

SOCIEDADE E TRABALHO 41

ANO EUROPEU DO COMBATE À POBREZA E À EXCLUSÃO SOCIAL

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

SOCIEDADE E TRABALHO41

MAIO/AGOSTO 2010

ESTATUTO EDITORIAL

A Revista "SOCIEDADE e TRABALHO" tem por finalidade divulgar, a nível nacional e internacional, a informação e produção científica dos domínios do *Emprego*, da *Formação*, do *Trabalho*, da *Segurança Social* e da *Ação Social*.

A publicação que ora se apresenta visa, ainda, dois objectivos fundamentais:

- (i) contribuir para a afirmação e valorização do trabalho técnico desenvolvido pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS), revitalizando a sua tradição e promovendo uma imagem de prestígio organizacional;
- (ii) estimular a elaboração e contribuir para a divulgação de trabalhos nos domínios de referência da Revista da autoria de especialistas exteriores ao Gabinete de Estratégia e Planeamento que serão convidados para esse efeito pelo Director da Revista.

Esta Revista editada pelo MTSS e, enquanto tal, projecto do Ministério será, deste modo, um espaço de reflexão e debate técnico sobre temas que evoluem dentro das suas áreas de competência.

EDITORIAL STATUTE

The Review "SOCIETY and LABOUR" is intended to disseminate, at national and international level, the information and scientific production in the *Employment*, *Training*, *Labour*, *Social Security* and *Social Action* areas.

This publication has, moreover, two main objectives:

- (i) to contribute to assert and enhance the value of the technical work carried out by the Ministry of Labour and Social Solidarity (MTSS), revitalizing its tradition and promoting a picture of organizational prestige;
- (ii) to incentivate the elaboration of works on the Review areas by external experts and to contribute to their dissemination. Those experts shall be invited by the Director of the Review.

This Review is published by the MTSS and as a Ministry's project it shall be a forum for reflection and debate on the trends in the areas of its competence.

EDITORIAL

5

ESTUDOS

Ação contra a Pobreza em Áreas Urbanas em "Crise": Desafios e Possibilidades

Action against poverty in urban areas in "crisis":

Challenges and possibilities

José Manuel Henriques

9

A Coordenação Europeia de Políticas de Combate à Pobreza e à Exclusão Social: Vulnerabilidades e virtualidades do método de coordenação aberto na área social

The European Coordination of Poverty Alleviation and Social Exclusion Policies: Vulnerabilities and Virtualities of the Open Method of Coordination in the Social Area

Luísa Guimarães

27

Qualificar as pessoas, abrir as sociedades: prioridades para a erradicação da pobreza

Qualify people, open societies: priorities to eradicate poverty

Luís Capucha

41

Programa Aprendizagem ao Longo da Vida – Uma Vida a Aprender a Educação como Processo que se Renova na Promoção da Inclusão Social

Lifelong Learning Programme – A Lifetime to learn the education as a process that Renews itself in the promotion of social inclusion

Maria Isabel Duarte

59

O Papel da Rede de Serviços e Equipamentos Sociais

The Role of the Network of Social Services and Equipments

Carina Metelo, Elisabete Mateus, João Gonçalves,

José Miguel Nogueira, Maria Clara Guterres, Rui Nicola

69

Terminado o "Ano" – Uma proposta viável

Ended the "Year" – A viable proposal

Acácio F. Catarino

89

Enfrentar a crise. Erradicar a pobreza – O contributo da Economia Social

To face the crisis. Eradicate poverty

– The contribution of the social economy

Manuela Silva

101

Contextos territoriais diferentes fazem a diferença no risco de pobreza em Portugal?

Do different territorial contexts make the difference in the risk of poverty in Portugal?

Elvira Sofia Leite de Freitas Pereira

111

2010: 10 anos em Rede no Combate à Pobreza e Exclusão Social

2010: 10 years in network in the fight against poverty and social exclusion

Ana Sofia Marques, Jacqueline Barreto

125

Do "small is beautiful" ao "small is unsustainable" – Reflexos do empobrecimento do país

From The "Small Is Beautiful" To The "Small Is Unsustainable" – Reflections Of The Impoverishment Of The Country

Nelson Dias, Vanessa Sousa

141

Deficiência e Desigualdades Sociais <i>Disability and Social Inequalities</i> <i>Alexandra Pimenta, Ana Salvado</i>	155
Áreas Urbanas em Crise – das tensões e exigências de abordagens integradas e de co-produção colectiva de soluções <i>Urban Areas in Crisis – Of the tensions and Demands of Integrated Approaches and of Collective co-Production of Solutions</i> <i>Maria João Freitas</i>	167
As desigualdades de género em tempos de crise: um contributo para a reflexão sobre as implicações da vulnerabilidade laboral <i>The gender inequalities in times of crisis: a contribution to the reflection on the implications of the labour vulnerability</i> <i>Sara Falcão Casaca</i>	183
Algumas notas sobre a Pobreza Infantil em Portugal <i>Some notes on child poverty in Portugal</i> <i>Amélia Bastos, Carla Machado, José Passos</i>	205
Trabalho, pobreza e desigualdades: contributos para uma política de rendimentos <i>Work, poverty and inequalities: contributions for an incomes policy</i> <i>Rita Figueiras, Rute Guerra, Vanda Pacheco</i>	219
Percepções da pobreza em Portugal – resultados do inquérito REAPN/Amnistia Internacional <i>Perceptions of the poverty in Portugal – Results of the survey</i> <i>EAPN/ Amnesty international</i> <i>Raquel Rego</i>	243
DIVULGAÇÃO	254
INFORMAÇÃO NORMATIVA	
Medidas Legislativas – Maio a Agosto de 2010	260
INFORMAÇÃO DOCUMENTAL	268
Pesquisa Bibliográfica Temática	
EXCLUSÃO SOCIAL / MÉTODO ABERTO DE COORDENAÇÃO / PAÍSES UE	
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / EQUIPAMENTOS SOCIAIS / REDES SOCIAIS	
QUALIFICAÇÕES PROFISSIONAIS / PROGRAMA NOVAS OPORTUNIDADES / POBREZA	
PESSOAS COM DEFICIÊNCIA / DISCRIMINAÇÃO / DIREITOS DOS DEFICIENTES / CONCEITOS	
Livraria Sociedade e Trabalho	274
Publicações em Foco	276
www em Destaque	280
Recensão	282
Documentos	287

DIRECTORA
Director-Geral do GEP
José Luís Albuquerque

CONSELHEIRO TÉCNICO
António Oliveira das Neves

COORDENAÇÃO EDITORIAL
Júlia Costa

COORDENAÇÃO REDACTORIAL
Júlia Costa

PLANEAMENTO EDITORIAL
Açucena Olivença Cotrim
Cristina Cabaço da Mata

PESQUISA DOCUMENTAL E TRADUÇÃO
CID (Centro de Informação
e Documentação)

EDIÇÃO
GEP – Gabinete de Estratégia
e Planeamento
Rua Castilho, 24 - 7.º
1250-069 Lisboa

DISTRIBUIÇÃO
GEP/CID
Praça de Londres, 2 - 2.º
1049-056 Lisboa
Tel. 21 115 52 42
Fax 21 115 52 58
E - mail: julia.costa@gep.mtss.gov.pt

<http://www.gep.mtss.gov.pt>

CONCEPÇÃO GRÁFICA E PAGINAÇÃO
Atelier Gráficos à Lapa

IMPRESSÃO E ACABAMENTO
Europress, Lda.

PERIODICIDADE
Quadrimestral

Depósito Legal n.º 115.681/97
ISSN 0873-8858

TIRAGEM
1000 exemplares

PREÇO
15,00 € (IVA incluído 6 %)

Estudantes 11,00 €

Associações sem fins lucrativos
13,00 €

Assinatura Anual
40,00 €

Lisboa, Dezembro de 2010

*As opiniões expressas nos textos
assinados são da exclusiva
responsabilidade dos autores.
O GEP reserva todos os direitos de
edição, segundo a Lei em vigor.
A reprodução, parcial ou total, carece
de autorização prévia e obriga à
indicação da origem.*

Este número contém 312 páginas.

Em tempos difíceis como os que vivemos e, certamente, continuaremos a viver nos próximos anos, é indispensável não perdermos o rumo no que diz respeito à perseverança na defesa do Estado Social e à persistência no combate à pobreza e à exclusão social.

Neste número da revista *Sociedade e Trabalho* encontramos artigos dedicados ao tema da luta contra a pobreza nas suas diferentes formas e âmbitos territoriais que nos oferecem análises e indicações pertinentes sobre a forma como podemos manter o rumo e enfrentar a actual situação.

Permitam-me que, de entre todas as excelentes ideias propostas, sublinhe algumas das questões que me parecem essenciais no futuro próximo.

Antes de mais, é indispensável que o país continue em linha com os compromissos assumidos no quadro da União Europeia e, em particular, da Estratégia EU 2020.

Refiro-me à aposta num crescimento inteligente, sustentável e inclusivo que implica a defesa de estratégias que permitam a redução significativa da pobreza e do abandono escolar, mas que também visam o crescimento do emprego, em suma, a aposta em políticas que visam a construção de sociedades socialmente mais coesas.

Mas refiro-me também à defesa dos serviços sociais de interesse geral, à defesa do papel decisivo da economia social ou ao esforço para garantir o acesso de todos a respostas sociais e equipamentos com qualidade.

Para manter o rumo vamos ter que resistir ao canto da sereia do assistencialismo que tende a emergir sempre nos períodos de maior crise. A perspectiva dos direitos de cidadania e dos direitos humanos como referências centrais no combate à pobreza e à exclusão é uma conquista das duas últimas décadas que é preciso manter.

Relembro as lições do Rendimento Social de Inserção e do Complemento Solidário para Idosos que surgiram sob a bandeira dos direitos sociais. O primeiro estabeleceu o direito de todos a uma vida com condições de dignidade mínimas. O segundo contribuiu para uma redução significativa da pobreza dos idosos.

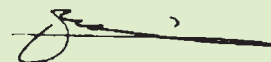
O próximo combate fundamental e prioritário é, sem dúvida, a luta para reduzir a pobreza infantil. Esta é uma luta que deve de ser feita sob o signo da prevenção e que passa pela introdução de intencionalidade educativa nas creches, pela efectiva universalização do ensino pré-escolar e pela continuidade do esforço para reduzir significativamente o abandono e o insucesso escolares.

A grande aposta do PNE, em articulação com o PNAI, tem sido o reforço da educação e da qualificação da população portuguesa, visando superar o principal estrangulamento do nosso sistema de emprego: os baixos níveis de qualificação da população activa. Não será exagerado dizer que o futuro do país, a prazo, depende da continuidade e reforço desta batalha da qualificação.

Finalmente, é justo salientar a importância da economia social no combate à pobreza e para o desenvolvimento local e do próprio país. Em Portugal, como em toda a União Europeia, a economia social, ou o terceiro sector, tem revelado grande vitalidade, sendo, comparativamente, o sector económico que mais cresceu e mais empregos gerou.

Contudo, as organizações deste sector, em Portugal, precisam de continuar a melhorar a qualidade dos serviços que prestam aos cidadãos e devem apostar na modernização dos seus métodos de gestão e na diversificação das fontes de rendimentos para se tornarem mais independentes do Estado e mais competitivas.

Termino lembrando a importância fundamental de uma das ideias chave que presidiu ao Ano Europeu de Combate à Pobreza e à Exclusão Social, a saber, a ideia que este é um combate que diz respeito a todos os portugueses. Na certeza de que na primeira linha continuarão a estar a direcção e os colaboradores da revista *Sociedade e Trabalho*.



Edmundo Martinho



Este número especial da Revista Sociedade & Trabalho, em prolongamento do volvido Ano Europeu para o Combate à Pobreza e Exclusão Social (2010), propôs-se reunir um conjunto de contributos que actualizadamente colocassem a Pobreza como questão central. Como se refere em vários dos artigos constantes desta publicação, este é um exercício que, desde 1980, vem tomando lugar em Portugal (como se nesse tempo tivesse transbordado uma acrescida consciência social sobre o problema, isto num país “tradicionalmente” pobre). Nesta mesma década, Portugal entra na, então designada, Comunidade Económica Europeia, onde iniciativas no campo da pobreza tinham lugar desde 1974 (a coberto do Programa Comunitário de Acção Social) em todos os países integrados. Esta nova circunstância abriu portas, não só para o entendimento da pobreza como problema ex(in)tensamente instalado, como também pela via da exigência política que o seu enfrentamento comportava (de tal forma que vários países não se conformaram com a útil experimentalidade comunitária, mas criaram mesmo programas nacionais, cuja generosidade e finalidades eram mais do que variáveis). Na linha do trabalho seminal de Piven & Clowards (1971, *Regulating the Poor*) importa associar ao conhecimento do problema, o conhecimento das propostas formuladas para a sua superação.

A selecção de textos reunidos, neste número, permite percorrer estas duas linhas de reflexão e, alguns deles, não se escusam à arriscada (mas civicamente muito necessária) tarefa de inventar futuros e de os ancorar na capacidade de influenciar criticamente o presente.

A publicação que agora dá à estampa, mescla visões e propostas que tomam como chão de reflexão um diversificado leque de áreas. Estas áreas estão ligadas entre si pelas características gerais de quem tem como lugar as margens sociais, mas ao mesmo tempo, que condensam também singularidades vindas de diversos lugares de potencial excludente (como sejam os lugares: do corpo, do trabalho, da identidade, do território e da cidadania) (Stoer, Magalhães e Rodrigues: 2004).

Nesta publicação deixam-se assinalados especificamente vários campos de expressão e saliência da pobreza em Portugal, desde a pobreza infantil, a feminização da pobreza, a deficiência, o baixo nível de qualificações, os territórios rurais e os urbanos designados críticos. Associado a este exercício ficam identificadas, de formas várias, as medidas (ainda) necessárias. Dar conta e reconhecer a diversidade e severidade de que se compõe a pobreza, bem como o seu carácter persistente e prolongado, entre outros atributos, justifica, o seu qualificativo de indignidade humana e, por isso, de ofensa e incumprimento dos patamares essenciais a condições de vida com dignidade.

O conhecimento das percepções existentes sobre a pobreza completa as referências que falam da pobreza, neste caso ainda, deixando perceber que, se por um lado, a associação predominante da pobreza com o mundo do trabalho dá conta de uma razão de força no empobrecimento, por outro lado, deixa menos focados outros mecanismos de produção de pobreza (do que as próprias políticas públicas não podem isentar-se).

Não é de mais salientar as finalidades e os resultados alcançados no processo de várias medidas sociais, cuja emergência e desenvolvimento em Portugal se associa ao combate à pobreza e exclusão social. Desta análise se ocupam outros artigos, também eles enunciando caminhos de aprofundamento e adequação necessários. Este é o caso, por exemplo, dos programas de alargamento da rede de serviços e equipamentos, da Rede Social e de outras iniciativas que fizeram da intervenção localmente integrada o seu critério de acção. Algumas destas acções não se contentam com a focalização em cidadãos-alvo, colectivos, instituições ou territórios em ‘crise’ mas, sem enjeitar estes níveis

de acção, propuseram-se o alcance de espaços comuns de vida que se pretendem pautados por um ambiente de bem estar e de apropriação cidadã dos bens públicos.

Aliviar, reduzir, combater, superar e erradicar fazem parte de um mais extenso léxico de objectivos por que se pauta a acção e as medidas no campo da pobreza, importando ponderar os efeitos diferenciais destas lógicas e as condições necessárias, quer do ponto dos consensos sobre o lugar do problema na agenda política, como ainda dos recursos necessários e adequados.

São de diversa natureza as propostas apresentadas nos artigos, as quais têm mais em comum do que ideia a corrente de que é preciso fazer alguma coisa. É que fazer alguma coisa, nem sempre corresponde a fazer o que é mais ajustado, nem, sobretudo, o que é mais justo. Isto para dizer que as visões sobre o que fazer no campo da pobreza percorrem hoje versões muito polarizadas: desde as de pendor de assistencialismo radical às que subscrevem mudanças estruturais que não deixam de fora os sectores habitualmente mais intocados das sociedades e economias contemporâneas. Em tempo de apelo à ética no campo das decisões políticas, não se espera que planos de longo prazo possam substituir o que deve ter resposta no tempo imediato. Mas do mesmo modo, também não se pode reconduzir toda a acção ao estatuto de emergencial (designadamente porque, na emergência só cabem acções imediatas sobre o já acontecido – a Pobreza – e não se engendram meios para contrariar o empobrecimento).

O Relatório da ONU (intitulado *The Global Social Crisis – Report on the World Social Situation*, 2011) retrata um severo panorama mundial sobre as condições sociais, dando particular atenção ao recuo nos Objectivos do Milénio, ao desemprego galupante, ao crescimento da vulnerabilidade, à lenta recuperação (de desigual distribuição no mundo da), à escassez básica, ao ataque ao sector público e aos efeitos esperados do ambiente de restrição em curso, não a curto mas a mais longo prazo (sendo exemplificativamente referidos os campos da educação e saúde).

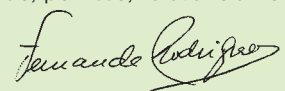
O diagnóstico feito neste relatório é secundado pela enunciação de algumas orientações que sublinham a centralidade do papel dos governos (que não poderão ater-se a cuidar da austeridade fiscal, mas responsabilizar-se também por programas sociais). A necessidade de protecção social (não restringida, mas antes adequada às novas condições) e de repensar a política social que, com vantagem, deverá incorporar-se, desde sempre, nas estratégias e políticas de recuperação económica (e não como *side-dish* ou como algo a concretizar se e quando houver maior crescimento económico).

O papel da dimensão supranacional é também analisado percorrendo o que tem sido a materialidade normativa e de outras iniciativas vindas da União Europeia. Neste contexto advoga-se o aprofundamento do quadro analítico e político de suporte das acções (e estratégias) com estabelecimento de prioridades claras e de efectivação garantida pelos estados membros.

O conjunto dos artigos é muito instigante, não só quanto à leitura do problema em análise, mas pelas indagações que oferece à acção e, com particular acuidade, à acção governamental enquanto locus insubstituível no campo dos direitos e garantias de que fazem parte os direitos sociais (pese embora não se desconhecer o lugar desqualificado que tais direitos ocupam nalgumas propostas políticas).

As interpelativas e pertinentes questões de Piven & Cloward, em torno da gestão da pobreza, podem ajudar-nos, hoje ainda, a dar novos passos quanto às razões por que existem nas sociedades actuais “(...) dispositivos de assistência (aos pobres) e porquê – de tempos a tempos – os inscritos na assistência precipitadamente aumentam ou se contraem” (op.cit., xiii).

Será que esta não é senão mais uma questão passadista do estado social, não tendo, por isso, relevância no tempo presente?



Fernanda Rodrigues

ACÇÃO CONTRA A POBREZA EM ÁREAS URBANAS EM “CRISE”: DESAFIOS E POSSIBILIDADES

**ACTION AGAINST POVERTY IN URBAN AREAS
IN “CRISIS”: CHALLENGES AND POSSIBILITIES**

JOSÉ MANUEL HENRIQUES

Doutorado em Economia
Professor Auxiliar do ISCTE

RESUMO

O “Ano Europeu Contra à Pobreza e à Exclusão Social (2010)” contribuiu para mostrar a necessidade de prosseguir de forma cada vez mais exigente. A ‘crise’ veio contribuir para tornar mais claras as perplexidades envolvidas nas condições contemporâneas da acção. É o que se passa com a sua dimensão ‘económica’. Predominantemente orientada para o emprego e para medidas orientadas para a reinserção individual dos desempregados no sistema formal de emprego, esta perspectiva perde relevância em contexto de desemprego crescente, em particular, no contexto de áreas urbanas em ‘crise’.

A complexidade contemporânea dos problemas de pobreza e exclusão social torna mais urgente a inovação associada ao aperfeiçoamento das formas de resposta. Tal inovação implica uma profunda reestruturação conceptual em torno da respectiva dimensão ‘económica’ recentrando-a na sua relação com a satisfação das necessidades humanas. Existe hoje um património de informação sobre resultados de programas experimentais de grande riqueza relativamente a possibilidades de acção orientada para a ‘integração económica’ na acção contra a pobreza. Com base nessa informação é possível criar condições para a produção de conhecimento, para a organização de processos de aprendizagem e para o desenvolvimento de competências orientadas para a inovação nas políticas públicas e para a ‘inovação social’ em geral.

ABSTRACT

The “European Year against Poverty and Social Exclusion (2010)” helped to show the need to continue with ever more demanding action. The ‘crisis’ has contributed to clarify the perplexities involved in contemporary conditions. This is what happens to the ‘economic’ aspects of action. Predominantly oriented towards employment and for measures directed towards the reintegration of the individual unemployed in formal employment, this perspective loses relevance in the context of growing unemployment, particularly in the context of ‘urban deprived neighbourhoods’.

The complexity of contemporary problems of poverty and social exclusion makes more urgent the innovation associated with the improvement of action. Such innovation requires a deep conceptual restructuring of its ‘economic’ aspects refocusing on its relation with human needs.

There is today a heritage of great wealth of information from results of experimental programmes about possibilities for action-oriented ‘economic integration’. Based on this information, conditions can be created for the production of knowledge, for the organization of learning processes and for the development of skills for innovation in public policies and for ‘social innovation’ in general.

1. O Ano Europeu e a ‘crise’

 “Ano Europeu Contra à Pobreza e à Exclusão Social (2010)” contribuiu para o reforço da tomada de consciência sobre a necessidade de prosseguir com acções colectivas e individuais cada vez mais focalizadas no aperfeiçoamento da sua concretização. O contexto de ‘crise’ em que vivemos confere prioridade acrescida a esta reflexão. Os cidadãos com maiores vulnerabilidades têm que sentir-se adequadamente protegidos. O insucesso na erradicação da pobreza só pode contribuir para a perpetuação de sofrimentos evitáveis e para a perda de legitimidade do Estado democrático.

Toda a sociedade é chamada a agir e não pode deixar de caber ao Estado e às políticas públicas um papel central nessa mobilização. Para além de respostas solidárias à privação por iniciativa da sociedade civil, não poderá deixar de caber ao Estado a promoção de alterações na distribuição de recursos conducentes à erradicação da pobreza e à autonomização dos cidadãos na satisfação das suas necessidades (protecção social, emprego e salários, acesso ao capital, pensões, etc.).

a) Emprego, desemprego e pobreza

A ‘crise’ veio contribuir para tornar mais claras as perplexidades envolvidas nas condições contemporâneas da acção. É principalmente o que se passa com a sua dimensão ‘económica’. Predominantemente orientada para o emprego e para medidas orientadas para a reinserção individual dos desempregados no sistema formal de emprego, esta perspectiva perde relevância em contexto de desemprego crescente. É o que se passa de forma particularmente expressiva no contexto de áreas urbanas em ‘crise’ em que, a nível europeu, o desemprego duplica ou triplica a sua incidência face aos contextos urbanos em que se inserem.

