a produzem.

A habitação constitui um segundo eixo fundamental. Programas como o Porta 65, os incentivos à reabilitação urbana, os apoios ao arrendamento ou o programa Mais Habitação procuram responder ao agravamento da crise habitacional. Apesar da sua importância, a

escala destas medidas permanece insuficiente perante a escassez de habitação acessível, a reduzida dimensão do parque habitacional público e os efeitos da financeirização do mercado imobiliário. Em larga medida, continuam a responder às consequências da crise, mais do que aos mecanismos que a produzem. Mais do que responder à emergência habitacional, o desafio consiste em transformar um mercado cuja crescente financeirização contribui para produzir novas formas de exclusão residencial. A crise da habitação evidencia particularmente bem como políticas setoriais, quando desligadas de estratégias redistributivas mais amplas, tendem a responder aos efeitos imediatos da pobreza sem alterar os fatores que a reproduzem.

As políticas de emprego e qualificação representam um terceiro eixo de intervenção. Programas de formação, políticas ativas de emprego, aumentos do salário mínimo ou medidas de conciliação entre trabalho e família procuram promover trajetórias profissionais mais estáveis. No entanto, a persistência de trabalhadores pobres demonstra que o emprego deixou de constituir uma garantia suficiente de proteção contra a pobreza. Quando os salários permanecem baixos, os vínculos laborais são precários e as oportunidades de progressão limitadas, o mercado de trabalho deixa de funcionar como principal mecanismo de integração social. Este fenómeno questiona uma das premissas centrais das políticas de ativação, segundo a qual a integração no mercado de trabalho constitui, por si só, uma via suficiente para superar a pobreza.

O quarto eixo integra medidas destinadas a reduzir os custos essenciais de vida, como a tarifa social de energia, os passes sociais, os apoios alimentares escolares, os manuais gratuitos ou determinados apoios na área da saúde. Estas respostas aliviam pressões imediatas sobre os orçamentos familiares e desempenham um papel importante na mitigação das situações de maior vulnerabilidade. Contudo, mantêm uma lógica predominantemente compensatória, incidindo sobretudo sobre os efeitos da pobreza e não sobre as estruturas que continuam a produzi-la. Estas medidas reduzem custos imediatos, mas dificilmente alteram as desigualdades estruturais que colocam milhares de famílias em situação permanente de vulnerabilidade.

Apesar dos progressos alcançados em diferentes domínios, Portugal permanece distante das metas definidas na Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (2021-2030). A persistência de baixos salários, os efeitos da inflação, a insuficiente capacidade redistributiva do sistema fiscal e social, a crise da habitação e a limitada articulação entre

diferentes políticas públicas ajudam a explicar este desfasamento (Rodrigues, 2025b; OECD, 2024a).

Em última análise, avaliar políticas de combate à pobreza não significa apenas contabilizar medidas ou beneficiários. Significa questionar se essas políticas conseguem alterar as condições que continuam a produzir desigualdades ou se permanecem essencialmente orientadas para gerir os seus efeitos mais imediatos. Enquanto prevalecer uma lógica predominantemente compensatória, a intervenção pública continuará a desempenhar um papel indispensável de mitigação, mas dificilmente assumirá uma verdadeira função transformadora.

Neste contexto, o Serviço Social assume um papel particularmente relevante, não apenas na implementação das políticas públicas, mas também na identificação das suas limitações, na defesa dos direitos sociais e na promoção de respostas orientadas para a transformação das condições estruturais que produzem pobreza.

As políticas públicas portuguesas continuam a reforçar paredes fragilizadas, reparar janelas e conter infiltrações. Sem essas intervenções, muitas casas ruiriam. Contudo, raramente intervêm sobre o terreno onde essas casas continuam a ser construídas. Enquanto esse terreno permanecer marcado por profundas desigualdades económicas, laborais, habitacionais e territoriais, as políticas públicas continuarão a reparar as paredes da casa, mas dificilmente conseguirão reforçar as fundações onde assenta uma sociedade mais justa.