De qualquer modo, será útil começar por recordar que desemprego *não* implica necessariamente pobreza. A protecção social, por exemplo, pode contribuir para a prevenção da pobreza. A relevância social da perda de emprego ou da perda de rendimento não é independente do papel que pode ser desempenhado pela protecção social (subsídio de desemprego, assistência social, serviços públicos, etc.).

Por outro lado, o acesso ao emprego não conduz automaticamente à mudança de situações de pobreza. Emprego não precário e remuneração adequada não estão associados a toda e qualquer forma de emprego. Emprego sem protecção social dificilmente pode assegurar uma mudança em situações de pobreza. Pode-se estar empregado e permanecer pobre (baixos salários, forte dependência mercantil na satisfação de necessidades, etc.) e socialmente excluído (relações socio-familiares vulneráveis, isolamento social, formas precárias de emprego, etc.). Emprego dificilmente pode contribuir para mudanças em situações de pobreza se permanecer isolado de formas de protecção social (serviços sociais, educação e formação profissional, habitação, acesso a cuidados médicos, etc.), rendimento suficiente e realização de direitos sociais.

É necessário manter presente o sentido deste tipo de *interdependências*. A actual situação de crise vai tornar mais claros os limites das respostas correntes de política pública na resposta ao desemprego e na acção contra a pobreza. Tornar-se-á cada vez mais *evidente* que no contexto contemporâneo, a dimensão ‘económica’ da acção se terá que situar inevitavelmente para além da reinserção individual no sistema formal de emprego.

b) ‘Crise’ e pobreza

A crise tem causas profundas conforme Joseph Stiglitz relembra num livro recente (Stiglitz 2010). As suas causas situam-se para além de comportamentos menos regulares de responsáveis por organizações bancárias, de falhas de reguladores ou da eventual desadequação de políticas monetárias. Stiglitz responsabiliza os mercados financeiros e suas instituições (op. cit., p. xvii). A crise era previsível e foi prevista. Com efeito, basta evocar o contributo de David Harvey muitos anos antes (Harvey, 1989, p.194). Harvey analisou os riscos provenientes da autonomização relativa do sistema financeiro na procura de soluções financeiras para o problema da sobreacumulação no capitalismo contemporâneo.

A ‘crise’ do sistema financeiro internacional tem vindo a influenciar negativamente a economia Europeia e a colocar uma pressão crescente junto dos Estados em domínios diversos. O endividamento dos Estados na sequência de operações visando evitar a falência de bancos, a contenção da despesa pública com efeitos recessivos na actividade económica e a redução de despesas

A ‘crise’ veio contribuir para tornar mais claras as perplexidades envolvidas nas condições contemporâneas da acção. É principalmente o que se passa com a sua dimensão ‘económica’. Predominantemente orientada para o emprego e para medidas orientadas para a reinserção individual dos desempregados no sistema formal de emprego, esta perspectiva perde relevância em contexto de desemprego crescente.

A crise tem causas profundas conforme Joseph Stiglitz relembra num livro recente (Stiglitz 2010). As suas causas situam-se para além de comportamentos menos regulares de responsáveis por organizações bancárias, de falhas de reguladores ou da eventual desadequação de políticas monetárias.

públicas nos sectores ‘sociais’ são ilustrações daquele tipo de influência. A flexibilização da legislação laboral (precariedade e queda de salários sem criação de emprego, etc.) ou a redução das transferências sociais (para a contenção do deficit público implicando diminuição da protecção social junto dos mais vulneráveis) são exemplos de mudanças recentes induzidas pela ‘crise’.

Será difícil antecipar com rigor todas as implicações económicas e sociais do actual contexto de crise do sistema financeiro internacional. A evolução recente das dificuldades de acesso ao crédito por parte das empresas, da diminuição da procura local como efeito da recessão e do aumento da concorrência internacional permitem admitir a acentuação de dificuldades crescentes junto das empresas. Será de admitir que a Europa venha a conviver de forma prolongada com elevados níveis de desemprego. A desaceleração do crescimento económico e a diminuição da componente emprego do crescimento já vinham configurando essa possibilidade ao longo das últimas décadas. Tudo parece concorrer para que se torne mais difícil a situação existencial das pessoas em situação de maior vulnerabilidade à pobreza.

Com a ‘crise’ torna-se cada vez mais evidente a *ausência, insuficiência ou desadequação* das medidas correntes de política pública no domínio da acção contra a pobreza. Tendo em atenção a *escala* que os problemas de pobreza vêm assumindo, as medidas existentes podem tornar-se financeiramente *insustentáveis*. E como problemas financeiros traduzem, no essencial, o desajustamento entre a natureza dos problemas a resolver e os métodos e formas organizativas previstas para os resolver (Matzner, 1979, p. 134), torna-se mais *evidente e urgente* a necessidade de ‘inovação’ nas políticas públicas. Esta necessidade vem sendo reconhecida desde o início da década de 80 e já justificou diversas iniciativas das instituições de âmbito europeu através do lançamento de programas experimentais orientados para a inovação nas políticas públicas.

A inovação associada à criação de novas formas de resposta no combate à pobreza implica uma profunda reestruturação *conceptual* em torno da respectiva dimensão ‘económica’. Por exemplo, implica redefinir o emprego não como um *fim* em si mas como *meio* para o acesso a recursos monetários, para a criação e preservação de relações de interdependência social significativa e para facilitar a realização de direitos sociais. Implica

recentrar o ‘económico’ nas condições bloqueadoras, ou facilitadoras, da satisfação de necessidades humanas.

2. Cidades, pobreza em contexto urbano e as áreas urbanas em ‘crise’

As áreas urbanas em ‘crise’ acolhem a concentração espacial sobreproporcional de desemprego, pobreza e exclusão social. Trata-se de unidades territoriais onde se concentram problemas contemporâneos que em si próprios, de forma isolada ou interdependente, confrontam as respostas correntes com os seus próprios limites. Em contexto urbano, em contexto urbano-metropolitano, em particular, aumenta a probabilidade de que a pobreza se transforme em formas de exclusão social agudas, progressivas e irreversíveis (Mingione 1996).

a) Cidades e pobreza em contexto urbano

A concentração de pobreza em áreas urbanas não respeita apenas à concentração espacial de agregados domésticos com baixos rendimentos. Tem também a ver com as condições e perspectivas que são oferecidas aos indivíduos, agregados domésticos e comunidades em situação de pobreza.

Nas presentes condições, tanto a sua concentração em áreas urbanas degradadas (‘bairros de lata’, centros históricos degradados, subúrbios sem qualidade urbana, etc.), como a sua dispersão espacial (‘sem-abrigo’, residentes em partes de casa, pensões ou camaratas, famílias monoparentais em situações de isolamento social, idosos pensionistas isolados, etc.), contribuem para um elevado risco de constituição de formas crónicas de pobreza e de exclusão social.

Com efeito, as cidades são, em geral, consideradas como sendo particularmente facilitadoras da geração de processos conducentes à pobreza e à exclusão social. Nas áreas urbanas em ‘crise’, conjugam-se contextos territoriais desfavoráveis (bairros degradados, áreas peri-urbanas sem qualidade urbana, etc.) com segregação social espacial (habitação social, operações de realojamento, bairros degradados, etc.) e com frequente estigmatização por razões de ordem social ou étnica. Estas áreas geram um elevado risco de pobreza ou exclusão independentemente da coincidência cumulativa de acontecimentos negativos na trajectória de vida dos indivíduos

A evolução recente das dificuldades de acesso ao crédito por parte das empresas, da diminuição da procura local como efeito da recessão e do aumento da concorrência internacional permitem admitir a acentuação de dificuldades crescentes junto das empresas. Será de admitir que a Europa venha a conviver de forma prolongada com elevados níveis de desemprego.

A concentração de pobreza em áreas urbanas não respeita apenas à concentração espacial de agregados domésticos com baixos rendimentos. Tem também a ver com as condições e perspectivas que são oferecidas aos indivíduos, agregados domésticos e comunidades em situação de pobreza.

ou dos agregados domésticos que nelas vivem. Facilitam processos que se podem tornar muito dificilmente reversíveis.

b) Reabilitação urbana, a intervenção em áreas urbanas em ‘crise’ e a ‘integração territorial’

A intervenção em áreas urbanas em ‘crise’ constitui um dos domínios de acção de maior complexidade para as políticas públicas contemporâneas nas sociedades mais desenvolvidas. Tal facto já foi reconhecido pela OCDE no início dos anos 90 e mais tarde apresentado na publicação *“Integrating Distressed Urban Areas”* (OECD 1998).

Como é conhecido, a intervenção local em áreas urbanas em ‘crise’ inclui a integração aos vários domínios de acção (escalas, sectores, dimensões, etc.). Envolve um aprofundamento significativo das implicações do princípio da *‘integração territorial’* e da consideração explícita da *acção específica* de combate à pobreza. A separação convencional entre o ‘físico’, o ‘económico’ e o ‘social’ torna-se cada vez mais desajustada à acção quando é necessário considerar a produção económica e social do ‘físico’ (valorização fundiária, nível das rendas, etc.) e a espacialidade do ‘economico-social’ (localização de empresas, adaptação de fogos residenciais ao acolhimento de funções produtivas, etc.).

Por outro lado, o ponto de *partida* da acção corresponde ao ponto de *chegada* de processos societários que concorreram para a emergência, concentração espacial e consolidação dos problemas que se procura resolver. Basta lembrar as opções públicas de ‘modelo’ e tipologia nas soluções de ‘habitação social’, a sua localização e concentração em áreas específicas, a ausência frequente de equipamentos colectivos adequados à densidade demográfica assim constituída, segregação social no espaço urbano de grupos sociais de menores rendimentos no acesso à habitação (arrendamento, propriedade horizontal, etc.), segregação social subjacente à constituição de áreas urbanas de génese ilegal, degradação física de património imobiliário decorrente de mecanismos de valorização fundiária externos à zona de intervenção, etc.

Assim, a intervenção em áreas específicas não pode deixar de poder conjugar dimensões *‘dentro’* e *‘fora’* da área de intervenção e os desafios da *‘integração territorial’* envolvem uma incontornável complexidade a que

correspondem formas de conhecimento e competências organizacionais e técnicas que não são correntes.

3. Complexidade dos desafios de política pública

A complexidade contemporânea dos problemas de pobreza e exclusão social, de desemprego e precariedade no emprego, exigem uma atenção maior e mais *explícita*.

Com a Cimeira de Essen em 1994 opera-se uma mudança fundamental na forma de relacionar o emprego com o combate à pobreza. Na sequência dos programas europeus de combate à pobreza, o emprego vinha sendo tratado como uma das dimensões da acção visando a ‘integração económica e social’ das pessoas em situação de pobreza. Com a referida cimeira o acesso ao emprego tornou-se no critério central da acção. Mas nas condições contemporâneas, nem o emprego esgota todas as possíveis dimensões envolvidas na ‘integração económica’ nem o acesso ao emprego encontra nas medidas de política correntes condição de concretização suficiente.

Está em causa a necessidade de um esforço profundo de aperfeiçoamento das políticas públicas que não se esgota no debate sobre a despesa pública. A responsabilidade inalienável do Estado também se manifesta na formulação de *discursos* sobre os problemas. Por essa via se pode agir para a securização de todos os que se encontram em situação de maior vulnerabilidade, se pode agir para a mobilização do conjunto da sociedade e se pode favorecer a tomada de consciência de que a resposta ao problema se coloca para além das políticas sociais.

As condições contemporâneas justificam um esforço aprofundado de conceptualização sobre a realidade da pobreza e sobre os modos de ser combatida. Trata-se de condições propícias a repensar os valores, conceitos e teorias em que se baseia a acção corrente. Não raramente os discursos dominantes concorrem para a *ocultação* de distinções conceptuais fundamentais como é o caso da distinção entre os conceitos de privação e de pobreza. Repensar os fundamentos permite clarificar a diferença entre privação e pobreza, discutir a centralidade do conceito de recurso e a autonomia na satisfação de necessidades humanas básicas como razão de ser e sentido da mudança a promover.

a) *Privação, pobreza e insatisfação de necessidades*

A pobreza já foi definida noutro contexto (Henriques 2010a, Henriques, 2006) como um estado de *privação* resultante da insuficiência de *recursos* num determinado contexto *discursivo* e *organizativo*. A focalização nos recursos traça a fronteira decisiva entre os conceitos de privação e de recursos.

Mas, como os recursos são funcionais para a realização de propósitos humanos, é a capacidade de realizar propósitos que *transforma* em recurso qualquer entidade social. Recurso será tudo aquilo a que se ‘recorre’ para realizar um propósito. A constituição de propósitos humanos depende dos conceitos com base nos quais a realidade é percebida. A relevância e sentido dos recursos torna-se, assim, dependente dos conceitos e contextos em que a acção humana se situa. A materialidade, ou não materialidade, de recursos relevantes para a superação de situações de pobreza não é *independente* da natureza dos propósitos a prosseguir.

Por outro lado, a pobreza foi definida como pobreza *absoluta* uma vez que o que estava em jogo era a conceptualização da acção visando a mudança da vida de pessoas em situação de pobreza e não objectivos de natureza analítica. Pobreza foi definida como uma situação de insatisfação de necessidades básicas (ausência de saúde e de autonomia) como resultado de um processo através do qual necessidades ‘intermédias’ (alimentação, habitação, cuidados médicos, etc.) podem ser relacionados com a insuficiência de recursos, materiais, ou não-materiais, num determinado contexto *discursivo* e *organizativo*.

Assim, entendida como pobreza absoluta, a pobreza pode ser entendida como incapacidade de mobilizar meios *materiais*, e *não-materiais*, para criar modos de satisfazer necessidades ‘intermédias’ e evitar a ausência de saúde e a ausência de autonomia (insatisfação de necessidades básicas).

Esta incapacidade resulta na impossibilidade de constituir a capacidade de realização de propósitos num contexto relacional marcado por um campo discursivo hegemónico e por um campo organizativo caracterizado pela incapacidade de organização da acção colectiva (*organisational outflanking*) (Clegg 1989) das pessoas em situação de pobreza.

É por essa razão que os discursos institucionais sobre a pobreza se tornam tão relevantes. São os discursos

Está em causa a necessidade de um esforço profundo de aperfeiçoamento das políticas públicas que não se esgota no debate sobre a despesa pública. A responsabilidade inalienável do Estado também se manifesta na formulação de discursos sobre os problemas. Por essa via se pode agir para a securização de todos os que se encontram em situação de maior vulnerabilidade, se pode agir para a mobilização do conjunto da sociedade e se pode favorecer a tomada de consciência de que a resposta ao problema se coloca para além das políticas sociais.

Como os recursos são funcionais para a realização de propósitos humanos, é a capacidade de realizar propósitos que transforma em recurso qualquer entidade social. Recurso será tudo aquilo a que se ‘recorre’ para realizar um propósito. A constituição de propósitos humanos depende dos conceitos com base nos quais a realidade é percebida.

Assim, a expansão da pobreza por dificuldade no acesso a recursos monetários não nos deverá levar a negligenciar outras dimensões subjacentes à insatisfação de necessidades básicas. Relações interpessoais precárias ou isolamento social poderão tornar recursos monetários inúteis na prevenção de danos sérios ou irreparáveis.

institucionais de *não-pobres* que estabelecem as condições com base nos quais os pobres podem exprimir os problemas existenciais que os *não-pobres* definem como problemas de pobreza.

Por outro lado, as pessoas que experimentam situações deste tipo não constituem um colectivo com interesses específicos nem vivem condições facilitadoras da reconstrução discursiva das situações que vivem. A *diferenciação* e a *heterogeneidade* das situações contribuem para a acentuação desta dificuldade.

Assim, a expansão da pobreza por dificuldade no acesso a recursos monetários não nos deverá levar a negligenciar outras dimensões subjacentes à insatisfação de necessidades básicas. Relações interpessoais precárias ou isolamento social poderão tornar recursos monetários inúteis na prevenção de danos sérios ou irreparáveis. Comportamentos individuais exclusivamente orientados para o consumo em conjugação com a incapacidade de identificar necessidades básicas ou com a incapacidade de identificar formas colectivas e individuais de assegurar a satisfação de necessidades ‘intermédias’ (acção colectiva, luta política, etc.) podem até concorrer para a acentuação de formas de pobreza.

b) Acção contra a pobreza e a ‘integração económica’

Entendida como dimensão ‘económica’ da acção, a ‘integração económica’ torna-se central. Um contributo para esse esforço já foi desenvolvido noutras circunstâncias (Henriques 2010a, Henriques 2006). Alguns aspectos podem ser recordados de forma sucinta.

Nas sociedades capitalistas contemporâneas acentua-se a dependência mercantil da satisfação de necessidades e a interpretação subjectiva de acção para a superação da insatisfação como consumo. Trata-se de uma construção histórica e, portanto, com mudança possível.

Neste contexto, a dimensão ‘económica’ da acção contra a pobreza foi designada como ‘integração económica’. Foi definida, genericamente, como acção visando a máxima autonomia na satisfação de necessidades humanas. Mais concretamente, ‘integração económica’ foi definida como acção orientada para a relação a construir entre processos de produção de conhecimento sobre condições materiais da insatisfação de necessidades básicas e o tipo de transformação material que possa contribuir para mudanças efectivas em situações

de pobreza alargando possibilidades de diminuição da dependência mercantil na satisfação de necessidades ‘intermédias’ e alargando possibilidades de geração de rendimento através do trabalho por conta de outrem ou através da mobilização do potencial de empreendedorismo através de formas organizativas individuais ou colectivas (microempresas, empresas sociais, etc.).

Esta formulação da ‘integração económica’ assenta no reconhecimento da dimensão *relacional* da existência dos humanos em sociedade, do papel central dos agregados domésticos na construção de estratégias de sobrevivência das pessoas em situação de pobreza e do modo particular como através dos agregados domésticos se estabelece a relação entre a produção de *valores de uso* e de *valores de troca* na reconstituição total do encastramento *territorial* da economia ‘real’ local. Esta perspectiva relaciona-se directamente com os trabalhos de John Friedmann em torno da sua reflexão em torno das noções de *barrio economy* (Friedmann 1988) e *whole economy model* (Friedmann 1992).

4. Animação territorial para a ‘integração económica’ em áreas urbanas em ‘crise’

A formulação apresentada para a noção de ‘integração económica’ associa o alargamento de possibilidades para a diminuição da dependência do mercado na satisfação de necessidades ao acesso ao rendimento pela via do trabalho por conta de outrem ou pela iniciativa empresarial dos próprios (acção pró-activa para a construção de ‘percursos de inserção’, animação de novas formas organizativas). A provável ‘não-emergência’ espontânea destas formas organizativas, a insuficiência da acção exclusivamente orientada para o acesso ao capital e a reformulação conceptual necessária à construção de estratégias adequadas (‘empresa’, ‘concorrência e competitividade’, ‘mercados’, etc.) são aspectos especificamente analisados no que respeita à criação de microempresas no âmbito da acção contra a pobreza.

Devido ao encastramento territorial dos agregados domésticos, estabelece-se a relação entre a mudança persistente em situações de pobreza e a mudança dos contextos territoriais em que os agregados se inserem (desenvolvimento local). A *não-emergência* espontânea de iniciativas e capacidade organizativa visando o desenvolvimento local coloca a ‘integração económica’

em relação directa com a ‘animação territorial’ para o desenvolvimento local também no âmbito do combate à pobreza (Henriques, 2007, 2009).

Entretanto, e conforme já foi possível analisar ao longo da década de 1990, tem vindo a acentuar-se do peso relativo do emprego em PME (Henriques e Madruga, 1996). Esse peso crescente de microempresas e pequenas empresas no emprego não ocorre por crescimento homogéneo no conjunto das empresas. Apenas poucas empresas se expandem de forma significativa mas o crescimento do emprego que asseguram contribui para um saldo global positivo criando a ilusão de um crescimento homogéneo.

A identificação precoce das poucas empresas em que possa vir a ocorrer expansão do emprego e preparar ‘percursos de inserção’ (desenvolvimento de competências, formação profissional, etc.) envolvendo empresários e futuros empregados constitui um domínio de acção possível e necessário.

Contudo, o principal contributo para a criação de emprego verificava-se não através da expansão do emprego nas empresas já existentes, mas através da nova iniciativa empresarial. A ‘natalidade’ destas pequenas empresas é superior à que se regista junto das empresas maiores mas também é maior a sua ‘mortalidade’. Agir no sentido de facilitar o empreendedorismo, contrariar a ‘não-emergência’ espontânea junto de empresários ‘não-tradicionais’ (animação de mudanças de atitude, etc.) e evitar a sua mortalidade precoce (apoio à consolidação de estratégias empresariais adequadas, etc.) constituem domínios privilegiados de acção.

Existe hoje um património de grande riqueza relativamente a perspectivas concretas para o aperfeiçoamento imediato de respostas correntes no domínio das políticas públicas orientadas para a ‘integração económica’ na acção contra a pobreza. Proceder-se-á a uma revisão sintética e transversal de alguma dessa informação para a reflexão que segue.

Em síntese, a acção visando a ‘integração económica’ de pessoas em situação de maior vulnerabilidade social envolve diversas dimensões:

- criação de condições que concorram de forma eficaz para a diminuição da *dependência mercantil*;
- alargamento de oportunidades na organização para o acesso ao emprego;

Contudo, o principal contributo para a criação de emprego verificava-se não através da expansão do emprego nas empresas já existentes, mas através da nova iniciativa empresarial. A ‘natalidade’ destas pequenas empresas é superior à que se regista junto das empresas maiores mas também é maior a sua ‘mortalidade’. Agir no sentido de facilitar o empreendedorismo, contrariar a ‘não-emergência’ espontânea junto de empresários ‘não-tradicionais’ e evitar a sua mortalidade precoce constituem domínios privilegiados de acção.

- combinação coerente e integrada de acções envolvendo a ‘integração económica’, a protecção social e o desenvolvimento local.

a) Animação territorial da produção de valores de uso para o reforço da autonomia

A diminuição da dependência do mercado na satisfação de necessidades pode ser conjugada com a organização individual e colectiva que vise o alargamento de possibilidade de acesso ao emprego, ao rendimento e à realização de direitos sociais. Como se viu torna-se necessária uma visão integrada das respectivas *interdependências* assim como quadros de acção não convencionais.

A relevância da produção de *valores de uso* no ‘económico’ local não é perceptível através de abordagens mais convencionais (Friedmann, 1992; Weaver, 1984; Wheelock, 1992). No entanto, pode desempenhar um contributo relevante na reconstituição de condições facilitadoras da ‘integração económica’.

Diversos projectos têm vindo a mostrar *como* é possível agir para a concretização da diminuição da dependência mercantil na satisfação de necessidades humanas e *como* é possível associar soluções nesse domínio a formas de organização facilitadoras do reforço da interdependência social e da cidadania (capacitação das associações locais na resposta aos problemas das comunidades locais, orçamento participativo para a decisão colectiva sobre prioridades na afectação de recursos públicos, etc.), a formas de organização da produção facilitadoras de maior autonomia (hortas urbanas e produção agrícola para auto-consumo, auto-construção, trabalho voluntário em associações locais, organização colectiva para a guarda de crianças, etc.) e a formas de organização de transacções para a comercialização local de excedentes (‘clubes de trocas’ com emissão de moeda local, redes de voluntariado, etc.).

b) Animação territorial para o emprego

A animação territorial na organização do acesso ao emprego tanto pode ocorrer associada ao trabalho por *conta de outrem* (‘percursos integrados’, etc.) como à mobilização do *potencial de iniciativa empresarial* dos próprios (‘empreendedorismo inclusivo’, etc.).

Animação territorial de ‘percursos integrados’

Nas condições contemporâneas as respostas correntes mostram dificuldades crescentes na promoção do acesso ao emprego em áreas urbanas em ‘crise’ (colocação, formação profissional, estágios, etc.). O estigma negativo dos locais, difícil acesso à formação profissional por habilitações escolares insuficientes ou constrangimentos de mobilidade urbana são exemplos de dificuldades correntemente referenciadas. A abordagem por ‘percursos integrados’ na facilitação do acesso ao emprego conhece já algum consenso no contexto Europeu e constituiu objecto específico da acção de diversos projectos das Iniciativas Comunitárias Emprego & Adapt e Equal.

Diversos projectos têm vindo a mostrar *como* é possível concretizar a facilitação do acesso ao emprego através da identificação prévia das oportunidades efectivas de emprego (identificação das empresas locais e não locais com potencial efectivo de criação de emprego, identificação de potencial de expansão do emprego em estabelecimentos existentes ou em constituição, etc.), a combinação de acções de desenvolvimento pessoal, “conscientização” e formação profissionalizante e a facilitação de relações directas entre potenciais empregadores e os candidatos às oportunidades criadas.

Alguns destes projectos centram-se nos candidatos e atribuem prioridade à animação da mudança de atitudes e comportamentos (aspectos afectivos e emocionais da motivação). Permitem aprofundar a reflexão entre necessidades de formação, oferta de formação e expectativas dos jovens. Situam nessa reflexão a relação entre competências cognitivas (críticas e funcionais), competências pessoais e sociais (autoconfiança, relação interpessoal) e o processo da sua aquisição como ‘aprendizagem ao longo da vida’ num contexto de obsolescência precoce do conhecimento. Através de desportos radicais, actividades lúdicas (jogos, etc.), actividades culturais (música, etc.) e da valorização de competências informais procura-se mostrar como é possível agir no sentido da aquisição de competências cognitivas (funcionais) no quadro mais alargado da aquisição de competências cognitivas (críticas) e de competências pessoais e sociais.

Outros projectos têm vindo a mostrar *como* abordagens orientadas por ‘percursos integrados’ surgem reforçadas quando a mudança individual é acompanhada por

Diversos projectos têm vindo a mostrar como é possível concretizar a facilitação do acesso ao emprego através da identificação prévia das oportunidades efectivas de emprego, a combinação de acções de desenvolvimento pessoal, “conscientização” e formação profissionalizante e a facilitação de relações directas entre potenciais empregadores e os candidatos às oportunidades criadas.

mudanças no contexto local. Nestes casos promovem a animação directa da inovação para a competitividade junto das empresas (missões fora do país para conhecimento de experiências de sucesso, promoção do diálogo social, criação de Forum local, etc.), procedem à identificação de empresas com potencial de expansão e à identificação de necessidades de formação e contratação, e promovem o envolvimento directo de empresas na definição do conteúdo da formação.

Animação territorial do ‘empreendedorismo inclusivo’

O papel do empreendedorismo nas áreas urbanas em ‘crise’ vem a ser contemplado com maior atenção desde o ano de 2003 ano em que a OCDE organiza em Roma uma conferência internacional sobre “*Empreendedorismo e Desenvolvimento Económico em Áreas Urbanas em ‘Crise’*”. Mais recentemente, no âmbito da Presidência Alemã da União Europeia, foi realizado um trabalho em profundidade sobre o papel das cidades na dinamização económica local das áreas urbanas em ‘crise’. Com o título “*Strengthening the Local Economy and the Local Labour Market in Deprived Urban Areas*” (BMVBS/BBR, 2007)¹, o documento desenvolve diversas dimensões de acção potencial e refere explicitamente o contributo central das micro-empresas e do ‘empreendedorismo inclusivo’ para o desenvolvimento económico, a geração de rendimentos e a criação de emprego nessas áreas.

O difícil acesso ao capital constitui um obstáculo óbvio na constituição de micro-iniciativas empresariais junto de empresários ‘não-tradicionais’. A facilitação de acesso a capital não é garantia suficiente para a sua constituição. Quer sob a forma de subsídeo quer sob a forma de crédito facilitado (sem garantias reais como no caso do microcrédito) a constituição de iniciativas empresariais formais neste contexto não é de fácil concretização e exige acção coerente e concertada em diferentes dimensões.

Antes do acesso ao financiamento colocam-se questões a merecer atenção prévia. É o caso da animação da mudança de atitudes, da adequação da estratégia empresarial ou da organização dos processos de comer-

cialização. São alguns dos domínios críticos que requerem a pre-existência de organizações vocacionadas e a adequada conceptualização da acção. Abordagens mais convencionais não são suficientes.

A experiência austríaca durante a década de 80 neste domínio foi pioneira e conserva ainda muita da sua relevância estratégica (Bundeskanzleramt, 1981a, Bundeskanzleramt, 1981b). A experiência traduziu-se pragmaticamente na distinção clara de diferentes fases na acção coerente a favor do ‘empreendedorismo inclusivo’: *activação, ideia de projecto, concretização e financiamento*.

A acção para a realização do potencial de iniciativa empresarial entre empresários ‘não-tradicionais’ implica, assim, o desenvolvimento de esforços pro-activos e a sua concretização é sempre dependente do contexto territorial da acção. O micro-crédito tem polarizado a atenção em torno desta temática. Porém, apenas constitui uma resposta para a dimensão de mais fácil solução (acesso ao crédito).

A animação da mudança de atitudes e comportamento, a adequação das estratégias empresariais e a organização da comercialização são alguns dos domínios críticos que requerem a pre-existência de organizações específicas e a adequada conceptualização da acção. Abordagens mais convencionais não são suficientes. O microcrédito tem polarizado a atenção em torno desta temática. Porém, apenas constitui uma das dimensões de acção necessária (Sirolli, 1999).

A partir da sistematização de resultados dos projectos da Iniciativa Comunitária Equal a nível europeu, foi criada uma ‘comunidade de prática’ para o ‘empreendedorismo inclusivo’². O acesso ao financiamento é a quarta de um conjunto de dimensões a ter em conta: cultura e condições, apoio ao arranque, consolidação e crescimento e acesso a financiamento.

Diversos projectos têm vindo a mostrar *como* é possível agir de forma a concretizar projectos empresariais para quem *não* tem alternativas de emprego no sistema formal de emprego envolvendo acção específica para a atitude empreendedora, apoio ao arranque, apoio à inovação e consolidação de estratégias empresariais adequadas e acesso ao financiamento.

¹ O documento pode ser acedido em versão integral através do endereço: http://www.eukn.org/eukn/themes/Urban_Policy/Economy_knowledge_and_employment/local-economic-development-urbact-report_1692.html (acedido 27 Junho 2009).

² Para mais informação: www.cop.downloadarea.eu (acedido 30 Janeiro 2011); www.wikipreneurship.eu (acedido 31 Janeiro 2011).

Será interessante recordar que já foi possível mostrar como o sucesso económico das Iniciativas Locais de Emprego (ILE) depende claramente de factores não estritamente ‘económicos’ no sentido convencional (Henriques, Baptista e Lopes 1991). O sucesso mostrou-se claramente associado à qualidade das relações interpessoais, à possibilidade de existência de empréstimos de familiares, de entreajuda no seio dos agregados domésticos ou da experiência profissional de familiares e amigos. Nas estratégias empresariais prosseguidas foi possível evidenciar a relevância de factores independentes do preço no comportamento dos clientes (simpatia, confiança, solidariedade).

A animação para o empreendedorismo também se alarga através da percepção de que a acção não se pode restringir ao potencial empresário ‘individual’ nem a criação de emprego por essa via se reduz ao acesso a capital. A mudança de atitude e comportamento ou a facilitação da concretização de ideias de projecto pressupõe a percepção do contexto *relacional* (agregado doméstico, relações familiares e de parentesco, relações de vizinhança, etc.) em que se situa o potencial empresário. As mudanças em causa pressupõem a *confiança pessoal* em quem desenvolve a acção de animação. As estratégias empresarias não podem deixar de contar com acompanhamento técnico e contemplar factores independentes do preço na transacção dos produtos (conhecimento interpessoal entre produtor e consumidor, etc.) e na organização da comercialização (*centralização* da comercialização, etc.). A concretização do ‘empreendedorismo inclusivo’ depende necessariamente do contexto relacional em que se situa a da qualidade da postura pró-activa de quem o promove. Estes aspectos já mereceram uma análise aprofundada noutro lugar (Henriques, 2006) onde também se aprofunda o reconhecimento da dependência de processos de desenvolvimento de base territorial na consolidação de mudanças individuais e colectivas nestes domínios (Henriques, Madruga, 1996). Estas dimensões também já foram tomadas como referência num exercício de avaliação do Programa Português de Apoio às Iniciativas Locais de Emprego (Henriques, Baptista, Lopes, 1990).

A acção para a realização do potencial de iniciativa empresarial entre empresários ‘não-tradicionais’ implica, assim, o desenvolvimento de esforços pro-activos e a sua concretização é sempre dependente do contexto territorial da acção.

O micro-crédito tem polarizado a atenção em torno desta temática. Porém, apenas constitui uma resposta para a dimensão de mais fácil solução.

A concretização do ‘empreendedorismo inclusivo’ depende necessariamente do contexto relacional em que se situa a da qualidade da postura pró-activa de quem o promove.

**a) Animação territorial,
formas de governança e desenvolvimento local**

A capacidade de iniciativa e organização de base territorial torna-se imprescindível à mobilização das comunidades locais para a produção de valores de uso, para a promoção do acesso ao emprego por ‘percursos integrados’ ou pelo ‘empreendedorismo inclusivo’ e para a própria mudança do contexto local que concorra para a consolidação das mudanças individuais e colectivas desencadeadas (criação de novas formas organizativas, organização da comercialização de produções locais de microempresas, etc.).

Esta perspectiva vem ao encontro do debate europeu que se seguiu à assinatura do Tratado de Lisboa e à concretização dos objectivos da ‘coesão territorial’. O Tratado de Lisboa inscreve a coesão territorial como objectivo da União Europeia a par da coesão económica e da coesão social e a Comunicação da Comissão Europeia “*Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength*” (CEC, 2008) destaca o contributo potencial da política de coesão territorial para o futuro da Europa.

É importante destacar que a Comissão Europeia clarifica que a coesão territorial não depende apenas de políticas públicas territoriais e destaca a importância da coordenação entre políticas sectoriais e territoriais. Considera que os desafios que se colocam à acção pública têm concretizações que não são independentes dos contextos em que os respectivos problemas se manifestam (*context-dependency*) o que pressupõe respostas únicas em cada unidade territorial. A coesão territorial não respeita apenas a “regiões-problema” mas à “totalidade das localidades”.

O Relatório independente elaborado por Fabrizio Barca “*An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*” (CEC, 2009) procura contribuir com uma perspectiva para o modo de concretizar a acção orientada pelos desafios enunciados.

Governança local e ‘integração territorial’

A criação de condições favoráveis à iniciativa de actores locais e à auto-sustentação da sua acção vem merecendo um reconhecimento crescente. As condições

institucionais de que depende a governança local vêm sendo objecto de reflexão estruturada por parte da OCDE (OCDE 2009, 2004, 2001) (descentralização, flexibilidade administrativa, gestão por objectivos, mecanismos de financiamento, integração dos serviços públicos de emprego, etc.).

As condições institucionais locais referidas no Relatório Barca (a iniciativa local e as condições organizacionais e institucionais da auto-sustentação da acção para o desenvolvimento) situam-se, assim, no centro da reflexão sobre a relação entre a articulação territorial das políticas públicas e as formas de governança local que contribuam para a construção local de respostas específicas. Mas, estas condições institucionais poderão não emergir *espontaneamente* da forma mais adequada. A sua *não-emergência* torna-se ela própria objecto de reflexão (Henriques, 2006).

A redefinição do ‘económico’ local na animação para o rendimento, o emprego e a cidadania, obriga a centrar a atenção nas relações de *interdependência* e de *fronteira*. Trata-se menos de centrar exclusivamente a atenção nas empresas ou nos desempregados, ou entre os sectores formal e informal. Trata-se de analisar os modos de articulação entre as diversas formas de organização da actividade económica e as relações sociais em torno das quais se materializam as interdependências (agregados domésticos, associações, empresas, etc.).

Diferentes projectos mostraram *como* é possível agir de modo a criar formas de maior interdependência entre as organizações locais e de adensamento da espessura das relações económicas intralocais de modo e alargar oportunidades de acesso ao emprego e de estimulação do empreendedorismo. A criação de novas oportunidades colectivas poderá surgir beneficiada pela existência de uma identidade territorial facilitadora do esforço de mobilização colectiva. Diversos projectos têm vindo a mostrar *como* é possível agir de modo a construir uma identidade territorial positiva e diferenciadora para a afirmação de vantagens competitivas de base local (valorização da identidade territorial, incorporação da identidade territorial na construção de vantagens competitivas por parte das empresas locais, criação de novas formas organizativas associadas à gestão de ‘marcas’ associadas à promoção dessa identidade, etc.).

Mas, embora expressões como ‘integração de políticas’ (*policy integration*), ‘coordenação de políticas’ e

‘cooperação de políticas’ sejam expressões que acolhem referências crescentes nem sempre é rigoroso o modo como são usadas. Tendo em atenção o sentido deste ensaio abordaremos a noção de ‘integração de políticas’ de forma específica na abordagem da integração territorial das políticas públicas.

Trata-se da gestão de questões transversais de política pública que transcendem as fronteiras de domínios sectoriais e que se situam para além da responsabilidade individual de qualquer das entidades envolvidas (Stead, D., Meijers, 2009, p. 321). Os desafios de política relacionados com as alterações climáticas, a competitividade e o desemprego ou a pobreza inscrevem-se nesse tipo de questões.

Criação de novos serviços públicos com base em equipas técnicas interinstitucionais

Diversos projectos têm vindo a mostrar *como* o aperfeiçoamento do trabalho em parceria (relação entre serviços públicos, relações interinstitucionais, etc.), o acesso à informação (maior proximidade na relação dos beneficiários com os serviços públicos) e a exigência de formação contínua podem beneficiar das novas possibilidades instrumentais oferecidas pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (Plataformas territoriais, *e-learning* para o empreendedorismo, etc.).

Diversos projectos mostraram também *como* as abordagens aqui trazidas aconselham a organização de novos serviços públicos facilitadores do ‘atendimento integrado’ e contemplando acções de animação, facilitação do acesso à informação e exercício da mediação para a apropriação da informação como conhecimento útil. Através da criação de novos serviços de base local (Pólos de atendimento integrado, Centros de Apoio ao Conhecimento e Integração). Colocam-se desafios crescentes à capacitação técnica

Formação específica dos técnicos

A animação territorial para a ‘integração económica’ dos cidadãos em situação de pobreza envolve competências não convencionais. A animação territorial para a organização individual e colectiva na produção de valores de uso, a promoção do acesso ao emprego por ‘percursos integrados’ ou através do ‘empreendedorismo

inclusivo’, ou a ‘animação territorial’ para o desenvolvimento local, envolvem desafios na concretização que exigem competências específicas (análise da economia ‘real’ local, estratégias empresariais para empresas de muito baixa produtividade, etc.) e genéricas (*visioning*, animação comunitária, capacidade de trabalhar em equipas interdisciplinares, interinstitucionais ou multiculturais, etc.) adequadas.

Diversos projectos mostraram *como* agir para o desenvolvimento de competências em circunstâncias deste tipo (desenvolvimento de competências para o trabalho interinstitucional, reflexão colectiva contínua sobre a acção em curso, aprofundamento da fundamentação teórica, produção de conhecimentos operativos, produção de conhecimento sobre novos problemas emergentes na acção, etc.).

Também na experiência austríaca atrás referenciada esta questão de colocou de forma central. Dando prioridade à fase de ‘activação’, e reconhecendo-se um deficit de competências neste domínio, foi concebida um novo perfil de competências associado à facilitação de mudanças de atitude e comportamento favoráveis à acção empreendedora e foi formada uma nova geração de profissionais em ‘tutoria regional’ (*Regionalbetreuer*) para o desenvolvimento destas funções. A fase de apoio à ideia de projecto e à adequação das estratégias empresariais conheceu desenvolvimentos em torno da definição de critérios para a inovação nos produtos e processos, a valorização de factores independentes do preço na comercialização e a centralização de funções de *marketing*, distribuição e comercialização. A concretização e formalização de projectos e a preparação do seu financiamento veio a conhecer a necessidade de desenvolver serviços próprios de apoio aos potenciais empresários.

5. Capacitação na acção para a ‘integração económica’ em áreas urbanas em ‘crise’

A acção para a ‘integração económica’ em áreas urbanas em ‘crise’ implica, como se viu, uma abordagem integrada da coesão territorial e pressupõe um aperfeiçoamento contínuo de conhecimentos e competências (‘específicas’ e ‘genéricas’), e novos modos de pensar e trabalhar associados ao trabalho directo com as comunidades, ao trabalho inter-sectorial e inter-profissional.

Como já foi formalmente reconhecido a nível europeu, estão em causa competências cujo desenvolvimento não está a ser assegurado através dos sistemas formais de educação e formação. É de acordo com esta perspectiva que o Conselho de Ministros Informal da União Europeia de Bristol (2005) reconheceu formalmente a existência de um deficit de competências *genéricas* face à natureza dos problemas contemporâneos e face à complexidade das respostas públicas (Estratégia de Lisboa, Estratégia Europeia para o Desenvolvimento Sustentável, etc.).

A reflexão europeia neste domínio conheceu um impulso significativo com a coordenação por parte da *Academy for Sustainable Communities* do Reino Unido. Também conheceu a reafirmação recente da sua pertinência através da Carta de Leipzig assinada em Maio de 2007.

Entretanto, a informação relativa a resultados de projectos desenvolvidos no âmbito de programas experimentais é abundante e está acessível de forma generalizada. São diversas as plataformas web que permitem aceder a informação sobre ‘boas práticas’ (Urban, Eukn, Equal, etc.) ou que acolhem a possibilidade de interacção entre utilizadores potenciais e autores (Urbact, Ciaris, etc.).

Este património oferece excelentes condições para a produção de conhecimento, para a organização de processos de aprendizagem e para o desenvolvimento de competências orientadas para a inovação nas políticas públicas e para a ‘inovação social’ em geral. Pode constituir a base de acção imediata orientada para o aperfeiçoamento das políticas públicas e para a capacitação na acção envolvida na sua concretização.

Referências Bibliográficas

- BARCA, F., (2009a), "Towards a place-based social agenda for the EU", in Report Working Paper, Report written in the context of the report "An Agenda for a Reformed Cohesion Policy". (http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/10_barca_final_formatted.pdf) (acedido em 2 Fevereiro 2011)
- BUNDESKANZLERAMT, (1981a), *Eigenstaendige Regionalentwicklung*, research report prepared by Glatz, H. and Scheer, G., Bundeskanzleramt, Wien.
- BUNDESKANZLERAMT, (1981b), *Sonderaktion des Bundeskanzleramts*, Bundeskanzleramt, Wien.
- CEC 2009a, *An Agenda For a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared by Fabrizio Barca, at the request of Danuta Huebner, Commissioner for Regional Policy, Commission of the European Communities, Brussels. (http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf) (acedido em 2 Fevereiro 2011)
- CEC 2008, *Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength*, Communication from the Commission, COM (2008) 616 Final.
- CLEGG, S. 1989, *Frameworks of Power*, Sage, London.
- FRIEDMANN, J., (1988), *Life Space and the Economic Space: Essays in Third World Planning*, Transaction Books, New Brunswick & Oxford.
- FRIEDMANN, J., (1992), *Empowerment: The Politics of Alternative Development*, Blackwell, Cambridge.
- FRIEDMANN, J. and Weaver, C. (1979), *Territory and Function*, Edward Arnold, London.
- HARVEY, D. (1989), *The Condition of Postmodernity*, Blackwell, Cambridge.
- HENRIQUES, J. M. (2010a), *Changing Poor People's Lives: Conceptualising Action*, Periplo, Lisboa.
- HENRIQUES, J. M. (2010b), 'Inovação Social e Coesão Territorial: Contributos Equal', in *Para Uma Nova Intervenção Social*, Gabinete da Iniciativa Comunitária EQUAL, Lisboa.
- HENRIQUES, J. M. (2009), 'Inovação Social e Animação Territorial: Contributos da Iniciativa Comunitária EQUAL em Portugal', in *Sociedade e Trabalho*, n.º 37, Ministério do Trabalho e da Solidariedade, Lisboa.
- HENRIQUES, J. M. (2008a), "Living Document" da Rede Temática "Animação Territorial e Sectorial", Gabinete da Iniciativa Comunitária EQUAL, Lisboa.
- HENRIQUES, J. M. (2008b), "'White Paper' Projecto Anim@Te", Gabinete da Iniciativa Comunitária EQUAL, Lisboa.
- HENRIQUES, J. M. (2006), *Global Restructuring and Local Anti-Poverty Action: Learning with European Experimental Programmes*, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Tese de Doutoramento. (<http://repositorio-iul.iscte.pt/handle/10071/273>) (acedido 2 Fevereiro 2011)
- HENRIQUES, J. M. (1990), 'Theories and Policies of Local Development', in Konsolas, Nicholas (1990) *Local Development*, Regional Science Studies in Southern Europe, Regional Development Institute & Hellenic Agency for Local Development and Local Government, Athens.
- HENRIQUES, José Manuel, TRAYNER, Beverly (2009), *Developing Learning Capabilities Through the EUKN Platform: Methodological Perspectives*, Direcção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), Lisboa.
- HENRIQUES, J. M., MADRUGA, P. (1996), *Analysis of the Contribution of Local Employment Initiatives and Small and Medium-Sized Enterprises to Employment*, Final report to the European Commission, Directorate General V, CISEP / ISEG, Lisboa.
- HENRIQUES, J. M., LOPES, R., BAPTISTA, A.J. 1991, *O Programa ILE em Portugal: Avaliação e Perspectivas*, IIEP, Lisboa
- MATZNER, E. (1979), *Wohlfahrtstaat und Wirtschaftskrise*, Suhrkamp, Reinbeck bei Hamburg.
- MINGIONE, E. (ed.) (1996), *Urban Poverty and the Underclass: a Reader*, Blackwell, Cambridge.
- MOULAERT, F. (2000), *Globalization and Integrated Area Development in European Cities*, Oxford University Press, Oxford
- OCDE 2009, *Breaking Out of Silos: Joining Up Policy Locally*, OECD, Paris (no prelo).
- OCDE (2004), *New Forms of Governance for Economic Development*, OECD, Paris.
- OCDE (2001), *Local Partnerships for Better Governance*, OECD, Paris.
- OCDE (1998), *Integrating Distressed Urban Areas*, OECD, Paris.
- SIROLLI, E. (1999), *Ripples from the Zambezi: Passion, Entrepreneurship and the Rebirth of Local Economies*, New Society Publishers, Gabriola Island.
- STIGLITZ, J. (2010), *Freefall: Free Markets and the Sinking of the Global Economy* Penguin Books, London.
- STEAD, D., MEIJERS, E. (2009), 'Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors', *Planning Theory and Practice*, 10:3, 317-332.
- WEAVER, C. (1984), *Regional Development and the Local Community*, John Wiley, New York.
- WHEELOCK, J. (1992), 'The Household in the Total Economy', in Ekins, P. and Max-Neef, M., *Real-Life Economics: Understanding Wealth Creation*, Routledge, London.