Conclusão

A metáfora da casa construída em terreno instável constituiu o fio condutor deste artigo e permitiu compreender a pobreza para além das leituras que a reduzem à insuficiência de rendimento ou às circunstâncias individuais. Ao longo da reflexão desenvolvida procurou-se mostrar que a pobreza não é um acidente social nem uma condição inevitável de determinados grupos. É, antes de mais, uma realidade produzida pela forma como as sociedades organizam a distribuição de recursos, oportunidades, direitos, reconhecimento e poder. As paredes da casa podem revelar as manifestações mais visíveis da pobreza, mas é a qualidade do terreno onde assentam que ajuda a explicar a persistência das desigualdades.

A análise dos diferentes enquadramentos teóricos evidenciou que, apesar das diferenças entre abordagens socioeconómicas, culturais, estruturais, multidimensionais, relacionais, feministas ou interseccionais, existe uma convergência fundamental: a pobreza não pode ser compreendida isoladamente das relações sociais, das instituições e das estruturas que moldam as possibilidades de vida das pessoas. O mesmo sucede com os instrumentos de medição. Longe de constituírem dispositivos neutros de observação, os indicadores traduzem escolhas conceptuais e políticas sobre aquilo que uma sociedade considera necessário para viver com dignidade. Medir significa, inevitavelmente, selecionar aquilo que se torna visível e aquilo que permanece oculto.

O retrato da realidade portuguesa reforça esta leitura. Apesar dos progressos alcançados em diferentes domínios, a persistência da pobreza monetária, da pobreza energética, da vulnerabilidade habitacional, da precariedade laboral e das desigualdades territoriais demonstra que muitos dos fatores que produzem vulnerabilidade continuam profundamente enraizados. A pobreza revela-se, assim, menos como consequência de trajetórias individuais e mais como expressão de um modelo de desenvolvimento que continua a distribuir de forma desigual recursos, oportunidades e proteção social.

Também a análise das políticas públicas permitiu retirar uma conclusão importante. O Estado social continua a desempenhar um papel absolutamente indispensável na redução da pobreza e da desigualdade. Sem as transferências sociais, milhões de pessoas enfrentariam condições de vida significativamente mais precárias. Contudo, reconhecer a importância destas políticas não significa ignorar os seus limites. Em muitos casos, as respostas continuam predominantemente orientadas para mitigar os efeitos da pobreza, mais do que para transformar as condições que a produzem. Esta distinção parece particularmente relevante num contexto em que as racionalidades neoliberais tendem a privilegiar políticas de ativação, focalização e condicionalidade, deslocando progressivamente o debate da justiça social para a responsabilização individual. O reforço do Estado Social, a promoção de trabalho digno, o acesso a habitação adequada, a redução das desigualdades territoriais e a garantia efetiva dos direitos sociais constituem dimensões indissociáveis de uma estratégia estrutural de combate à pobreza.

Em conjunto, as diferentes dimensões analisadas conduzem a uma ideia central: a pobreza é produzida, medida e enfrentada através de processos sociais, económicos, políticos e institucionais que se reforçam mutuamente. Não existe apenas porque algumas

peças dispõem de menos recursos. Existe porque determinados modelos económicos, instituições e políticas públicas continuam a distribuir de forma profundamente desigual oportunidades, capacidades e reconhecimento. Esta perspetiva obriga a deslocar o debate das características individuais para os mecanismos coletivos que estruturam a vida social.

Deste entendimento decorrem importantes implicações. Para as políticas públicas, significa reconhecer que combater a pobreza exige ir além das respostas compensatórias, reforçando políticas redistributivas capazes de articular rendimentos adequados, trabalho digno, habitação acessível, serviços públicos de qualidade e proteção social robusta. Para a investigação, implica continuar a desenvolver abordagens multidimensionais capazes de articular indicadores quantitativos com a compreensão das experiências vividas e dos processos estruturais que produzem vulnerabilidade. Para o debate público, significa questionar narrativas que reduzem a pobreza a um problema de gestão administrativa, de mérito individual ou de insuficiência comportamental, obscurecendo as relações de poder e as desigualdades estruturais que a sustentam.