A COORDENAÇÃO EUROPEIA DE POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA E À EXCLUSÃO SOCIAL: VULNERABILIDADES E VIRTUALIDADES DO MÉTODO DE COORDENAÇÃO ABERTO NA ÁREA SOCIAL

THE EUROPEAN COORDINATION OF POVERTY
ALLEVIATION AND SOCIAL EXCLUSION POLICIES:
VULNERABILITIES AND VIRTUALITIES OF THE OPEN
METHOD OF COORDINATION IN THE SOCIAL AREA

LUÍSA GUIMARÃES

Vice-Presidente do Conselho Directivo do Instituto da Segurança Social
e Membro do Comité de Protecção Social

RESUMO

Este artigo tem como objectivo analisar o Método Aberto de Coordenação na área social, as suas principais características, virtualidades e vulnerabilidades. Começa por relembrar os principais passos que foram dados, ao longo da história da construção europeia, na área do combate à pobreza e à exclusão social, até ao momento em que foi lançada a Estratégia Europeia de Lisboa e criado este novo instrumento de coordenação europeia de políticas sociais, para efectuar seguidamente um balanço de dez anos da sua implementação. Finalmente o artigo apresenta algumas conclusões. A de que dificilmente no actual contexto europeu será possível a adopção de instrumentos de carácter vinculativo na área do combate à pobreza e à exclusão social. A de que o MAC social provou ser, não obstante as fragilidades identificadas, um instrumento importante de integração da dimensão social no projecto europeu. E, finalmente, a de que o MAC social necessita de ser reforçado para responder adequadamente aos novos desafios que a Estratégia Europeia 2020 coloca. Aprofundando o seu carácter político, a sua visibilidade, criando mecanismos de *peer pressure*, aperfeiçoando o seu quadro analítico de suporte, estabelecendo prioridades claras e garantindo uma maior aproximação entre os objectivos europeus comuns e as políticas para os concretizar.

ABSTRACT

This article aims to analyse the Open Method of Coordination (OMC) in the social area, its main elements, strengths and weaknesses. It starts by recalling the main steps that were taken throughout the European history in what concerns combating poverty and social exclusion until the European Strategy of Lisbon was launched and this new instrument for the European coordination of social policies was created. Then, it makes an evaluation of the 10 years following its implementation. Finally, it presents some conclusions: that, in the current European context, it will be hardly possible to adopt legally binding instruments for combating poverty and social exclusion; that, despite the identified weaknesses, the OMC proved to be an important instrument for the integration of the social dimension in the European project; and finally, that the social OMC needs to be strengthened in order to adequately respond to the new challenges introduced by the European Strategy 2020: by enhancing its political nature and visibility, creating peer pressure mechanisms, improving its analytical supporting framework, establishing clear priorities and guaranteeing a closer relationship between the European common objectives and the policies established to achieve them.

I. A União Europeia e o combate à pobreza e à exclusão social: breve resenha histórica

Embora a promoção da inclusão social seja indissociável de um modelo de desenvolvimento sustentável, o certo é que, a nível europeu, a dimensão social neste específico domínio foi ignorada durante largas décadas. O **Tratado de Roma**, embora fixasse como seu objectivo essencial a melhoria das condições de vida e de trabalho dos seus povos, assumia que esta seria alcançada pelo estabelecimento de um mercado comum e pela aproximação progressiva das políticas económicas dos seus Estados-Membros. E o capítulo das Disposições sociais nada referia, em particular, sobre o combate à pobreza e à exclusão social.

Durante décadas, o paradigma da então Comunidade Económica Europeia foi o de que a integração económica seria ela própria o motor do desenvolvimento social e o de que a dimensão social da Europa existia fundamentalmente como um instrumento para alcançar a integração económica.

E a acção comunitária centrou-se, durante um período alargado da história da construção europeia, noutros aspectos igualmente estruturantes do modelo social europeu, como as prescrições mínimas em matéria de segurança e saúde no trabalho, a melhoria das condições de trabalho, a segurança social dos trabalhadores migrantes, a promoção do diálogo social, mas que eram simultaneamente aspectos essenciais para a concretização das quatro liberdades fundamentais do então designado mercado comum: liberdade de mercadorias, de pessoas, serviços e capitais.

Este contexto começa a alterar-se com a adopção, em meados da década de 70, de uma Resolução do Conselho sobre um programa de acção social, que está na base do lançamento de quatro vagas de **Programas de Luta contra a Pobreza**.

No início da década de 90, a acção comunitária intensifica-se com a adopção de duas Recomendações que ainda hoje sustentam, em larga medida, o debate político europeu em matéria de protecção social e de luta contra a pobreza e a exclusão social. A **Recomendação sobre a convergência**

dos objectivos e políticas em matéria de protecção social¹ e a **Recomendação relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes**.² Podemos dizer que estas duas recomendações culminam um processo de reflexão sobre a importância de convergência dos objectivos e políticas em matéria de protecção social, face aos desafios comuns com que se confrontam, e em torno da necessidade da Comunidade olhar não apenas para aqueles que integram o mundo laboral, assegurando-lhes os seus direitos e evitando *dumping* social, mas também para os mais pobres e excluídos do mundo do trabalho cuja protecção como direito era uma parte integrante do modelo europeu de sociedade que avançava, a passos largos, na integração económica e monetária.

A primeira destas Recomendações é claramente um instrumento que aponta para a necessidade de convergência dos sistemas de protecção social, quer porque todos eles se confrontam com desafios e problemas comuns (transformações no mercado de trabalho, mutações das estruturas familiares e envelhecimento demográfico), quer – e este aspecto é particularmente relevante – porque considera esta convergência importante para garantir, manter e estimular o desenvolvimento da protecção social no contexto do mercado interno, facilitando a mobilidade de trabalhadores no espaço europeu.

Durante décadas, o paradigma da então Comunidade Económica Europeia foi o de que a integração económica seria ela própria o motor do desenvolvimento social e o de que a dimensão social da Europa existia fundamentalmente como um instrumento para alcançar a integração económica.

¹ Recomendação 92/442/CEE, de 27 de Julho de 1992, JOCE n.º L 245, de 26/08/1992.

² Recomendação 92/441/CEE, de 24 de Junho, JOCE n.º L245, de 26/08/1992.

No início da década de 90, a acção comunitária intensifica-se com a adopção de duas Recomendações que ainda hoje sustentam, em larga medida, o debate político europeu em matéria de protecção social e de luta contra a pobreza e a exclusão social. A Recomendação sobre a convergência dos objectivos e políticas em matéria de protecção social e a Recomendação relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes.

O discurso político da segunda das recomendações é um discurso que assenta no reconhecimento do direito de todos a viverem condignamente e na importância dos sistemas de protecção social se adaptarem para assegurarem recursos mínimos de subsistência àqueles que não disponham por si próprios ou no seio do seu agregado familiar de recursos suficientes. Mas a própria recomendação vai mais além, e considera igualmente a necessidade de se assegurar a tais pessoas um acompanhamento social adequado, que lhes permita exercer efectivamente os seus direitos, medidas de promoção da sua integração do mercado de trabalho e que todas estas acções deveriam ser acompanhadas por um quadro de indicadores apropriados que possibilitassem medir em cada Estado-Membro o rendimento médio disponível.

Poucos se recordarão, mas para a adopção destas duas iniciativas, curiosamente ambas aprovadas durante a primeira Presidência portuguesa, foi necessário recorrer – uma vez que não existia competência comunitária na matéria – a uma base jurídica genérica de que o Tratado CEE então dispunha – o ex-artigo 235.º – que permitia à Comunidade adoptar iniciativas, por unanimidade, desde que fossem consideradas necessárias à realização dos objectivos da então CEE e ao funcionamento do mercado comum. E quer num caso, quer noutro, estavam em causa meras recomendações, instrumento que no direito comunitário não têm carácter vinculativo para os seus Estados-Membros. Mas à parte a fragilidade jurídica que decorria da inexistência de uma política europeia de combate à pobreza e à exclusão social, a verdade é que estes dois textos legislativos foram inovadores por traduzirem um acordo dos doze Estados-Membros que então integravam a CEE em torno de princípios sociais fundamentais até aí nunca abordados a este nível. Faltou, nessa época, o instrumento para avançar a nível europeu no combate à pobreza e exclusão social. Mas ainda assim estas duas recomendações permaneceram emblemáticas de um determinado período da agenda social europeia e marcaram, fortemente, o debate político europeu em torno das questões da pobreza até hoje.

É apenas em 1997, com o **Tratado de Amesterdão**, que formalmente é reconhecido o papel da União Europeia na luta contra a exclusão social que passa, de forma expressa, a constar das disposições sobre política social do Tratado.

Integrando e reconhecendo os direitos sociais fundamentais, tal como definidos na Carta Social Europeia e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, a União elege como um dos seus objectivos fundamentais a promoção do progresso económico e social e de um elevado nível de emprego e a realização de um desenvolvimento equilibrado e sustentável, nomeadamente mediante a criação de um espaço sem fronteiras, o reforço da coesão económica e social e o estabelecimento de uma união económica e monetária.

Pela primeira vez a Europa, ao nível dos seus textos fundamentais, deixa de olhar para o desenvolvimento social como uma consequência da integração económica e para a política social como um instrumento do mercado comum, atribuindo a esta um lugar de destaque no modelo de desenvolvimento europeu.

E as disposições do Tratado reflectem este novo paradigma quando definem, no seu artigo 136.º, como objectivos sociais os “...de promoção do emprego, de melhoria das condições de vida e de trabalho, de modo a permitir a sua harmonização, mas também o de assegurar uma protecção adequada, o diálogo entre os parceiros sociais, o desenvolvimento dos recursos humanos, tendo em vista um nível de emprego elevado e duradouro e a luta contra as exclusões”. E é esta mesma disposição que reconhece que o desenvolvimento decorrerá não apenas do funcionamento do mercado comum, que favorecerá a harmonização dos sistemas sociais, *mas igualmente de outros processos previstos no próprio Tratado e da aproximação de disposições legislativas, regulamentares e administrativas*.

E a fim de realizar estes objectivos, dispõe o artigo 137.º que a Comunidade apoiará e completará a acção dos Estados-Membros no domínio, entre outros, da integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho.

E com esta alteração de paradigma e a sua tradução no texto fundamental da União Europeia é aberto o caminho à adopção de novos instrumentos europeus de coordenação de políticas no domínio do combate à pobreza.

Concretizando esta abertura, a Comissão não tardará a apresentar uma iniciativa que vem lançar as bases para o que é actualmente designado Método Aberto de Coordenação na área da protecção social e inclusão sociais, doravante designado, MAC social, e criar as condições para a Presidência portuguesa do primeiro semestre de 2000 lançar o processo ao mais alto nível político europeu: A

Pela primeira vez a Europa, ao nível dos seus textos fundamentais, deixa de olhar para o desenvolvimento social como uma consequência da integração económica e para a política social como um instrumento do mercado comum, atribuindo a esta um lugar de destaque no modelo de desenvolvimento europeu.

A Estratégia de Lisboa traduz, ao mais alto nível da União Europeia, não só um compromisso político com a erradicação da pobreza e a exclusão social, mas igualmente a ideia de que o próprio modelo de desenvolvimento europeu assenta em três eixos interligados e que se reforçam mutuamente: as reformas económicas; a criação de emprego e a promoção da coesão social.

comunicação sobre uma **Estratégia Concertada de Modernização da Protecção Social**³. Esta importante comunicação reconhecendo o papel fundamental que os sistemas de protecção social devem desempenhar num modelo equilibrado de desenvolvimento da União Europeia, sobretudo num momento em que a integração económica e monetária conhece avanços significativos e em que se aproxima o alargamento a leste, elege quatro áreas chave de actuação que convida o Conselho a subscrever:

- tornar o trabalho mais vantajoso e providenciar um rendimento seguro;
- assegurar a viabilidade e sustentabilidade dos regimes de pensões;
- promover a inclusão social; e
- garantir um nível de saúde elevado e sustentável.

E convida igualmente o Conselho a definir um enquadramento institucional para uma cooperação mais estreita no domínio da protecção social, assente no intercâmbio de experiências, na concertação mútua e na avaliação dos desenvolvimentos políticos em curso com vista à identificação das melhores práticas, apelando aos Estados-Membros para designarem funcionários do mais alto nível chamados a desempenhar um papel fundamental naquele que inicialmente foi designado Grupo de Alto Nível para a Modernização da Protecção Social e que foi o embrião do actual Comité de Protecção Social. Este era, porém, um passo que poderia não ter tido a expressão que teve, não fora o acordo político alcançado em 2000 em Lisboa sobre o modelo de desenvolvimento europeu que ficou conhecido como Estratégia de Lisboa.

II. A Estratégia de Lisboa e o método de aberto de coordenação na área social

A Estratégia de Lisboa traduz, ao mais alto nível da União Europeia, não só um compromisso político com a erradicação da pobreza e a exclusão social, mas igualmente a ideia de que o próprio modelo de desenvolvimento europeu assenta em três eixos interligados e que se reforçam mutuamente: as reformas económicas; a criação de emprego e a promoção da coesão social.

O objectivo estratégico então delineado para a Europa de se tornar a economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica de nível mundial, capaz de um crescimento

³ COM (1999) 347 final.

económico sustentável, acompanhado de uma melhoria quantitativa e qualitativa de emprego e de maior coesão social, normalmente designado como triângulo virtuoso de Lisboa, tem subjacente uma opção política que integra a dimensão social como um dos elementos estruturantes do desenvolvimento estratégico europeu.

Na sequência do apelo do Conselho Europeu de Lisboa no sentido da adopção de medidas, a nível da UE, para produzir “um impacto decisivo no que respeita à erradicação da pobreza” e “assegurar a futura viabilidade dos sistemas de pensões”⁴, surge o que é hoje designado comumente MAC social que incluía no seu início processos distintos de coordenação europeia em três das áreas identificadas na Comunicação Uma Estratégia Concertada de Modernização da Protecção Social:

- O processo da inclusão social, que foi o primeiro a ser lançado logo em 2000.
- O processo de coordenação no âmbito da adequação e sustentabilidade dos sistemas de pensões., que surge em 2004.
- E mais tarde, o processo na área dos cuidados de saúde e dos cuidados prolongados., lançado em Abril 2005⁵.

A partir de 2005, com a revisão intercalar da Estratégia de Lisboa, e a centralidade que foi conferida às dimensões do crescimento económico e de criação de emprego, o próprio MAC social sofreu alterações profundas, num processo que ficou conhecido como *streamlining*. Para além de uma forte racionalização do próprio método, que passou a prever a apresentação de planos que integravam as três áreas que até aí eram desenvolvidas de forma autónoma, foi dada uma particular atenção à necessidade das políticas de coesão social se articularem com a estratégia de Lisboa revista e vice-versa (*feeding in e feeding out*) e aos aspectos da governação. Tratou-se, pois de assegurar uma maior simplificação, integração e coerência dos processos de coordenação existentes, de reforçar as sinergias com a Estratégia de Lisboa revista e dos elementos de *good governance*, cuja introdução foi considerado um dos aspectos mais positivos na avaliação que precedeu o processo de *streamlining*.

Inspirado na Estratégia Europeia de Emprego, integrando-se naquelas que são normalmente designadas *soft laws*, o MAC social caracteriza-se por ser um método de coordenação política europeia em que os Estados-Membros aceitam que, até um certo ponto, as políticas sejam desenvolvidas de forma coordenada, sem colocar em causa o princípio da subsidiariedade.

⁴ Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Lisboa, 23-24 de Março de 2000, disponível em http://eu.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/eng/ec/00100-rl.en0.htm

⁵ Altura em que os Estados-Membros apresentaram declarações preliminares sobre as suas políticas nesta área.

Mas como se caracteriza este novo instrumento comunitário de intervenção na área social?

Inspirado na Estratégia Europeia de Emprego, integrando-se naquelas que são normalmente designadas *soft laws*, o MAC social caracteriza-se por ser um método de coordenação política europeia em que os Estados-Membros aceitam que, até um certo ponto, as políticas sejam desenvolvidas de forma coordenada, sem colocar em causa o princípio da subsidiariedade.

Trata-se de um método flexível, não vinculativo, que permite a expansão do intercâmbio e a convergência de objectivos sem pôr em causa a repartição de competências UE – Estados-Membros e o princípio de que as competências pelo desenvolvimento das políticas permanece a nível nacional. Como sustenta Goucha Soares ⁶ trata-se de um novo mecanismo, dificilmente enquadrável nas categorias de competências tradicionalmente admitidas (competências exclusivas, competências partilhadas e medidas de apoio), que consentindo aos Estados-Membros colaborar na esfera da União Europeia, os liberta dos constrangimentos das normas de direito comunitário. Para o mesmo autor, o método aberto de coordenação é o inverso do método comunitário, que permitiu que ao longo dos anos que a integração fosse bem sucedida. ⁷

Para Kvist e Saari ⁸ o MAC social é um exemplo de nova integração positiva, ou seja de uma iniciativa tendente a desenvolver políticas sociais europeias e a adopção de políticas comuns nos Estados-Membros, mas que contrariamente às medidas de integração positiva tradicionais ⁹ que tendem a conduzir à adopção de novas medidas de política a nível europeu, resulta fundamentalmente em *inputs* para o nível nacional.

O MAC social tal como foi desenvolvido desde 2000 até à data caracterizou-se por:

- Uma **abordagem comum descentralizada**, assente na fixação de objectivos comuns a nível europeu, na apresentação de Planos Nacionais de Acção ¹⁰ e na criação de um quadro de indicadores comuns que permitem monitorizar e avaliar, bem como assegurar uma melhor compreensão mútua das políticas e dos seus resultados.
- Um **acompanhamento permanente da Estratégia** através do Comité de Protecção Social, órgão criado em 2000, e que passou a constar do texto fundamental com o Tratado de Nice.
- Uma **maior coordenação entre o Conselho e a Comissão**, através da adopção de Relatórios Conjuntos que avaliam as estratégias nacionais e a situação social em geral na Europa.
- Um **processo com vista à aprendizagem mútua** através de um acompanhamento multilateral, concretizado seja pela realização de avaliações Inter pares (*Peer Reviews*) seja pelo desenvolvimento de outras acções que encontram suporte financeiro num Programa Comunitário específico. ¹¹

Finalmente, o MAC social é um processo que se caracteriza pela **participação activa de todos os actores**.

Desde o seu início até à racionalização do processo ocorrida em 2006, foram lançados três ciclos de Planos Nacionais de Acção para a Inclusão (2001, 2003 e 2005¹²), dois ciclos de Estratégias no domínio das Pensões (2002 e 2005) e um ciclo Estratégico no domínio dos cuidados de saúde e de longa duração (2005).

Já de acordo com o novo quadro racionalizado que resultou do processo de *streamlining*, foram lançados dois ciclos de estratégias integradas para a protecção social e a inclusão social: 2006-2008 e 2008-2010.

⁶ SOARES, António Goucha, 2006, Coimbra, Almedina, pp. 198-228.

⁷ SOARES, António Goucha, 2007, Portugal and the European Union: The ups and downs in 20 years of membership: Perspectives on European Politics and Society.

⁸ KVIST, Jon e SAARI, Juho, 2007, The Europeanisation of Social Protection, Reino Unido, The Policy Press, University of Bristol, pp. 230 e ss.

⁹ Linha de investigação que considera, muito baseada nos argumentos neofuncionalistas, que a integração europeia na política social assentava fundamentalmente na integração negativa, ou seja, a que resulta da integração económica e de mercado, em detrimento da integração positiva.

¹⁰ Designados Planos de Acção Nacionais no caso da Inclusão Social e Relatórios Nacionais de Estratégia no caso das pensões e dos cuidados de saúde e de longa duração. A partir de 2006, passam a ser apresentadas Estratégias nacionais integradas, que incluem os três pilares, nos quais os Estados-Membros apresentam as medidas de política que pretendem levar a cabo para cumprir os objectivos comuns num determinado período de tempo que é fixado a nível europeu.

¹¹ Programa Comunitário de Luta contra a Exclusão Social (2002-2006) e Programa Comunitário para o Emprego e Solidariedade – PROGRESS (2007-2013).

¹² Este último de actualização.

III – Balanço: Virtualidades e Vulnerabilidades do Método Aberto de Coordenação na área social

Volvidos dez anos de implementação deste novo instrumento de coordenação europeia de políticas estão hoje identificadas em vários estudos as principais virtualidades e vulnerabilidades do MAC social.¹³

Destacamos especialmente como aspectos positivos:

- A promoção de mecanismos de boa governação, de abertura e de participação dos vários níveis de intervenção e dos diferentes actores relevantes na condução e implementação das políticas. Em particular, no que se refere ao processo da inclusão social, o envolvimento dos parceiros sociais, das Organizações Não Governamentais e dos próprios destinatários das políticas, as pessoas em situação de pobreza.
- A criação de um enquadramento para o intercâmbio de boas práticas e para aprendizagem mútua, que promoveu uma maior abertura, transparência e o envolvimento dos diferentes níveis de intervenção e responsabilidades, bem como uma progressiva convergência na identificação de áreas prioritárias de intervenção que estão hoje estabilizadas ao nível dos trabalhos do Comité de Protecção Social. E, em certa medida, também a convergência de respostas políticas em torno destas áreas prioritárias.
- O desenvolvimento de um quadro analítico que nos permite hoje conhecer melhor o fenómeno da pobreza e da exclusão social nas suas múltiplas dimensões, seja pela criação de um quadro desenvolvido de indicadores, seja através do desenvolvimento de estudos, sobretudo a partir de 2006, com a criação dos *light years*¹⁴ em áreas chave identificadas pelo Comité de Protecção Social, tais como a pobreza infantil e os sem-abrigo.

E como principais vulnerabilidades, as seguintes:

- A excessiva burocratização do processo e a incapacidade de colocar as questões da pobreza e exclusão social num nível mais político.

cidade de colocar as questões da pobreza e exclusão social num nível mais político.

- A falta de visibilidade do método e o défice de legitimação.
- A inexistência de metas quantificadas que permitam avaliar os progressos alcançados em cada Estado Membro e globalmente na União Europeia e exercer uma maior pressão política sobre a obtenção de resultados.
- A subsistência de fragilidades ao nível da monitorização e da avaliação, que estão fortemente associadas, embora não só, ao facto de os indicadores comuns serem disponibilizados muito tardiamente o que impede a avaliação das medidas de política de acordo com critérios comumente aceites.
- A dificuldade que o MAC social demonstrou ter, sobretudo a partir de 2005, em influenciar a Estratégia de Lisboa e as opções dos Programas nacionais de reforma, mas também o inverso, algum distanciamento que as Estratégias Integradas para a Protecção Social tiveram da Estratégia de Lisboa e do contributo que podiam e deviam dar para os Planos Nacionais de Reforma.

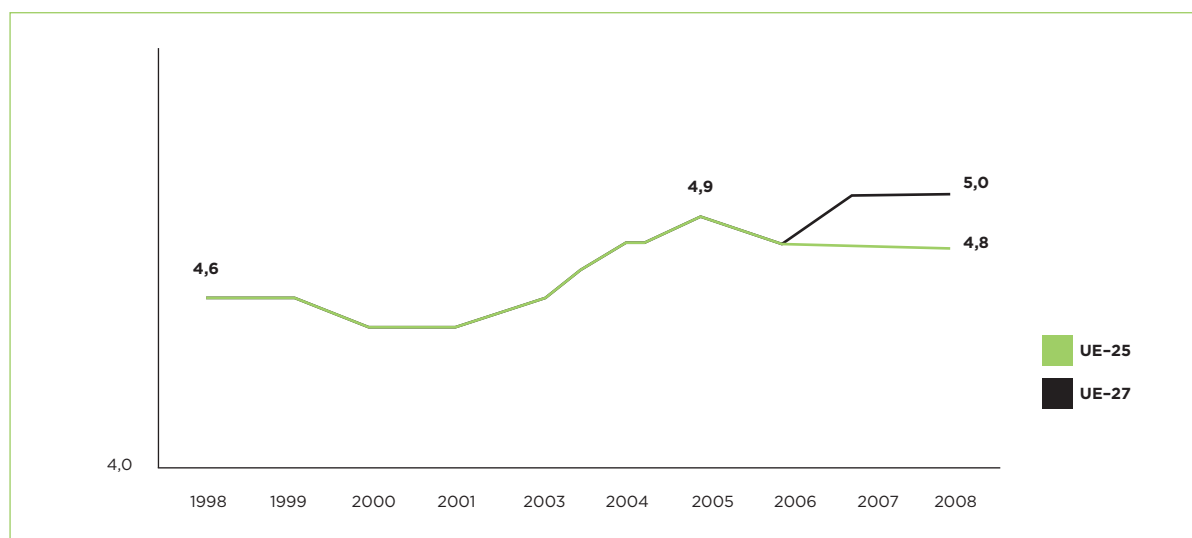
Mas que balanço é, afinal, possível fazer deste instrumento de coordenação europeia de políticas no domínio social?

A primeira constatação quando efectuamos um balanço tem de se basear inevitavelmente na leitura dos resultados obtidos. E olhando para os objectivos de Lisboa – criar uma sociedade com maior coesão social, produzir um impacto significativo na erradicação da pobreza, em especial da pobreza infantil, e para os principais indicadores relativos a desigualdades e pobreza, somos obrigados a concluir que os objectivos tal como delineados em 2000 estão longe de ser atingidos, o que de certa forma poderá colocar a questão se o instrumento previsto para os atingir foi o mais adequado.

¹³ Para além da avaliação intercalar efectuada pela Comissão Europeia em 2005 que conduziu à adopção da Comunicação Trabalhar em Conjunto, Trabalhar Melhor, o próprio Comité de Protecção Social tem-se debruçado sobre o tema e são vários os autores que têm analisado especificamente o MAC social, dos quais se refere a título meramente exemplificativo Marlier, Eric, Atkinson, A.B., Cantillon, Bea e Nolan, Brian, 2007, *The EU and Social Inclusion, Facing the challenges*, Reino Unido, The Policy Press, Kvist, Jon e Saari, Juho, 2007, *The Europeanisation of Social Protection*, Reino Unido, The Policy Press, University of Bristol, Frazer, Marlier e Nicaise, 2010, Antwerp, Garant, Goetschy, Janine, *The Lisbon Strategy and Social Europe: two closely linked destinies*, Berghman, Jos, *The Lisbon Agenda on social policy: revitalizing the European social model*, ambos os artigos in *Europe, Globalization and the Lisbon Agenda*, 2009, Edward Elgar, Reino Unido.

¹⁴ A partir de 2006 com a simplificação do processo de reporte e avaliação da nova Estratégia Integrada da Protecção Social e Inclusão Social passou a ser possível o Comité de Protecção dedicar-se, nos anos em que não havia lugar à apresentação ou à avaliação das Estratégias, ao estudo de temas específicos, desenvolvendo mais aprofundadamente áreas que considerou chave. Estes anos são normalmente designados *Light Years*.

Gráfico 1 S80/S20, UE-25 e UE-27 (1998-2008)



Fonte: ECHP (1998-2001) e EU-SILC (2003-2008), Eurostat.

Os objectivos tal como delineados em 2000 estão longe de ser atingidos, o que de certa forma poderá colocar a questão se o instrumento previsto para os atingir foi o mais adequado.

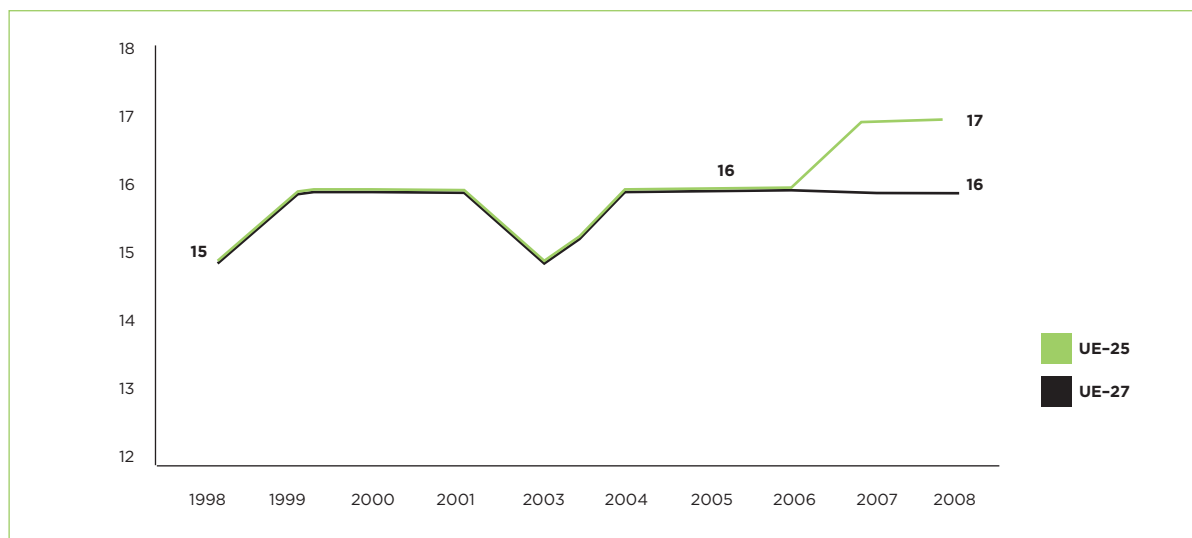
Apenas para referir alguns dos indicadores de desigualdades e pobreza, é possível constatar no Gráfico 1 que o Índice S80/S20, que mede a proporção do rendimento monetário total recebido pelos 20 % da população de maiores rendimentos (quintil superior) em relação à recebida pelos 20 % da população de menores rendimentos (quintil inferior), tem vindo a registar uma subida.

O Gráfico 2 ilustra a taxa de risco de pobreza total que, em 2000, se elevava a 15 % e em 2008 aumentou para 16 % na UE-27. Se, porém, levarmos em linha de conta os dados relativos à UE-27, a taxa é de 17 %.

Também o risco de pobreza infantil não sofreu o impacto esperado em Lisboa, tendo-se mantido praticamente inalterada a taxa de risco de pobreza infantil, sendo que na população idosa este risco de pobreza se agravou (17 % em 2000, 19 % em 2008).

Embora reconhecendo várias das fragilidades e ineficiências do MAC social, dificilmente, porém, se poderá afirmar que o facto de tais objectivos não terem sido alcançadas deve ser imputado, ou sê-lo exclusivamente, à ineficácia do Método.

Gráfico 2 Taxa de Risco de Pobreza, UE-25 e UE-27 (1998/2008)



Fonte: ECHP (1998-2001) e EU-SILC (2003-2008), Eurostat.

Desde logo, porque as políticas de combate à pobreza subsistem como competência dos Estados-Membros e o investimento no objectivo de produzir um impacto decisivo na erradicação da pobreza, embora aceite por todos os chefes de Estado e de Governo da União Europeia, dependia em primeira linha das opções políticas e da adopção de medidas a nível nacional. À coordenação europeia cabia impulsionar estas políticas é verdade, mas fê-lo sem qualquer instrumento de pressão e sem que qualquer meta quantificada estivesse estabelecida.

Em segundo lugar, porque as questões da pobreza e das desigualdades não se cingem, nem se resolvem apenas com políticas sociais, mas com a adopção combinada de políticas sectoriais e opções sobre o próprio modelo de desenvolvimento, nomeadamente através da adopção de políticas económicas, de competitividade e de emprego que contribuam para uma maior coesão social. Ora, a revisão da Estratégia de Lisboa em 2005 levou justamente ao abandono desta ideia de interligação e reforço mútuo que estava tão bem patente na Estratégia inicial, quando conferiu a centralidade aos processos de crescimento económico e ao emprego, em detrimento

Também o risco de pobreza infantil não sofreu o impacto esperado em Lisboa, tendo-se mantido praticamente inalterada a taxa de risco de pobreza infantil, sendo que na população idosa este risco de pobreza se agravou (17 % em 2000, 19 % em 2008).

As questões da pobreza e das desigualdades não se cingem, nem se resolvem apenas com políticas sociais, mas com a adopção combinada de políticas sectoriais e opções sobre o próprio modelo de desenvolvimento, nomeadamente através da adopção de políticas económicas, de competitividade e de emprego que contribuam para uma maior coesão social.

do processo de promoção da inclusão social. Ao fazê-lo contribuiu para o enfraquecimento do próprio MAC social e favoreceu a adopção de opções estratégicas a nível nacional mais centradas no crescimento económico e na criação de emprego

Finalmente, o alargamento a leste tornou mais complexa a negociação de consensos ao nível europeu em torno da luta contra a pobreza e exclusão social. Se é verdade, como o referem Kvist e Saari – que o próprio processo de alargamento pode ser visto, de uma certa forma, como um contributo para a europeização das políticas de protecção social, é também verdade que o ambiente vivido nos primeiros tempos do MAC social em 2000, não é de todo aquele que se vive hoje. As divergências quanto aos modelos de protecção social e quanto à legitimidade da União Europeia ter uma actuação na área da protecção social e da inclusão social acen-tuaram-se fortemente com a adesão dos novos Estados-Membros, que na sua maioria sustentam uma menor intervenção do nível europeu. Hoje parece mais claro do que o era em 2000 que muito dificilmente um instrumento mais vinculativo poderia vingar numa Europa a 27. O ambiente que rodeou a adopção das recomendações de 1992 está hoje mais distante, porque está mais distante também o consenso sobre a necessidade de convergência dos sistemas de protecção social e sobre o reconhecimento de que os mesmos devem assegurar recursos mínimos àqueles que não dispõem deles, como um direito fundamental de todo o ser humano. Isto não significa que os sistemas não estejam, por influência de outros factores a convergir, mas sim que o actual quadro político e económico europeu não favorece a utilização dos mesmos instrumentos, os quais, de resto, marcaram mais pela mensagem política de consenso europeu em torno de uma determinada abordagem da política social europeia, do que propriamente pela sua força jurídica, pois como já foi referido não tinham força vinculativa.

Mais, dificilmente numa área como a do combate à pobreza e à exclusão social ou a da convergência dos sistemas de protecção social será possível a adopção de instrumentos vinculativos. Justamente porque nenhum dos Estados-Membros está disposto a abdicar da sua soberania em matérias tão sensíveis como as da distribuição da riqueza ou as relativas ao modo como são efectuadas as transferências sociais.

Porém, deixar áreas como estas de fora da intervenção comunitária acarreta um risco: a da soberania se ir perdendo por via de outros processos europeus como os do Mercado Interno e da União Económica e Monetária. Neste quadro, o MAC social teve a virtualidade de permitir que se avançasse e que, a nível político europeu, questões tão sensíveis como a reforma dos sistemas de pensões e a necessidade dos mesmos garantirem níveis adequados de protecção, ou a necessidade de modernizar os sistemas de saúde e de cuidados de longa duração tornando-os mais acessíveis, especialmente aos mais pobres, ou tantas outras questões essenciais ao modelo social europeu pudessem ter outro discurso, a nível europeu, que não apenas o da sua sustentabilidade financeira e económica, mas que incluíssem, também, uma dimensão social que é a sua última finalidade.

Neste quadro, o MAC social, não sendo o único, constitui um instrumento importante e que não deve ser negligenciado. Porque tem todas as condições, uma vez reforçado, para desenvolver e integrar a nível europeu as questões do combate à pobreza e à exclusão social. A flexibilidade que o caracteriza, ao reconhecer um consenso em torno de objectivos comuns, mas deixando espaço para respostas políticas nacionais distintas, a que correspondem diferentes pontos de partida, quer nos níveis de pobreza, quer na configuração dos sistemas de protecção social, tem permitido avançar de uma forma coordenada no combate à pobreza e à exclusão social em todo o espaço da União Europeia.

Este instrumento tem, todavia, de ser aperfeiçoado. Melhorando o seu carácter político, a sua visibilidade e apropriação, criando mecanismos de *peer pressure* ou recomendações, aperfeiçoando o seu quadro analítico de suporte e, muito especialmente disponibilizando informação atempada, estabelecendo prioridades claras e garantindo uma maior aproximação entre os objectivos europeus comuns e as políticas para os concretizar.

O ano de 2010 é um ano charneira para o Combate à Pobreza e à Exclusão Social não só porque foi consagrado ano europeu, mas porque estão reunidos um conjunto de outros factores que podem, havendo vontade política, conduzir à renovação de um compromisso a nível europeu com a erradicação da pobreza e redução das desigualdades. Inicia-se este ano um novo ciclo estratégico europeu, a Estratégia Europa 2020, já aprovada pelo Conselho Europeu de 17 de Junho que

elegeu como um dos seus cinco objectivos prioritários, retirar pelo menos 20 milhões de pessoas de situações de risco de pobreza e de exclusão. 2010 será também o ano em que a Comissão apresentará a nova Plataforma Europeia contra a Pobreza. Finalmente, a nova cláusula social transversal consagrada no artigo 9.º do Tratado de Lisboa pode trazer um importante contributo para o *mainstreaming* das políticas sociais e, em especial das políticas de combate à pobreza e exclusão social. É indispensável, neste quadro, que o MAC social se reforce para responder adequadamente aos desafios que se colocam.

Mais, dificilmente numa área como a do combate à pobreza e à exclusão social ou a da convergência dos sistemas de protecção social será possível a adopção de instrumentos vinculativos. Justamente porque nenhum dos Estados Membros está disposto a abdicar da sua soberania em matérias tão sensíveis como as da distribuição da riqueza ou as relativas ao modo como são efectuadas as transferências sociais.

QUALIFICAR AS PESSOAS, ABRIR AS SOCIEDADES: PRIORIDADES PARA A ERRADICAÇÃO DA POBREZA

**QUALIFY PEOPLE, OPEN SOCIETIES:
PRIORITIES TO ERADICATE POVERTY**

LUÍS CAPUCHA

Presidente da Agência Nacional para a Qualificação

Professor Auxiliar Convidado no ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

RESUMO

Os impactos na qualidade de vida das pessoas produzido pelo desenvolvimento económico e social conseguido nos países que melhor souberam combinar políticas de crescimento com políticas de equidade e justiça social, trouxeram a erradicação da pobreza do domínio da utopia para o da agenda política. As sociedades modernas provaram que o fenómeno não depende do destino ou dos comportamentos individuais, mas das opções políticas que estruturam as sociedades. Porém, a relação entre as dinâmicas de estruturação da sociedade e a pobreza não têm merecido, por parte dos especialistas, a atenção que merece. Amartya Sen, ao defender que a pobreza depende das “capacidades” das pessoas que, por sua vez estão fortemente relacionadas com as “oportunidades” inscritas nas instituições sociais e no modo como se organizam, é uma das raras excepções desta profícua linha de investigação e debate. Olhar a pobreza a partir da dualidade “capacidades”/“oportunidades” implica equacionar os principais factores que afectam a sua produção e reprodução. O presente artigo aborda assim os modos como a organização do tempo e do espaço, o crescimento económico e a eficiência da economia, as políticas de protecção social e de acção social, as políticas fiscais, as formas de solidariedade primária e as atitudes culturais, o funcionamento do mercado de emprego, as migrações e as qualificações escolares e profissionais, afectam, nos nossos dias, a pobreza. O combate à pobreza implica a análise destes factores, sobre os quais é preciso actuar no sentido da erradicação do fenómeno. É disso exemplo a Iniciativa Novas Oportunidades, cujas características e cujos impactos na população adulta em Portugal são objecto de análise detalhada.

ABSTRACT

Impacts on quality of people's life produced by the economic and social development, achieved in the countries that best knew how to combine growth policies with policies for social justice and equity, have eradicated poverty from the utopia domain to the social agenda domain. Modern societies have proved that the phenomenon does not depend on fate or individual behavior, but of the policy options that structure societies.

However, the relation between the structuring dynamics of society and poverty has not earned, by experts, the attention it deserves. Amartya Sen, claiming that poverty depends on people's capacities which in turn are strongly related to the opportunities inscribed in social institutions and in the way they organize themselves, is one of the rare exceptions of this fruitful line of investigation and debate.

Looking at poverty from the dualism “capacities”/“opportunities” implies the equation of the main factors affecting its production and reproduction. This article, then, discusses the ways how the organization of time and space, the economic growth and the efficiency of the economy, policies of social protection and social action, tax policies, primary forms of solidarity and cultural attitudes, the functioning of labour market, migration and academic and professional qualifications affect poverty, nowadays.

Fighting poverty requires the analysis of these factors over which we must work towards the eradication of the phenomenon. An example is the “New Opportunities Initiative”, whose characteristics and impacts on the adult population in Portugal are subject of detailed analysis.

1. A pobreza no contexto da sociedade do conhecimento

O sucesso alcançado pelos países mais desenvolvidos da Europa no período pós-guerra na construção de um modelo de sociedade afiliente e competitiva trouxe para a agenda política o objectivo de erradicação da pobreza. Tal objectivo afirmou-se para além das utopias, pela primeira vez na história. A combinação entre objectivos de igualdade social promovida pelo Estado (mais ou menos apoiado por organizações da sociedade civil organizada) e liberdade de mercado, num quadro de forte regulação e intervenção pública na economia e de concertação social como base da relação entre agentes económicos e sociais, permitiu aproximar muitos países europeus desse objectivo e mostrou que a pobreza não é uma fatalidade, mas sim o resultado da acção humana, que portanto também tem o poder para lhe pôr fim (CAPUCHA, 2005).

A ideia de que a pobreza pode ser combatida e debelada expandiu-se da Europa para os restantes países desenvolvidos e depois para outras regiões do mundo. A pobreza passou a constituir, juntamente com a quebra de direitos básicos à liberdade, à democracia, à paz, ao equilíbrio ambiental e à não discriminação, um dos principais problemas à escala mundial (GIDDENS, 1992; BECK, 1992).