Mais profundamente, este artigo procurou mostrar que a pobreza constitui uma questão democrática. Não está apenas em causa a capacidade de satisfazer necessidades básicas, mas também a possibilidade de participar plenamente na vida económica, social, cultural e política. Falar de pobreza é, por isso, falar de cidadania, de direitos humanos e da qualidade das democracias contemporâneas. Enquanto uma parte da população continuar sistematicamente privada das condições necessárias para exercer esses direitos, a promessa democrática permanecerá inevitavelmente incompleta.

Em última análise, compreender a pobreza implica reconhecer que ela não constitui uma inevitabilidade nem um acidente social, mas o resultado de escolhas coletivas sobre a forma como se distribuem recursos, direitos, oportunidades e reconhecimento. Enquanto persistirem estruturas económicas, sociais e políticas que reproduzem desigualdades, as respostas públicas tenderão a atuar sobretudo sobre os seus efeitos mais imediatos.

A metáfora da casa construída em terreno instável procurou precisamente ilustrar esta ideia. Reforçar as paredes é indispensável e continuará a ser uma responsabilidade central das políticas sociais e do Serviço Social. Contudo, nenhuma reparação será plenamente eficaz enquanto o terreno permanecer marcado por desigualdades estruturais. O verdadeiro desafio consiste, por isso, em transformar as condições económicas, sociais e institucionais que continuam a produzir vulnerabilidade e exclusão.

Mais do que um recurso expositivo, a metáfora utilizada neste artigo procurou funcionar como um instrumento heurístico, permitindo articular diferentes perspetivas teóricas e tornar mais visíveis as relações entre pobreza, desigualdades e políticas públicas.

É neste compromisso com a justiça social, a efetivação dos direitos humanos e a construção de sociedades mais igualitárias que reside um dos maiores desafios das políticas públicas, da investigação e do Serviço Social nas próximas décadas.

Referências bibliográficas

- Alkire, S.; Foster, J. (2011). Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics*, v. 95, n. 7-8, p. 476-487.
<https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.11.006>
- Atkinson, A. B. (1998). *Poverty in Europe*. Blackwell.
- Atkinson, A. B. (2015). *Inequality: What can be done?* Harvard University Press.
- Atkinson, A. B. (2019). *Measuring poverty around the world*. Princeton University Press.
- Atkinson, A. B.; Cantillon, B.; Marlier, E.; Nolan, B. (2002). *Social indicators: The EU and social inclusion*. Oxford University Press.
- Bane, M. J.; Ellwood, D. T. (1986). Slipping into and out of poverty: The dynamics of spells. *Journal of Human Resources*, v. 21, n. 1, p. 1-23.
<https://doi.org/10.2307/145955>
- Bauman, Z. (2003). *Wasted lives: Modernity and its outcasts*. Polity Press.
- Bourdieu, P. (1998). *Acts of resistance: Against the tyranny of the market*. New Press.
- Bourdieu, P. (1999) *The weight of the world: Social suffering in contemporary society*. Polity Press.
- Brown, W. (2015). *Undoing the demos: Neoliberalism's stealth revolution*. Zone Books.
- Castel, R. (1998). *As Metamorfoses da Questão Social: Uma Crónica do Salário*. Ed. Vozes.
- Chant, S. (2006). Re-thinking the “feminization of poverty” in relation to aggregate gender indices. *Journal of Human Development*, v. 7, n. 2, p. 201-220.
<http://dx.doi.org/10.1080/14649880600768538>
- Chant, S. (2015). Gender and poverty in the global South. In Coles; Gray; Momsen (Eds.) *The Routledge handbook of gender and development*. Routledge, pp. 165-178.