A primeira crise do petróleo do início da década de 70 do século passado mostrou, porém, que o caminho para uma sociedade sem pobreza está longe de ser linear. A mudança de paradigma da economia fordista para a nova economia do conhecimento e as novas formas de organização do trabalho que ela vem impondo em todo o mundo (a segmentação do mercado, a precariedade das relações de trabalho, o recuo da negociação colectiva e a individualização da organização do trabalho que, paradoxalmente, impõe o trabalho em equipa entre indivíduos precariamente vinculados entre si, à profissão e às organizações de trabalho) (SENNET, 2007), a emergência ou ressurgimento de problemas como o desemprego, o envelhecimento das populações dos países desenvolvidos (COMISSÃO EUROPEIA, 1994), a superioridade (facilitada pela *internet* e pelas tecnologias de informação e comunicação que estão também a transformar profundamente as formas de sociabilidade

e o quotidiano das pessoas) das organizações flexíveis (CASTELS, 2002) organizadas em rede relativamente às grandes corporações fortemente hierarquizadas e rígidas (as últimas tendem a ser inclusivas, apesar das desigualdades estruturadas, ao passo que as redes incluem mas também excluem, assumindo-se como o principal factor da segmentação do mercado de emprego e da sociedade), as limitações de financiamento do estado-providência e dos serviços que asseguram a prestação dos direitos, concomitantes com a crescente aspiração dos cidadãos a elevados padrões de qualidade de vida e de bem-estar individual (BECK e outros, 2001), são fenómenos que trouxeram novos contornos ao debate sobre a possibilidade de erradicação da pobreza.

Tanto mais quanto as respostas que têm vindo a ser dadas pela maioria dos Estados-Membros da União Europeia e pelas instituições da europeias aos desafios colocados pelo novo capitalismo global, particularmente no actual contexto de crise financeira, económica e social, arriscam a aproximar-se da capitulação face às

A ideia de que a pobreza pode ser combatida e debelada expandiu-se da Europa para os restantes países desenvolvidos e depois para outras regiões do mundo. A pobreza passou a constituir, juntamente com a quebra de direitos básicos à liberdade, à democracia, à paz, ao equilíbrio ambiental e à não discriminação, um dos principais problemas à escala mundial.

Vivemos, assim, num contexto paradoxal e contraditório. No planeta, a pobreza diminui a extensão com a evolução positiva de algumas das chamadas potências emergentes (como a China, a Índia e o Brasil, alguns dos países mais populosos do mundo), ao mesmo tempo que se continua a aprofundar a desigualdade entre as regiões mais ricas e as mais pobres. Por outro lado, quanto mais se conhecem os métodos capazes de combater o fenómeno e se evidencia a existência dos meios para o fazer, maior prevalência parecem ter, no equilíbrio de forças globais, as políticas que tendem a reproduzir o fenómeno, face às hesitações e incapacidades para oferecer alternativas sólidas em contextos de crise por parte de formações político-ideológicas que representam a tradição da justiça, da igualdade, da solidariedade institucionalmente organizada e da equidade social como valor orientador da organização política, económica e social do mundo actual.

políticas neo-liberais que têm permitido a expansão da especulação, à custa da qualidade das sociedades europeias e do investimento nas políticas sociais.

Vivemos, assim, num contexto paradoxal e contraditório. No planeta, a pobreza diminui a extensão com a evolução positiva de algumas das chamadas potências emergentes (como a China, a Índia e o Brasil, alguns dos países mais populosos do mundo), ao mesmo tempo que se continua a aprofundar a desigualdade entre as regiões mais ricas e as mais pobres. Por outro lado, quanto mais se conhecem os métodos capazes de combater o fenómeno e se evidencia a existência dos meios para o fazer, maior prevalência parecem ter, no equilíbrio de forças globais, as políticas que tendem a reproduzir o fenómeno, face às hesitações e incapacidades para oferecer alternativas sólidas em contextos de crise por parte de formações político-ideológicas que representam a tradição da justiça, da igualdade, da solidariedade institucionalmente organizada e da equidade social como valor orientador da organização política, económica e social do mundo actual.

Como conciliar a eficiência económica com a qualidade da sociedade e uma distribuição equitativa dos recursos e das oportunidades, eis o problema central para a qualidade social. Por outras palavras, o problema é agora o de saber como (re)colocar a economia (a nova economia do conhecimento), globalizada, interdependente e vulnerável à especulação criminosa, ao serviço do bem-estar das pessoas e da coesão social (SILVA, 2010). E também o de reconstruir a regulação das relações das pessoas umas com as outras e com as instituições, desde logo com o trabalho, com a família e com a comunidade.

O problema da pobreza é, talvez, a manifestação mais reveladora do conjunto das dinâmicas económicas e sociais da actualidade. Em nenhum outro problema social convergem de forma tão acentuada todas as dimensões e todas as facetas dessas dinâmicas (o envelhecimento, o desemprego, a precarização das relações laborais, a segmentação dos mercados de trabalho, o novo individualismo hedonista e narcísico, a permanência de grupos (por vezes auto) marginalizados, a retracção das políticas de protecção e de investimento em equipamentos sociais, a concentração territorial dos riscos sociais e económicos e das suas principais vítimas, entre outros aspectos) que a produzem e reproduzem

nas suas diversas formas (CAPUCHA, 2005). Revelando, portanto, o seu sentido, isto é, a quem beneficiam e quem prejudicam, num ciclo aparentemente vicioso.

Porém, os debates e os estudos sobre a pobreza têm corrido, paradoxalmente, numa linha paralela em relação aos debates sobre o modelo de sociedade e sobre as suas estruturas e valores profundos.

2. O necessário recentramento do problema: da caracterização das situações à identificação dos factores

A investigação sobre a pobreza continua a organizar-se em torno dos tópicos mais tradicionais da definição e medição do fenómeno. Que conceitos e metodologias dão melhor conta da situação, por um lado, e do processo de produção e reprodução da pobreza, por outro lado? Deve-se focar principalmente as condições materiais de existência de pessoas, famílias, grupos e categorias ou, pelo contrário, deve-se assumir a pobreza como fenómeno multidimensional, incluindo a dimensão cultural, para além da monetária e da relacional? O que nos mostram sobre ele estratégias centradas na análise da desigualdade face a padrões de referência e o que nos mostram as análises da carência absoluta de recursos? Estas continuam a ser as interrogações predominantes nos estudos sobre esta temática.

Quase sempre o trabalho sobre estes tópicos se cruza com ensaios de exploração do efeito de algumas políticas, geralmente as mais especializadas no combate directo ao problema. O mais longe que se costuma ir no relacionamento entre pobreza e sociedade é na análise da co-variação da variável distribuição dos rendimentos, das receitas ou dos recursos e de variáveis de caracterização sociográfica como a idade, o sexo, o estado civil, a composição do agregado doméstico ou o estatuto sócio-profissional (ver, entre outros autores portugueses, os trabalhos SILVA, 1984; COSTA e outros, 1985; PEREIRINHA, 1994; RODRIGUES, 1999, 2001; FERREIRA, 2000; ALBUQUERQUE (org.), 2004; e PEREIRA, 2010). Chega-se por aí, no máximo, à identificação de regularidades sociais e à declaração de princípio de que a pobreza é um fenómeno com causas sociais, para além das individuais (COSTA, 1998). Mas raramente se procura uma visão mais sistémica e holística que olhe para a pobreza como ela é de facto:

uma consequência dos mecanismos mais profundos de estruturação das sociedades.

Essa abordagem implica uma maior atenção aos factores de pobreza. A identificação dos factores contribui, por sua vez, para avaliar as políticas públicas e o comportamento dos mercados e das empresas em função dos seus impactos no fenómeno multidimensional da pobreza.

Esta linha de pensamento, não sendo comum, não é, porém, inédita, mesmo em Portugal (CAPUCHA, 1998, 2005). Amartya Sen consagrou-a como uma linha relevante de pensamento económico e político sobre a pobreza ao atribuí-la, por exemplo na sua obra “Development as Freedom” (1999) “às capacidades” das pessoas que, por sua vez, são o resultado das “oportunidades” que lhes são oferecidas.

Ora, as oportunidades inscrevem-se nos modelos adoptados para o funcionamento das instituições sociais, políticas e económicas.

São determinantes domínios como a organização do espaço e do tempo nas sociedades contemporâneas (ver, por exemplo, GIDDENS, 1992). O espaço globalizou-se (ou melhor, mundializou-se) e isso alterou dramaticamente as interações e as percepções ancoradas no quadro da antiga relação entre a distância espacial e o tempo que se demorava a percorrê-la. Mas a utilização dos recursos que permitem tirar partido desta alteração não está acessível a todos. A capacidade de deslocação e de utilização das tecnologias de informação e comunicação, nomeadamente a *internet*, está distribuída de modo muito desigual, vulnerabilizando ainda mais os excluídos dessa capacidade. Por outro lado, o espaço mundial é o espaço da ameaça global ao ambiente, que por sua vez se traduz em desastres ambientais cada vez mais frequentes e com consequências mais graves para o já frágil equilíbrio ambiental do planeta. O espaço global é ainda o espaço dos conflitos militares em diversas regiões do mundo. Em ambos os casos, nos acidentes ambientais e nos conflitos armados, são sempre os pobres que são mais directamente afectados, porque são retidos, com reduzidas hipóteses de escapar, nas áreas menos protegidas destes riscos.

O tempo acelerou o seu ritmo, que se torna quase vertiginoso. A capacidade para sustentar projectos a médio ou longo prazo, num mundo orientado para o imediato (desde o valor das empresas no mercado até à

cultura hedonista que vai a par com um ritmo de vida vivida ao som do *stress* permanente), implica controlar a informação cada vez mais abundante e saber lidar com a incerteza (BECK, 1992, SENNET, 2007). Capacidade que se tornou mais do que estratégica, decisiva. Também ela está desigualmente distribuída, sendo a incapacidade para acompanhar o actual ritmo da história uma característica de todos os grupos e categorias vulneráveis à pobreza.

O crescimento económico e a eficiência da economia são outros factores decisivos. Há uma correlação verificável, embora não determinística, entre o desenvolvimento económico e a pobreza (CAPUCHA e outros, 2000), quer em termos de dimensão, quer de composição. Os países com menor proporção de pessoas pobres tendem a ser países com economias mais desenvolvidas. A diminuição da extensão da pobreza a nível mundial que se tem verificado na última década está relacionada com o crescimento de países como a China, a Índia, o Brasil e outros. Tudo aponta, portanto, para a impossibilidade de vencer a pobreza sem aumentar ou manter, conforme os patamares já atingidos, níveis superiores de desenvolvimento económico.

Porém, como mostram as experiências de vários países desenvolvidos que seguiram vias de orientação política neo-liberal (infelizmente, nos últimos anos, quase poderíamos apontar todos os países da Europa e a própria União Europeia no seu conjunto), o crescimento económico pode ser concomitante com o crescimento da pobreza (YUNUS, 2008). No longo prazo, as consequências da degradação da qualidade da sociedade incluirão a insustentabilidade do próprio crescimento económico, para além de colocarem em equação a legitimidade das democracias, confrontadas com o incumprimento de direitos humanos básicos. No curto e médio prazo a determinação da política e das relações sociais pelos interesses do mercado aumenta a vulnerabilidade à pobreza, para além de gerar as maiores perturbações no próprio sistema financeiro e económico, como a crise por que passamos neste preciso momento histórico mostra. De facto, não basta que haja crescimento, é preciso que haja uma redistribuição alargada dos benefícios socialmente gerados por esse crescimento.

O principal mecanismo de redistribuição dos recursos é assegurado pelas políticas de protecção social. Sistemas universais de segurança social são a maior

O crescimento económico e a eficiência da economia são outros factores decisivos. Há uma correlação verificável, embora não determinística, entre o desenvolvimento económico e a pobreza quer em termos de dimensão, quer de composição.

fatia, em termos de pessoas envolvidas e de meios utilizados (FERRERA, 1996). As técnicas de cálculo das pensões (maior ou menor peso da repartição ou da capitalização, idade legal e mecanismos de antecipação das reformas, proporção dos salários descontados por empregadores e trabalhadores, por exemplo) podem ter um grande papel no impacto do sistema de prestações sobre a pobreza. A eficácia da protecção social na prevenção da pobreza pode igualmente ser avaliada pelo nível, duração e desenho da protecção no desemprego, na doença e nos acidentes de trabalho. Face às dificuldades de financiamento dos sistemas de pensões num contexto de envelhecimento e desemprego elevado, tem havido a tentação de reduzir os respectivos montantes. Como se a precariedade e o risco inerentes às relações de trabalho típicas dos nossos tempos se prolongassem nas políticas de protecção contra os riscos de desemprego e de saída, temporária ou definitiva, do mercado de emprego. Por isso as pessoas dependentes dos benefícios da segurança social são também das mais vulneráveis à pobreza.

Apresentados muitas vezes como indispensáveis face à eficiência da economia, a verdade é que os recuos nos níveis de protecção esquecem que esta é indispensável não só para as pessoas como para a própria economia. Os defensores desses recuos partem do princípio de que a protecção social é um custo, quando na verdade ela é um investimento (PINTASSILGO, 1996). Aliás, duplo, no desenvolvimento económico e na redução da pobreza. De facto, sem segurança social haverá maior resistência à inovação, menor capacidade para enfrentar o risco, menor disponibilidade para aceitar a flexibilidade no mercado de emprego. Um caso exemplar dos efeitos perversos da diminuição da qualidade da segurança social é o das medidas de solidariedade institucional especificamente dirigidas ao combate à pobreza, como por exemplo, o rendimento social de inserção. Além de um instrumento de justiça social básica para pessoas que, por circunstâncias diversas, vivem em condições de intolerável e absoluta carência, tem um efeito no equilíbrio das sociedades que se faz sentir em matérias como a segurança das pessoas e bens ou a disponibilidade de mão-de-obra. Este tipo de medidas, por outro lado, tende a representar (juntamente com a nova geração de medidas de combate ao desemprego) aquilo a que se tem vindo a chamar “políticas sociais activas”, isto é, medidas que não se limitam às transferências monetárias, mas que as associam a programas ou projectos – de educação e formação, de emprego, de acesso a equipamentos de apoio às famílias – que permitam aos beneficiários adquirirem competências e aproveitar oportunidades que as tornem mais capazes de lidar autonomamente com o risco. Trata-se de distribuir recursos financeiros às pessoas não para permanecerem fora da vida activa, mas antes para atingirem condições mínimas de participação e darem um contributo útil à economia e à sociedade (FERRERA, HEMERICK e RODHES, 2000; CAPUCHA, 2005).

Os sistemas de protecção social incluem também o segmento que costuma ser conhecido como “acção social”. Este agrupa acções dirigidas a grupos específicos da população – como projectos de desenvolvimento local ou apoios em dinheiro e em espécie, de que o já referido rendimento social de inserção é um caso – e o conjunto de medidas de disseminação pelo território de equipamentos sociais. Falamos aqui de equipamentos como os lares de idosos, o serviço domiciliário, os centros de dia e os

Porém, como mostram as experiências de vários países desenvolvidos que seguiram vias de orientação política neo-liberal, o crescimento económico pode ser concomitante com o crescimento da pobreza. No longo prazo, as consequências da degradação da qualidade da sociedade incluirão a insustentabilidade do próprio crescimento económico, para além de colocarem em equação a legitimidade das democracias, confrontadas com o incumprimento de direitos humanos básicos. No curto e médio prazo a determinação da política e das relações sociais pelos interesses do mercado aumenta a vulnerabilidade à pobreza, para além de gerar as maiores perturbações no próprio sistema financeiro e económico, como a crise por que passamos neste preciso momento histórico mostra. De facto, não basta que haja crescimento, é preciso que haja uma redistribuição alargada dos benefícios socialmente gerados por esse crescimento.

Apresentados muitas vezes como indispensáveis face à eficiência da economia, a verdade é que os recuos nos níveis de protecção esquecem que esta é indispensável não só para as pessoas como para a própria economia. Os defensores desses recuos partem do princípio de que a protecção social é um custo, quando na verdade ela é um investimento. Aliás, duplo, no desenvolvimento económico e na redução da pobreza.

Um dos domínios onde a desvantagem das famílias pobres no acesso aos equipamentos sociais mais se faz notar é o do território. Há uma espécie de ciclo vicioso que faz com que as zonas que estão acessíveis para habitação dos pobres sejam localizadas nos territórios com menor cobertura desses equipamentos, bem como de outros, tais como transportes, serviços de saúde ou escolas com qualidade.

centros de noite, entre outros serviços prestados a idosos; os serviços de tratamentos de doenças como a toxicodpendência; os centros de reabilitação e de apoio à educação de crianças com necessidades educativas especiais; os centros de abrigo para crianças ou para vítimas de violência, os centros de abrigo para pessoas que vivem na rua, as creches e as creches familiares, os jardins de infância, entre muitos outros.

Promovidos a maior das vezes, em países como Portugal, pelas autarquias e por associações e organizações de solidariedade, com base em parcerias com o estado – que também promove directamente – estes equipamentos são financiados pelo orçamento de estado e por contribuições directas dos utentes, geralmente de acordo com os respectivos rendimentos. São também oferecidos no mercado privado, apenas acessível às famílias de maiores recursos. Daí da importância do investimento público numa área de política de extrema importância para toda a sociedade, porque são eles que respondem às necessidades actuais dos agregados domésticos e dos seus membros dependentes (GUERREIRO, 1999), ao mesmo tempo que libertam os adultos, e em particular as mulheres, para o mercado de emprego. Assim, para as famílias e para as pessoas de menores recursos, o acesso ou não a estes equipamentos pode significar ora a exclusão, ora a participação social e o acesso a padrões de vida minimamente aceitáveis.

Um dos domínios onde a desvantagem das famílias pobres no acesso aos equipamentos sociais mais se faz notar é o do território. Há uma espécie de ciclo vicioso que faz com que as zonas que estão acessíveis para habitação dos pobres sejam localizadas nos territórios com menor cobertura desses equipamentos, bem como de outros, tais como transportes, serviços de saúde ou escolas com qualidade. São também territórios nos quais umas vezes as teias sociais de tipo comunitário que se tecem, geralmente muito fortes, conflituais e opressivas, amarram as pessoas à sua condição, ao passo que outras vezes, de tão rarefeitas, se apresentam como desertos de oportunidades (CAPUCHA, 2000). Assim, o círculo de pobreza encerra-se na medida em que tais territórios acabam por constituir não apenas contentores de pessoas e grupos pobres, mas quadros territoriais onde ela se reproduz. É por isso que o combate à pobreza implica projectos de desenvolvimento territorial, que concentrem recursos em quantidade e diversidade suficientes

para responderem aos problemas específicos que esses territórios apresentam com uma escala apropriada,¹ para além de medidas gerais de elevação dos padrões das políticas sociais, de emprego, de educação ou de justiça fiscal, bem como certas medidas dirigidas às pessoas mais vulneráveis como o rendimento social de inserção ou o complemento solidário para idosos.

As políticas fiscais são, por diversas razões, factores relevantes na distribuição dos rendimentos². Uma orientação mais focalizada nos impostos indirectos ou nos impostos directos indica, de modo genérico, o sentido prevalecente no pacto social de que o sistema de impostos, tradutor dos deveres e direitos mais gerais que constituem esse pacto, está informado. Um sistema fiscal socialmente equitativo implica maiores contribuições por parte de quem tem mais recursos, sendo essa contribuição redistribuída na forma de serviços prestados pelo estado a todos e, em particular, aos mais desfavorecidos; um sistema socialmente cego tende a penalizá-los. Indo um pouco mais longe, poderemos dizer que em função do envelhecimento da população e das transformações que ocorrem actualmente no mercado de trabalho (factores que concorrem para pôr em causa antigas receitas de financiamento das políticas sociais), o accionamento do potencial redistributivo dos sistemas fiscais é hoje em dia uma prioridade, colocada no centro da agenda de revisão do pacto social que fundou as sociedades desenvolvidas e que carece agora de um formato adequado ao novo paradigma económico e social.

Um conjunto de factores que não se pode deixar de salientar é de ordem cultural e relacional. Este tópico é sensível, porque com frequência se atribui à cultura aquilo que resulta da estrutura social. Muitas vezes, aquilo que parecem ser comportamentos culturalmente orientados por identidades negativas (certo tipo de marginalidade, a toxicodependência, a vida na rua, para citar casos de pouca frequência e grande visibilidade) não são mais do que a consequência da adaptação das pessoas às condições de vida que lhes são impostas, como nos ensinou Oscar Lewis (1979). Mas a verdade é

o combate à pobreza implica projectos de desenvolvimento territorial, que concentrem recursos em quantidade e diversidade suficientes para responderem aos problemas específicos que esses territórios apresentam com uma escala apropriada.

Muitas vezes, aquilo que parecem ser comportamentos culturalmente orientados por identidades negativas não são mais do que a consequência da adaptação das pessoas às condições de vida que lhes são impostas.

¹ Os projectos locais ou têm escala ou se tornam pequenos paliativos que apenas se reproduzem a eles próprios sem produzir qualquer mudança de fundo na situação.

² A Directriz 14 da Estratégia Europeia para o Emprego/2000 referia-se, precisamente, aos efeitos das políticas fiscais no mercado de trabalho. Mas esses efeitos vão muito para além dessa área, como mostrou Manuela Silva na sua Aula de Sapiência com que se retirou formalmente da actividade académica no ISEG.

A globalização, por si só, cria perigos mas também oportunidades e já existem experiências históricas que mostram que a nova economia pode criar mais empregos, e mais qualificados, do que os que destrói. O problema não estará então nem na inovação tecnológica nem na globalização, mas sim na incapacidade que os interesses colectivos e o estado que os representa, revelam no actual contexto para condicionar e regular a acção de agentes privados que não conhecem a ética nem se orientam para a função social da economia, mas apenas para o valor de curto prazo das empresas e para a especulação bolsista e financeira.

que é preciso trabalhar sobre os factores de ordem cultural para que as pessoas se tornem sujeitos, e não apenas objectos, do seu próprio destino. Além disso, o preconceito, a estigmatização e a discriminação operam, em escala alargada, no sentido de penalizar os grupos mais desfavorecidos, sendo mesmo com frequência a causa mais próxima do desfavorecimento (um emprego que se nega a um imigrante ou a um ex-recluso, a casa que não se aluga a uma família estigmatizada, a vizinhança que a rejeita, a desconfiança em relação à elegibilidade de um membro de uma minoria étnica quando solicita um subsídio, são alguns exemplos do modo como o preconceito actua). É certo que se vive um ambiente global no qual o novo individualismo de cariz hedonista e narcísico dificulta a mobilização de energias colectivas para modificar comportamentos e instaurar novas regras de relacionamento entre as pessoas e destas com as instituições, no sentido da justiça e equidade social. O que implica que não se descure este factor.

Um caso particular de discriminação é o que tende a atingir as mulheres. Elas são geralmente mais vulneráveis à pobreza e nalguns países são até explicitamente discriminadas e espoliadas dos direitos mais básicos. Mas até nos estados democráticos a discriminação de género actua, de forma indirecta, através das dificuldades de acesso das mulheres ao mercado de trabalho, da acumulação das responsabilidades inerentes ao exercício de uma profissão com a responsabilidade pelo trabalho doméstico, da penalização nas carreiras profissionais e da colocação nos segmentos pior remunerados da economia (que às vezes o são precisamente por neles predominarem mulheres, remuneradas abaixo do valor do seu trabalho), do exercício da violência, da maior exposição à responsabilidade isolada pelos filhos, do maior isolamento em que muitas vezes vivem.