- CIES/CESO, I&D (1998). *Grupos sociais desfavorecidos face ao mercado: Tipologias e quadro básico de medidas recomendáveis*. CIES/CESO.
- Costa, A. B. et al (1985). *A pobreza em Portugal*. Cáritas.
- Costa, A. B. (Coord.) et al. (2008). *Um olhar sobre a pobreza: Vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo*. Gradiva.
- Dardot, P.; Laval, C. (2016). *A nova razão do mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Boitempo.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford University Press.
- European Commission (2025). *State of the Energy Union Report 2025 (COM/2025/667 final)*. Publications Office of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0667>
- Eurostat (2023a). *Methodological guidelines*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurostat. EU-SILC (2023b). *Income and living conditions (EU-SILC): Methodology and results*. Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions>
- Eurostat (2024). *Impact of social transfers (excluding pensions) on poverty reduction*. Eurostat. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/tespm050_r
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP & WHO. (2025). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2025: Addressing high food price inflation for food security and nutrition*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations. <https://openknowledge.fao.org/items/4b1f7d26-267d-4a81-aed4-4f9de4d93f85>
- Fairclough, N. (1992). *Discourse and social change*. Polity Press.
- Foucault, M. (1979). *Microfísica del poder*. La Piqueta.
- Foucault, M. (1999). *Estrategias de poder* (Obras esenciales, v. II). Paidós.
- Fraser, N. (1997). *Justice interruptus: critical reflections on the “postsocialist” condition*. Routledge.
- Fraser, N. (2022). *Cannibal capitalism: how our system is devouring democracy, care, and the planet - and what we can do about it*. Verso.
- Goedemé, T. et al (2015). *Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe*. European Commission.

- <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/507366e8-606c-4fe8-a4ac-d6417502110b/language-en>
- Guio, A-C.; Gordon, D.; Marlier, E. (2012). *Measuring material deprivation in the EU*. Eurostat. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dfd8a2c5-8260-48e3-bb7e-102c90d64771/language-en>
- Hall, S. (1997). *Representation: Cultural representations and signifying practices*. Open University.
- Harvey D (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press.
- INE - Instituto Nacional de Estatística (2024a). *Rendimento e condições de vida 2024*. INE.
- INE - Instituto Nacional de Estatística (2024b). *Inquérito às condições de vida e rendimento (ICOR 2023)*. In *Destaques*. INE.
- INE - Instituto Nacional de Estatística (2025a). *Dia Internacional para a Erradicação da Pobreza: 17 de outubro de 2025*. INE.
- INE - Instituto Nacional de Estatística (2025b). *Índice de pobreza e privação – Portugal 2024*. INE.
- Jenkins, S. P (2011). *Changing fortunes: Income mobility and poverty dynamics in Britain*. Oxford University Press.
- Kabeer, N. (1997). Women, wages and intra-household power relations in urban Bangladesh. *Development and Change*, v. 28, n. 2, p. 261–302. <https://doi.org/10.1111/1467-7660.00043>
- Kabeer, N. (2000) *The power to choose*. Verso.
- Larsen, C. A. (2008). The institutional logic of welfare attitudes: How welfare regimes influence public support. *Comparative Political Studies*, v. 41, n. 2, p. 145–168. <https://doi.org/10.1177/0010414006295234>
- Lister, R. (2020). *Poverty*. 2. ed. Polity Press.
- Lister, R.; Patrick, R.; Brown, K. (2024). *Understanding theories and concepts in social policy*. 2. ed. Bristol University Press.
- Mack, J.; Lansley, S. (1985). *Poor Britain*. George Allen & Unwin.
- Marlier, E.; Atkinson, A. B. (2010). Indicators of poverty and social exclusion in a global context. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 29, n. 2, p. 285-304. <https://doi.org/10.1002/pam.20492>

- Marlier, E. et al. (2007). *The EU and social inclusion: Facing the challenges*. Policy Press.
- Marques, J. (2016). Itinerário de uma política: olhares sobre o rendimento social de inserção no concelho de Aveiro. [Tese de Doutoramento em Serviço Social, Universidade Lusíada de Lisboa]. 336 p.
<http://repositorio.ulusiada.pt/handle/11067/2531>
- Nolan, B.; Whelan, C. T. (Eds.) (2011). *Poverty and deprivation in Europe*. Oxford University Press.
- Nova SBE; Fundação “La Caixa”; BPI. (2024). *Habituação pesa mais de 40% no rendimento dos mais pobres*. Idealista, 28 ago. 2024.
- Nussbaum, M. C. (2012). *Women and human development: The capabilities approach*. Cambridge University Press.
- OECD (2008). *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*. OECD Publishing.
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2008/10/growing-unequal_g1gh8dfb/9789264044197-en.pdf
- OECD (2024a), Impact Evaluation of Active Labour Market Policies in Portugal, Connecting People with Jobs. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/c4b2ca21-en>
- OECD (2024b). *Society at a glance: OECD social indicators*. OECD Publishing.
- Paugam, S. (1993). La société française et ses pauvres. *Politix*, 6, n. 24, 215-218.
- Paugam, S. (2006). *A desqualificação social: Ensaio sobre a nova pobreza*. Porto Editora.
- Petersen, M. B.; Slothuus, R.; Stubager, R.; Togeby, L. (2011). Deservingness versus values in public opinion on welfare: The automaticity of the deservingness heuristic. *European Journal of Political Research*, v. 50, n. 1, p. 24–52.
<https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2010.01923.x>
- Piketty, T. (2014). *O capital no século XXI*. Temas e Debates.
- Pogge, T. (2005). World poverty and human rights. *Ethics & International Affairs*, 19, n. 1, p. 1-7. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7093.2005.tb00484.x>
- Ringen, S. (1988). Direct and indirect measures of poverty. *Journal of Social Policy*, v. 17, n. 3, p. 351-365.
- Rodrigues, C. F. (2025a). *Portugal Desigual: Um retrato das desigualdades de rendimentos e da pobreza no país*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

<https://ffms.pt/pt-pt/estudos/estudos/portugal-desigual-um-retrato-das-desigualdades-de-rendimentos-e-da-pobreza-no-pais>

- Rodrigues, C. F. (2025b). *Combate à pobreza: Uma profunda decepção*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. <https://ffms.pt/pt-pt/atualmentes/combate-pobreza-uma-profunda-dececao>
- Sen, A. (2003). *O desenvolvimento como liberdade*. Gradiva.
- Silverstone, R. (1999). *Why study the media?* Sage.
- Spicker, P. (2007). *The idea of poverty*. Policy Press.
- Standing, G. (2014). *O Precariado. A nova classe perigosa*. Autêntica Editora.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the UK*. Penguin Books.
- United Nations (2004). *Human rights and poverty reduction: A conceptual framework*. United Nations.
- United Nations (2012). *Principles and guidelines for a human rights approach to poverty reduction strategies*. United Nations.
- Van Oorschot, W. (2006) Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states, *Journal of European Social Policy*, 16(1): 23-42. <https://doi.org/10.1177/0958928706059829>
- Wacquant, L. (2009). *Punishing the poor: The neoliberal government of social insecurity*. Duke University Press.
- Walker, R. (2014). *The shame of poverty*. Oxford University Press.
- Whelan, C. T.; Maître, B. (2009). Welfare regime and social class variation in poverty and vulnerability in Europe. *Journal of European Social Policy*, v. 20, n. 4, p. 316-332. <https://doi.org/10.1177/0958928710374378>
- World Bank. (2026). *March 2026 global poverty update: New data and estimates*. World Bank Blogs. World Bank. <https://blogs.worldbank.org/en/opendata/march-2026-global-poverty-update-from-the-world-bank--new-data-a>
- Yunus, M. (2008). *Um mundo sem pobreza: A empresa social e o futuro do capitalismo*. Editorial Presença.