Da importância dos factores culturais e relacionais não decorre que a indiferença seja o maior problema, como tentam fazer crer alguns sectores herdeiros da velha tradição caritativa na luta contra a pobreza que procuram passar a imagem de possuírem o monopólio da preocupação. A verdade é que as atitudes ostracistas e xenófobas existem mesmo e são tudo menos “indiferentes”. O combate a essas atitudes é, essa sim, uma prioridade.

Uma das formas mais importantes, se não mesmo a mais relevante, de redistribuição dos recursos, passa

por assegurar que o crescimento económico privilegie a criação de emprego. Trata-se, no fundo de assegurar oportunidades para uma vida autónoma, com o correspondente acesso à dignidade, a um estatuto social positivo, ao rendimento, ao trabalho, a outros direitos como a protecção social e a saúde. As consequências da nova economia sobre o emprego e o desemprego é um dos temas actualmente mais debatidos quando se fala de pobreza (CASTEL, 1995; PAUGAN, 1996). Existe a crença de que a globalização e a concorrência num mercado mundial de países com mão-de-obra quase inesgotável e muito barata, a par da substituição de pessoas por tecnologias, se associam ao desemprego, à precariedade, ao sentimento permanente de risco, à desregulação das relações salariais, ao recuo da concertação social como principal mecanismo institucional de manutenção de equilíbrios justos entre interesses potencialmente divergentes entre o capital e o trabalho, aos baixos salários. Na verdade, todos esses são, efectivamente factores de vulnerabilidade à pobreza. Só a génese desses problemas, não as suas consequências, parece discutível.

De facto, a globalização, por si só, cria perigos mas também oportunidades e já existem experiências históricas que mostram que a nova economia pode criar mais empregos, e mais qualificados, do que os que destrói. O problema não estará então nem na inovação tecnológica nem na globalização, mas sim na incapacidade que os interesses colectivos e o estado que os representa, revelam no actual contexto para condicionar e regular a acção de agentes privados que não conhecem a ética nem se orientam para a função social da economia, mas apenas para o valor de curto prazo das empresas e para a especulação bolsista e financeira (COHEN, s/d; SENNET, 2007).

As dinâmicas de emprego, no plano global, associam-se ainda às dinâmicas migratórias. Os imigrantes tendem a melhorar a sua situação face à sociedade de partida, mas são geralmente sobre-explorados, permanecendo em zonas cinzentas das economias, nas sociedades de acolhimento, onde procuraram novas oportunidades de vida; são vítimas de várias formas de discriminação e de segregação, motivos que os tornam particularmente vulneráveis à pobreza e à exclusão social.

Quer olhemos o problema pelo ângulo da sua relação com o mercado de trabalho e as suas sequências (nomeadamente a situação de reforma), quer o olhemos pelo lado da capacidade de fazer ouvir os seus interesses e participar nos contextos institucionais em que se joga o futuro colectivo, quer ainda pelo lado dos valores e orientações culturais, há um factor que se afigura como, talvez o mais estratégico: as qualificações. Essa é, aliás, a variável que SEN (1999) mais claramente associa à dimensão “capacidades” que, para o autor, relaciona a liberdade, o desenvolvimento e a luta contra a pobreza.

É bem conhecida a relação entre as qualificações e o risco de pobreza (Capucha, 2005; Costa, 2008). Esse risco é quatro vezes menor entre quem tem o nível secundário de ensino e quem não o tem, ao passo que entre os que possuem um curso superior o risco é 11 vezes menor³. A escolaridade está fortemente correlacionada com a progressão salarial dos trabalhadores (MINISTRO, 2010), com a exposição ao risco de desemprego prolongado, com a qualidade do emprego, com o estatuto social e a participação nas mais diversas redes de relacionamento.

Simplificando um pouco as coisas, não andaremos longe da verdade se dissermos que grande parte das pessoas pobres são-o porque lhes faltam as qualificações certificadas e os recursos, económicos, sociais e culturais que implicam a respectiva posse, ao mesmo tempo que lhes faltam essas qualificações certificadas porque são pobres, isto é, porque não possuem os recursos económicos e, principalmente, culturais, que lhes permitam ter sucesso num sistema de ensino que os excluía. Modificar o sistema de ensino é, assim, a uma das chaves mestras para a erradicação da pobreza.

O capital escolar é, nas sociedades modernas, a ferramenta mais importante, em muitos casos a única verdadeiramente relevante, do ponto de vista da mobilidade social (BOURDIEU e PASSERON, s/d; ALMEIDA e outros, 1988; SEABRA, 2009; SEBASTIÃO, 2009). É, também, um requisito básico de participação social e económica. Há outros meios para sustentar percursos de mobilidade e integração social, como o acesso a recursos económicos ou ao capital social associado ao estatuto das redes relacionais que suportam estratégias e modos

³ Por comodidade e porque não queremos aqui discutir o valor de cada conceito, o risco de pobreza aqui considerado é o utilizado correntemente pelo Eurostat, segundo o qual se consideram pobres as pessoas, as famílias e os grupos cujos rendimentos se situam abaixo de 60 % da mediana do rendimento por adulto-equivalente na sociedade em que residem.

É bem conhecida a relação entre as qualificações e o risco de pobreza. Esse risco é quatro vezes menor entre quem tem o nível secundário de ensino e quem não o tem, ao passo que entre os que possuem um curso superior o risco é 11 vezes menor. A escolaridade está fortemente correlacionada com a progressão salarial dos trabalhadores com a exposição ao risco de desemprego prolongado, com a qualidade do emprego, com o estatuto social e a participação nas mais diversas redes de relacionamento.

de vida, mas estes meios têm uma natureza restritiva. A sua própria lógica implica o fechamento social na defesa das situações herdadas ou dificilmente usurpadas (para utilizar as expressões weberianas clássicas) por pequeníssimas minorias. Apenas o capital escolar pode ser objecto de intervenção pública alargada no sentido de promover a igualdade de oportunidades.

Os níveis qualificacionais – e as competências que eles atestam – são, por outro lado, uma variável que explica, em boa medida, a competitividade das economias, o potencial de inovação e a produtividade das empresas (OCDE, s/data). Interferem também na qualidade da democracia, ao estimularem o sentido crítico dos cidadãos. São indispensáveis num mundo que exige a cada um a posse das “meta-competências” de aprendizagem, isto é, que seja capaz de aprender ao longo da vida e de continuamente adquirir novos conhecimentos sobre como aprender. Os quais por sua vez são dependentes das aprendizagens iniciais.

As qualificações são, pois, uma questão determinante para o combate à pobreza. Por razões de eficácia directa – as qualificações associam-se às capacidades de cada cidadão para sustentar padrões de vida dignos e para participar activamente em todos os domínios da sociedade – e por razões de eficácia indirecta: sem crescimento das qualificações a competitividade económica fica comprometida e, com ela, a sustentação das políticas sociais.

Ora, são bem conhecidos os défices estruturais que a população portuguesa apresenta quanto aos níveis de qualificações. Enquanto os padrões europeus mais comuns colocavam quatro quintos da população pelo menos com níveis de qualificação equivalentes ao secundário, Portugal, segundo os censos de 2001, apenas tinha um quinto da população nessa situação. Mais de 3 500 000 pessoas em idade activa tinham uma escolaridade abaixo do secundário e 2 500 000 (praticamente metade) abaixo do 9.º ano, a escolaridade obrigatória na altura. Valores extremamente elevados, apesar dos progressos que se verificaram, principalmente entre as gerações jovens.

Esse progresso não é, de facto, suficiente para recuperar o atraso histórico português nesta matéria, porque os nossos parceiros têm melhores desempenhos na escolarização dos mais jovens e na aprendizagem ao longo da vida por parte dos adultos.

Bem podemos, com razão, invocar que se trata de

um problema herdado, de uma má relação tradicional dos portugueses com a escola, seguramente porque a escola tradicionalmente se estruturou para seleccionar e não para incluir; para servir elites e não para promover a equidade e a excelência em todas as circunstâncias e contextos sociais e escolares (RODRIGUES, 2010).

Pode-se argumentar que, por antecipação ao destino da exclusão escolar, muitas pessoas não investiram no seu percurso de escolarização. Tal pode ser verdade, mas o fundamental é que várias gerações de portugueses foram vítimas da injustiça que representa a negação do direito básico à educação (FERRÃO, 2008; Cabral, 2008), iniciando precocemente percursos profissionais em sectores pouco qualificados do mercado de trabalho. Viram-se, além disso, injustiçadas cumulativamente porque uma boa parte deles frequentaram acções de formação que não foram certificadas escolarmente e aprenderam na vida muitas coisas e desenvolveram competências que não foram reconhecidas.

3. Iniciativa Novas Oportunidades: uma política para a inclusão

A complexa e multifacetada questão das qualificações exigia há muitas décadas uma resposta à escala do desafio que hoje se coloca a qualquer país desenvolvido: fazer do secundário o nível mínimo de escolaridade a assegurar a plena participação de um número cada vez maior de cidadãos na economia do conhecimento e na sociedade da informação (CARNEIRO, 1988; Carneiro (Coord.), 2000).

Eram conhecidas as medidas a implementar. Combater o insucesso escolar promovendo o sucesso e a precocidade da aprendizagem em todos os níveis de ensino; qualificar a escola; diversificar a oferta educativa e formativa, valorizando as respostas vocacionais, de modo a corresponder às expectativas de todos os jovens. Neste último domínio, desde há 30 anos existe o sistema de aprendizagem, há mais de 20 os cursos profissionais durante muito tempo reservados às escolas profissionais e apenas abertos às escolas públicas a partir de 2004; há

mais de dez anos que existiam os cursos de educação e formação para jovens.

No caso dos adultos as limitações do ensino recorrente (CANÁRIO, 2000), desadequado em relação aos objectivos devido ao formato pedagógico, ao modelo organizativo e às metodologias de trabalho, eram bem conhecidas e desde o início do século que vinha sendo construído um sistema de oferta baseado no reconhecimento, validação e certificação de competências adquiridas em contextos não formais e informais promovidos pelos então chamados “Centros RVCC”, os cursos de educação e formação de adultos e acções de formação certificada de curta duração (ÁVILA, 2008; AZEVEDO, 2008) ⁴.

Porém, todas estas respostas eram relativamente marginais face ao sistema de educação e formação. Tinham carácter excepcional (LIMA, 2006) e por vezes, apenas, experimental. Face à evolução dos requisitos de qualificações no mundo moderno exigia-se, para além da escala, uma resposta urgente.

Essa resposta foi materializada pela Iniciativa Novas Oportunidades (MTSS/ME, 2008; RODRIGUES, 2010). O ensino vocacional e a educação de adultos, ambos presididos pelo conceito de dupla certificação, foram colocados no centro da agenda política e as medidas que os concretizam foram dotando dos meios humanos, financeiros e institucionais necessários.

Já não se pode dizer, com razoabilidade, que os portugueses tendem a desvalorizar ou rejeitar a escola. A Iniciativa está a produzir uma verdadeira mudança de fundo na paisagem do país em termos de qualificação e escolaridade de jovens e de adultos.

Como se pretendia, quase metade dos jovens inscritos no ensino secundário, frequentam hoje as vias vocacionais. A procura das diversas modalidades dessas vias, e em particular dos cursos profissionais, fez aumentar em 40 000 o número daqueles que frequentam a escola e não o fariam se tudo tivesse ficado como antes. Estamos a um pequeno passo (30 000 jovens mais) para ter toda a população com menos de 18 anos na escola (CAPUCHA e outros, 2009). Tudo aponta para bons re-

⁴ Ainda em 2006/2007 estavam inscritos no ensino recorrente apenas 55 627 pessoas, tendo concluído tão só 15 661. Os inscritos no ano lectivo de 2009/2010 foram reduzidos para 8637 alunos (cinco no nível básico), estando esta oferta, pedagógica e metodologicamente desadequada à aprendizagem de adultos, em claro processo de extinção, face à procura e ao sucesso das medidas que lhe têm sucedido, enquadradas na Iniciativa Novas Oportunidades.

Quase metade dos jovens inscritos no ensino secundário, frequentam hoje as vias vocacionais. A procura das diversas modalidades dessas vias, e em particular dos cursos profissionais, fez aumentar em 40 000 o número daqueles que frequentam a escola e não o fariam se tudo tivesse ficado como antes. Estamos a um pequeno passo para ter toda a população com menos de 18 anos na escola.

Há hoje uma consciência acrescida do valor dos diplomas escolares e profissionais, o que incentiva a procura, ao passo que a oferta das medidas de educação e formação se tornou visível e acessível, alimentando a convicção de que a oportunidade para aprender e progredir existe.

sultados quer nos objectivos de escolarização, com uma queda do abandono escolar precoce projectada a cinco anos (quando todos aqueles que desde há três anos entraram no sistema completarem 24 anos) para menos de um terço da actual, que já tombou de 39 % para 31 % em apenas 4 anos.

Os resultados obtidos na vertente adultos da Iniciativa Novas Oportunidades são, se possível, ainda mais sonantes. Tanto mais quanto mais considerarmos o preconceito que atribuía aos portugueses uma espécie de mácula original de rejeição da escola e do estudo. Afinal, está a verificar-se que as pessoas não se deram bem com um sistema escolar que as excluía, mas criaram um verdadeiro movimento social de “regresso à escola” mal a oportunidade lhes foi oferecida.

Este movimento traduz-se em quase um milhão e duzentos mil inscritos e mais de quatrocentos e doze mil certificações já verificadas, valores estes que crescerão rapidamente se tivermos em conta que as novas adesões rondam as 20 000 pessoas por mês através dos Centros Novas Oportunidades, entretanto transformados em grandes “portas de entrada” para a qualificação de adultos. Cerca de 300 000 candidatos estão prestes a concluir os seus processos, de dupla certificação ou escolar, de nível básico ou secundário.

Entre os principais factores que explicam este movimento social que está a mudar a face do país, encontram-se:

- Uma percepção cada vez mais aguda, por parte das pessoas, da importância das qualificações para a sua vida pessoal, o seu estatuto social e a sua carreira profissional. Há hoje uma consciência acrescida do valor dos diplomas escolares e profissionais, o que incentiva a procura, ao passo que a oferta das medidas de educação e formação se tornou visível e acessível, alimentando a convicção de que a oportunidade para aprender e progredir existe. A estes desideratos juntou-se a coragem necessária para iniciar o processo por parte das centenas de milhares de aderentes, tanto mais estimulada quanto maior é o seu número.
- O governo assumiu o ensino vocacional e a educação de adultos como uma verdadeira prioridade política e passou das palavras aos actos, assumindo essas políticas ao mais alto nível. Depois, dotou as medidas que compõem a Iniciativa dos recursos institucionais, humanos e financeiros adequados aos objectivos,

muito ambiciosos, que foram fixados e que têm vindo a revelar-se mobilizadores.

- As instituições de educação e formação (escolas públicas e privadas, centros de formação, empresas de formação, associações empresariais e outras entidades) foram chamadas a alterar as suas rotinas e projectos para implementarem a rede de 450 Centros Novas Oportunidades, para organizarem cursos de Educação de Adultos e Formações Modulares Certificadas, assumindo o compromisso com os objectivos da Iniciativa e transformando, por vezes de forma muito profunda, as suas práticas. Por seu lado, o Catálogo Nacional de Qualificações tem vindo a constituir-se num instrumento eficaz de coordenação do sistema, de transparência e visibilidade da oferta formativa e de orientação dos operadores. Os 16 Conselhos Sectoriais asseguram o permanente refrescamento dos perfis profissionais do Catálogo, organizando a contribuição de todos os agentes pertinentes na permanente actualização dos seus referenciais.
- Uma das mudanças consistiu na expansão do traba-

lho em parceria entre estes actores e, principalmente, com as autarquias e as empresas. Em quase todos os concelhos do país as autarquias assumiram responsabilidades, por vontade própria, no domínio da educação e formação vocacional e de adultos. Emprestraram recursos e, principalmente, capacidade de mobilizar apoios e coordenar iniciativas que muito qualificaram o programa. Por outro lado, as empresas envolveram-se neste programa como nunca o tinham feito com nenhum outro nesta área. Quase todas as grandes empresas assinaram protocolos com a ANQ e o IEFP e em todo o território nacional cerca de 8250 empresas ou entidades empregadoras assinaram protocolos formais com os Centros Novas Oportunidades. As empresas não apenas têm constituído um importante campo de recrutamento, como emprestraram à Iniciativa Novas Oportunidades a credibilidade que em momentos decisivos foi necessário afirmar.

- Por fim, salienta-se o modo rápido como, em exercício, os profissionais da Iniciativa souberam construir uma nova área profissional, cujo cultura é marcada

Tabela 1 Iniciativa Novas Oportunidades - Eixo Adultos

	N.º
Inscritos nas vias de conclusão do secundário previstas no DL 357/2007	3 066
Inscritos nos Centros Novas Oportunidades (2006 - Julho 2010)	1 053 847
Nível Básico	563 113
Nível Secundário	490 734
Inscritos em Cursos de Educação e Formação de Adultos	142 997
Total de Inscritos	1 199 910
Certificados pelas vias previstas no DL 357/2007	1 403
Certificados nos Centros Novas Oportunidades entre 2006 e Julho 2010	315 536
Nível Básico	24 411
Nível Secundário	71 425
Certificados nos Centros RVCC (2001-2005)	44 192
Certificados em Cursos de Educação e Formação de Adultos (2006-2010)	36 089
Certificados em Cursos de Educação e Formação de Adultos (2001-2005)	15 305
Total de certificações desde 2006	353 028
Total de certificações desde 2001	412 525
Activos nos Centros Novas Oportunidades	
em processo rvcc	178 771
com certificação pedida	3 906
encaminhados para processo rvcc	30 363
encaminhados para ofertas exteriores aos Centros	151 616
em acolhimento	17 631
em diagnóstico	88 101
a aguardar o início do processo	72 604
Total	542 992

pela competência técnica combinada com um forte envolvimento emocional com as pessoas com quem e para quem trabalham e com a orientação para resultados no respeito dos critérios de qualidade exigidos. Trata-se de profissionais motivados e empenhados. Em muitos casos trouxeram às instituições a ética do trabalho e uma nova valorização da função de educador/formador que influencia toda a organização onde exercem a sua profissão.

Para além dos resultados e dos factores que os produziram, existem já várias evidências (CARNEIRO, 2009a, 2009b, 2009c, 2009d, 2009e; NEVES, 2009) de impactes da Iniciativa. Foi já referida a queda do abandono escolar precoce dos jovens e a entrada qualificada no mercado de trabalho de muitos que, noutras circunstâncias, teriam alimentado as zonas de menor qualidade desse mercado. No caso dos adultos são de salientar efeitos em diversos planos.

No domínio das competências, no que respeita às que se têm chamado “competências básicas”, tornaram-se explícitos e conscientes conhecimentos práticos, aprenderam-se coisas novas (são particularmente referidas as áreas das tecnologias de informação e comunicação e as línguas estrangeiras, mas também o português ou a matemática) e valorizaram-se saberes possuídos e demonstráveis. Depois, são muito significativas as “meta-aprendizagens”, o aprender a aprender, que se traduz na frequência do envolvimento em acções de educação e formação ao longo da vida. São ainda extremamente relevantes as ditas *soft-skills*, cada vez mais importantes no mercado de trabalho. De facto são muitas as evidências de ganhos na auto-confiança, na capacidade de trabalhar em grupo, na atitude face à inovação e à mudança, no estatuto social, no sentimento de orgulho pelo trabalho realizado (CARNEIRO, 2009d).

As famílias ganharam não apenas com a valorização dos adultos, mas também com o exemplo que deram aos filhos relativamente à importância da escola, ou a capacidade adquirida de acompanhar os estudos dos mais novos. Trata-se de impactos que, conforme demonstram estudos realizados em Portugal, tiveram grande alcance, por exemplo, na “literacia emergente” das crianças (SALGADO, 2010) ou na violência em meio escolar. O ciclo da exclusão escolar parece estar a romper-se com a frequência da Iniciativa Novas Oportunidades por parte dos adultos.

As empresas, que como vimos têm vindo a investir crescentemente na Iniciativa, têm agora à disposição mais trabalhadores qualificados, dispostos a aprender, confiantes. São a base para melhorar a competitividade e a condição para a criação de riqueza que possa vir a ser distribuída por todos os colaboradores, beneficiando em particular os que fizeram o esforço de qualificação, mas também a economia do país. Por outro lado, os trabalhadores sentem-se mais preparados para enfrentar as mudanças no mercado de trabalho e reconhecem ter alargado o leque das oportunidades que podem vir a aproveitar.

Acima de tudo a Iniciativa Novas Oportunidades é sentida por todos os que nela participam como um instrumento de reposição de justiça social num domínio tão importante para a participação social e a capacitação das pessoas como o das qualificações certificadas. Como uma medida de educação para o desenvolvimento (SILVA, 1990).

À medida que foi sendo executada, a Iniciativa foi fazendo emergir problemas que estavam esquecidos, ou pelo menos muito subalternizados, como o do analfabetismo literal e funcional. A implementação de um programa de qualificação de base que dote as pessoas afectadas das competências básicas para iniciarem percursos de qualificação certificada, será um dos resultados próximos dessa emersão.

Não se podem estabelecer relações directas, mas, se as hipóteses sobre a relação entre pobreza e educação estão certas, então poderemos confiar na contribuição do programa para o ataque ao problema não de forma paliativa e remediativa, mas proporcionando as capacidades para que cada cidadão se torne mais capaz de modificar o seu próprio destino e o dos outros. Um contributo efectivo, e não apenas uma simbólica alteração da indiferença. A activação dos sistemas pode fazer a diferença.

Uma diferença, relativamente a um dos problemas estruturais mais graves em Portugal, que faz da Iniciativa Novas Oportunidades um dos principais programas com a marca de justiça social e de política social activa desde sempre executados em Portugal e um dos mais destacados nas últimas décadas na União Europeia e na OCDE.

Uma questão relevante, porque aos défices de desenvolvimento, aos riscos da competitividade e aos efeitos da crise se terá de responder colocando as pessoas e as suas capacidades no devido lugar: no topo das preocupações.

Referências Bibliográficas

- ALBUQUERQUE, José Luís (org.); MACHADO, Carla; FERNANDES, Rita; BOMBA, Teresa (2004), *Medidas de Pobreza e Exclusão Social: Medidas de Desigualdade do Rendimento e de Pobreza Monetária Relativa*, Departamento de Estudos, Estatística e Planeamento do Ministério da Segurança Social e do Trabalho (policopiado).
- ALMEIDA, João Ferreira de; COSTA, António Firmino da; MACHADO, Fernando Luís; (1988), “Famílias, estudantes e universidade”, in *Sociologia-Problemas e Práticas*, 4, pp. 11-44.
- ÁVILA, Patrícia, (2008) *A Literacia dos Adultos. Competências-Chave na Sociedade do Conhecimento*, CIES-ISCTE e Celta Editora, Lisboa.
- AZEVEDO, Joaquim e outros (2000), *Avaliação e Reconhecimento de Competências Adquiridas*, AEP, Porto.
- BECK, Ulrich (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage, Londres.
- BECK, Wolfgang; MAESEN, Laurent van der; WALKER, Alan (2001), *Social quality: a vision for Europe*, Kluwer Law International, Haia.
- BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude (s/d), *A Reprodução*, Vega, Lisboa.
- CABRAL, Manuel Vilaverde (org.) (2008), *Conferência Internacional Sucesso e Insucesso. Escola, Economia e Sociedade*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- CANÁRIO, Rui (2000), *Educação de Adultos. Um Campo e uma Problemática*, Educa, Lisboa.
- CAPUCHA, Luís (1998), “Exclusão social e acesso ao emprego: paralelas que podem convergir”, *Sociedade e Trabalho*, 3, pp. 60-69.
- CAPUCHA, Luís (2000), “Territórios da pobreza, onde é preciso voltar”, *Sociedade e Território*, 30, pp. 8-15.
- CAPUCHA, Luís; BERNARDO, Joaquim; CASTRO, José; (2000), “Social exclusion and poverty in Europe: new social problems and new priorities for social research” in Max Haller (org.) *The Making of the European Union: Contributions of the Social Sciences*, Springer, Berlim.
- CAPUCHA, Luís (2005), *Desafios da Pobreza*, Celta, Oeiras.
- CAPUCHA, Luís (Coord.); ALBUQUERQUE, José Luís; RODRIGUES, Nuno; ESTEVÃO Pedro (2009), *Mais Escolaridade – Realidade e Ambição*. Estudo Preparatório do Alargamento da Escolaridade Obrigatória, ANQ, I.P., Lisboa.
- CARNEIRO, Roberto (1988), *Educação e Emprego em Portugal: uma Leitura de Modernização*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- CARNEIRO, Roberto (Coord.) (2000), *O Futuro da Educação em Portugal. Tendências e Oportunidades. Um Estudo de Reflexão Prospectiva*, Ministério da Educação, Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento, Lisboa.
- CARNEIRO, Roberto (Coord.) (2009a), *Análise da Iniciativa Novas Oportunidades Como Ação de Política Pública Educativa*, ANQ, I.P., Lisboa.
- CARNEIRO, Roberto (Coord.) (2009b), *Estudo de Percepção da Qualidade de Serviço e de Satisfação*, ANQ, I.P., Lisboa.
- CARNEIRO, Roberto (Coord.) (2009c), *Estudos de Caso de Centros Novas Oportunidades*, ANQ, I.P., Lisboa.
- CARNEIRO, Roberto (Coord.) (2009d), *Painel de Avaliação de Diferenciação entre Inscritos e Não Inscritos na Iniciativa Novas Oportunidades*, ANQ, I.P., Lisboa.
- CARNEIRO, Roberto (Coord.) (2009e), *Percepções sobre a Iniciativa Novas Oportunidades*, Lisboa, ANQ, I.P.
- CASTEL, Robert (1995), *Les Métamorphoses de la Question Sociale: une Chronique du Saliariat*, Paris, Fayard.
- CASTELLS, Manuel (2002), *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. Volume I – A Sociedade em Rede*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- COHEN, Daniel (s.d.), *Richesse du Monde, Pauvretés des Nations*, Flammarion, Paris.
- COMISSÃO EUROPEIA (1994), *Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego. Os desafios para o século XXI*, Comissão Europeia - Serviço das publicações oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.
- COSTA, Alfredo Bruto da; SILVA, Manuela; MATOS, Madalena; PEREIRINHA, José (1985), *A Pobreza em Portugal*, Cáritas, Lisboa.
- COSTA, Alfredo Bruto da (1998), *Exclusões Sociais*, Fundação Mário Soares/Gradiva, Lisboa.
- COSTA, Alfredo Bruto da (Coord.) (2008), *Um Olhar Sobre a Pobreza. Vulnerabilidade e Exclusão Social no Portugal Contemporâneo*, Gradiva, Lisboa.
- FERRÃO, João e outros (2000), *Abandono Escolar Precoce: Olhares Cruzados em Tempo de Transição*, *Sociedade e Trabalho*, 10, pp. 9-21.
- FERREIRA, Leonor Vasconcelos (2000), *A Pobreza em Portugal na Década de 80*, Conselho Económico e Social, Lisboa.

- FERRERA, Maurizio (1996), *Des solutions Anciennes à des Problèmes Nouveaux? La Reforme de de la Protection Sociale*, Forum Europeu das Políticas Sociais, Bruxelas, Comissão Europeia.
- FERRERA, Maurizio; HEMERIJCK, Anton; RHODES, Martin (2000), *O Futuro da Europa Social: Repensar o Trabalho e a Protecção Social na Nova Economia*, Celta Editora, Oeiras.
- GIDDENS, Anthony (1992), *As consequências da modernidade*, Celta, Oeiras.
- GUERREIRO, Maria das Dores (coord.) (2009), *Trajectórias Escolares e Profissionais de Jovens com Baixas Qualificações. Relatório Final*, CIES-ISCTE, Lisboa.
- GUERREIRO, Maria das Dores; LOURENÇO, Vanda (1999), *Emprego, Família e Actividades Comunitárias: uma Relação Mais Equilibrada Para Homens e Mulheres: Projecto 0202: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: Relatório Sobre Portugal*, CIES/ISCTE, Lisboa.
- LEWIS, Oscar (1961, 1979), *Os filhos de Sanchez*, Moraes, Lisboa.
- LIMA, Licínio (2006), *Educação Não Escolar de Adultos. Iniciativas de Educação e Formação em Contextos Associativos*, Universidade do Minho, Braga.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL e MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2008), *Novas Oportunidades. Aprender Compensa*, Instituto do Emprego e da Formação Profissional, Lisboa.
- MINISTRO, Antonieta e outros (2010), “Retrato da Situação no Mercado de Trabalho das Pessoas com Ensino Superior em Portugal – 1998-2008”, Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEPE), Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS), Coleção *Cogitum* n.º 36, Lisboa.
- NEVES, António Oliveira das (Coord.) (2009), *Avaliação Externa do Impacto da Expansão dos Cursos Profissionais no Sistema Nacional de Qualificações*, ANQ, I.P., Lisboa.
- OCDE (2001a), *Education at a Glance. OECD Indicators. Education and Skills*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001b), *Education Policy Analysis 2001*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Education at a Glance 2007. OECD Indicators*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Education at a Glance 2008. OECD Indicators*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Education at a Glance 2009. OECD Indicators*, OCDE, Paris.
- OCDE (s/ data), *Education at OECD. Core Findings and Policy Directions*, OCDE, Paris.
- PAUGAN, Serge (org.) (1996), *L'Exclusion: l'Etat des Savoirs*, La Découverte, Paris.
- PEREIRA, Elvira Sofia Leite de Freitas (2010), *Pobreza e Ruralidade – Uma Análise Espacial em Portugal Continental*, ISEG (Provas de Doutoramento, manuscrito), Lisboa.
- PEREIRINHA, José (1994), *Social Exclusion in Portugal: Situations, Processes and Policies*, Lisboa, CISEP.
- PINTASILGO, Maria de Lurdes (1996), *Para uma Europa dos Direitos Cívicos e Sociais. Relatório do Comité dos Sábios*, Fórum Europeu das Políticas Sociais, Comissão Europeia, Bruxelas.
- RODRIGUES, Carlos Farinha (1999), *Repartição do rendimento e pobreza em Portugal (1994/1995): uma comparação entre o PAF e o IOF*, Revista de Estudos de Estatística, V (1).
- RODRIGUES, Carlos Farinha (2001), *Anti-poverty effectiveness and efficiency of the Guaranteed Minimum Income Programme in Portugal*, Working Paper 8/2001, DE/ISEG, Lisboa.
- RODRIGUES, Maria de Lurdes (2010), *A Escola Pública Pode Fazer a Diferença*, Almedina, Lisboa.
- SALGADO, Lucília (Coord.) (2010) CNO: *Uma Oportunidade Dupla. Da Promoção da Literacia Familiar ao Sucesso Escolar das Crianças*, ESSE/ANQ, I.P. Coimbra.
- SEABRA, Teresa (2009), “Desigualdades Escolares e Desigualdades Escolares”, in *Sociologia Problemas e Práticas*, 59, pp. 75-106.
- SEBASTIÃO, João (2009), *Democratização do Ensino, Desigualdades Sociais e Trajectórias Escolares*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- SILVA, Augusto Santos (1990), *Educação de Adultos: Educação para o Desenvolvimento*, Asa, Rio Tinto.
- SILVA, Augusto Santos (2010), *Os Valores da Esquerda Democrática. Vinte Teses Oferecidas ao Escrutínio Público*, Almedina, Coimbra.
- SILVA, Manuela (1984) “Uma estimativa da pobreza em Portugal em Abril de 1974”, *Revista de Ciências Sociais*, 1.
- SEN, Amartya (1999), *Development as freedom*, Oxford University Press, Oxford.
- SENNET, Richard (2007), *A Cultura do Novo Capitalismo*, Relógio d'Água, Lisboa.
- YUNUS, Muhammad (2008), *Criar um Mundo Sem Pobreza*, Difel, Lisboa.

**PROGRAMA APRENDIZAGEM
AO LONGO DA VIDA
- UMA VIDA A APRENDER
A EDUCAÇÃO COMO PROCESSO
QUE SE RENOVA NA PROMOÇÃO
DA INCLUSÃO SOCIAL**

**LIFELONG LEARNING PROGRAMME
- A LIFETIME TO LEARN THE EDUCATION
AS A PROCESS THAT RENEWS ITSELF
IN THE PROMOTION OF SOCIAL INCLUSION**

MARIA ISABEL DUARTE

Directora da Agência Nacional Para a Gestão do Programa Aprendizagem ao Longo da Vida (AN PROALV)
Docente de Sociologia do ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa

RESUMO

Não se pretende com este artigo contribuir para uma reflexão teórica sobre o tema “combate à pobreza e exclusão social”. Propomo-nos, apenas, reflectir sobre a quota parte de responsabilidade política, técnica e social do Programa Aprendizagem ao Longo da Vida (PALV) neste desafio, materializada nos projectos e intervenientes que promovem o intercâmbio, a cooperação e a mobilidade transnacionais entre os sistemas de ensino e formação na União Europeia.

Falamos de decisores, professores, formadores, empregadores, estudantes, formandos, aprendentes, pessoal ao serviço das organizações que, só em 2009 e em Portugal, se envolveram em mais de 350 projectos de cooperação e alimentaram cerca de 12 500 mobilidades para fins de aprendizagem ao abrigo do PALV.

Conhecendo processos e produtos, escutando as expectativas e a avaliação de quem se atreveu, partilhando sucessos e insucessos de experiências vividas no âmbito do PALV, percebemos como elas contribuem para a tomada de consciência da responsabilidade individual e colectiva na promoção da inclusão social. Para fazer diferença, no entanto, falta ainda mais compromisso político, mais competência e abertura organizacional, mais ousadia e inquietação individual...

ABSTRACT

This article is not intended to contribute to a theoretical reflection on the theme “fighting poverty and social exclusion”. We merely propose a reflection on the share of the political, technical and social responsibility of the Lifelong Learning Programme (LLP) in this challenge, embodied in the projects and actors that promote transnational exchange, cooperation and mobility within the education and training systems in the European Community.

We talk about decision makers, teachers, trainers, employers, students, trainees, learners, people working for the organizations that - in 2009 and in Portugal only - got involved in 350 cooperation projects and fed over 12 500 mobilities for learning purposes under LLP. Understanding processes and products, listening to the expectations and the evaluation of those who dared, sharing successes and failures of past experiences in the LLP, we realize how they contribute to the awareness of individual and collective responsibility in promoting social inclusion. However, to make the difference, political commitment, more skills and organizational openness, more individual daring and disquiet are needed...

O Programa Aprendizagem ao Longo da Vida (PALV) e o fio condutor da inclusão social¹



O Programa Aprendizagem ao Longo da Vida (PALV) foi estabelecido pela Decisão 2006/1720/CE, de 15 de Novembro de 2006, adoptada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da União Europeia, tendo sido criado com o principal objectivo de contribuir, através da aprendizagem ao longo da vida, para o desenvolvimento da União Europeia enquanto sociedade baseada no conhecimento e no crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos e uma maior coesão social, procurando salvaguardar, simultaneamente, o desenvolvimento sustentável e a protecção do ambiente para as gerações futuras.

Procurando dar continuidade aos Programas Comunitários de acção em matéria de educação – Sócrates II – e de formação profissional – Leonardo da Vinci II – o PALV emerge e integra um conjunto de decisões e orientações estratégicas inauguradas em 2000 com a Estratégia de Lisboa e apoia e complementa a acção dos Estados-Membros, no respeito integral do conteúdo dos sistemas de ensino e formação nacionais e da sua diversidade cultural e linguística, visando a modernização e adaptação dos sistemas de educação e de formação dos Estados-Membros, e um valor acrescentado europeu aos cidadãos que participam nas suas acções de mobilidade e de cooperação.

A estrutura do Programa Aprendizagem ao Longo da Vida difere da dos Programas anteriores com ele relacionados, assumindo a forma de um programa integrado composto por quatro subprogramas sectoriais, pelo programa transversal, orientado para actividades trans-sectoriais, e pelo Programa Jean Monnet destinado a estimular o ensino, a investigação e a reflexão sobre a integração europeia e as principais instituições europeias. Esta estrutura visa, assim, reforçar e/ou favorecer as sinergias entre os diversos domínios de acção, a capacidade de apoiar o desenvolvimento da aprendizagem ao longo da vida e a cooperação entre os vários níveis de educação e de formação profissional, assentes em modos de gestão mais coerentes, racionais e eficientes.

Particularmente concebido para promover o intercâmbio, a cooperação e a mobilidade transnacionais entre os sistemas de ensino e de formação na União Europeia, no sentido de estes se constituírem como referência mundial de qualidade, o PALV apresenta os seguintes objectivos específicos²:

- a) Contribuir para o desenvolvimento de uma aprendizagem de qualidade ao longo da vida e promover elevados níveis de desempenho.
- b) Apoiar a criação de um espaço europeu de aprendizagem ao longo da vida.
- c) Contribuir para melhorar a qualidade das possibilidades de aprendizagem ao longo da vida existentes nos Estados-Membros.
- d) Reforçar o contributo da aprendizagem ao longo da vida para a coesão social, a cidadania activa, o diálogo intercultural, a igualdade entre homens e mulheres e a realização pessoal.
- e) Contribuir para a promoção da criatividade, da competitividade e da empregabilidade, bem como para o desenvolvimento do espírito empreendedor.
- f) Contribuir para aumentar a participação na aprendizagem ao longo da vida de pessoas de todas as idades, incluindo as pessoas com necessidades especiais e grupos desfavorecidos.
- g) Promover a aprendizagem de línguas e a diversidade linguística.
- h) Apoiar o desenvolvimento de conteúdos, serviços, pedagogias e práticas inovadoras, baseado nas TIC, no domínio da aprendizagem ao longo da vida.
- i) Reforçar o papel da aprendizagem ao longo da vida na criação de um sentido de cidadania europeia baseada na compreensão e no respeito dos direitos humanos.
- j) Promover a cooperação em matéria de garantia de qualidade em todos os sectores da educação e da formação na Europa.
- k) Incentivar a melhor utilização possível dos resultados e dos produtos e processos inovadores e assegurar o intercâmbio de boas práticas nos domínios abrangidos pelo PALV, no intuito de melhorar a qualidade nos sectores da educação e da formação.

¹ In O PALV em Portugal – Síntese 2009, publicado pela AN PROALV em 2010, pp 10-13.

² In Decisão 2006/1720/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 15 de Novembro de 2006, que estabelece um programa de acção no domínio da aprendizagem ao longo da vida, pp. 48-49.

Nos termos do artigo 12º da Decisão, o PALV deve igualmente contribuir para a promoção das políticas transversais da Comunidade, designadamente mediante:

- A sensibilização para a importância da diversidade linguística e cultural e do multiculturalismo na Europa, bem como para a necessidade de combater o racismo, os preconceitos e a xenofobia.
- Medidas destinadas aos educandos com necessidades especiais, especialmente com vista a promover a sua integração no sistema geral de educação e formação.
- A promoção da igualdade entre homens e mulheres e a contribuição para a luta contra todo o tipo de discriminação em função do género, da raça ou origem étnica, da religião ou crença, da deficiência, da idade ou da orientação sexual.

O PALV, gerido em Portugal pela Agência Nacional para a Gestão do Programa Aprendizagem ao Longo da Vida (AN PROALV)³, tem a duração de sete anos e será executado durante o período compreendido entre 1 de Janeiro de 2007 e 31 de Dezembro de 2013.

Educação, formação e acesso ao conhecimento na construção europeia

O modelo de sociedade europeu afirmado no século XX permitiu criar uma ruptura fundamental com o legado histórico de explicações divinas ou patológicas da pobreza e exclusão social e construir outro entendimento: os pobres não o são por inevitabilidade ou incapacidade própria (meritocracia), são sobretudo a consequência de um modelo de sociedade que deixa nas suas franjas grupos de indivíduos a quem o modelo de

redistribuição social não conseguiu integrar. A responsabilidade social não é, assim, a missão de uma organização específica do Estado ou do sector não lucrativo, mas, necessariamente, uma orientação transversal dos indivíduos e das entidades públicas e privadas.

Nesta perspectiva, o papel dos sistemas de educação e de formação tornou-se incontornável, afirmado vezes sem conta como bandeira e instrumento primeiro de uma sociedade capaz de enfrentar os desafios da modernidade e capaz de o fazer integrando e assegurando reais oportunidades para todos: mais educação/qualificação é a estratégia principal para obter mais crescimento, mais competitividade e mais coesão social.

Mas a realidade resiste teimosamente. Actualmente, quase 80 milhões de pessoas na União Europeia (16 % da sua população total) vivem abaixo do limiar de pobreza. Falamos portanto, e como há muito se afirma, de pobreza⁴ e de exclusão social⁵ como fenómenos multidimensionais que remetem para os rendimentos, as oportunidades educacionais e de trabalho, a protecção social, a habitação, o acesso a serviços de saúde e outros, a cidadania. Sabemos também, no entanto, como a falta de qualificações e de competências técnicas e relacionais, se constitui, cada vez mais, como uma forte barreira à obtenção de um emprego e como inviabiliza o acesso e o sucesso em empregos qualificados.

Na actual sociedade novas clivagens emergem entre os que têm acesso à aprendizagem ao longo da vida e os que dela se encontram excluídos e que são, por si só, potenciais alvos de novas formas de discriminação. As competências digitais, a título de exemplo, isto é, a capacidade de usar as tecnologias da informação e da comunicação (TIC), constituem não só competências essenciais para a

³ A Agência Nacional para a Gestão do Programa Aprendizagem ao Longo da Vida é um Grupo de Missão responsável, em Portugal, pela implementação do Programa Aprendizagem ao Longo da Vida. Em prol do processo de integração europeia, pela sua acção nos domínios da educação e da formação profissional, a AN PROALV assume-se como um instrumento fundamental ao serviço do Estado Português, promovendo e investindo na mobilidade de pessoas e em parcerias e projectos de cooperação transnacional.

Tendo inúmeras entidades congéneres em cada um dos restantes 32 países que participam no Programa Aprendizagem ao Longo da Vida, a Agência Nacional Portuguesa está sob a tutela nacional e tripartida do Ministério da Educação, do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. www.proalv.pt

⁴ "Uma pessoa vive na pobreza se o seu rendimento e recursos são insuficientes e a impedem de ter um nível de vida considerado como aceitável na sociedade em que vive".

(Tradução do Relatório Conjunto Sobre Inclusão Social, COM 2003, 773 Final).

⁵ "A exclusão social é entendida como um processo através do qual algumas pessoas são atiradas para a periferia da sociedade. A exclusão impede-as de participar plenamente na vida social devido à pobreza, à falta de competências de base e à falta de possibilidades de aprendizagem ao longo da vida ou devido a alguma discriminação. Este processo afasta-as das possibilidades de rendimento e educação, assim como de actividades sociais e comunitárias. Essas pessoas possuem acesso muito restrito ao poder e aos organismos de decisão e sentem-se incapazes de influenciar as decisões que afectam a sua vida quotidiana".

(Tradução do Relatório Conjunto Sobre Inclusão Social, COM 2003, 773 Final).

obtenção de um futuro emprego, como também, e cada vez mais, competências essenciais para a vida, assumindo-se, hoje, como um verdadeiro requisito para a inclusão social⁶.

O acesso ao conhecimento como factor de promoção da inclusão social é, assim, um pressuposto que continua a estruturar documentos de orientação política da União Europeia, como a recém aprovada estratégia “Europa 2020”, onde se explicita a necessidade de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, como suporte da consolidação do projecto europeu e garante da sua matriz social humanista.

Entre outros grandes objectivos da estratégia «Europa 2020» assinala-se, no contexto do presente artigo, a redução da taxa de saída escolar precoce de 15 % para 10 % e o aumento da percentagem de jovens no ensino superior ou equivalente de 31 % para, pelo menos, 40 % até 2020, com vista a garantir que os jovens disponham das competências necessárias para os empregos do futuro. Estudos da Comissão Europeia mostram que 35 % dos novos empregos exigirão qualificações de alto nível, até 2020, e que 50 % exigirão qualificações de nível médio.⁷

No que à sociedade portuguesa diz respeito, e apesar dos números e resultados alcançados e da dinâmica introduzida pela ainda jovem iniciativa “Novas Oportunidades”, algumas interrogações continuam a marcar condições básicas de acesso a tal conhecimento:

- Como garantir, ainda hoje, que os que estão na escola não a abandonam precocemente?
- Como permitir a requalificação de quem, competente noutro tempo e/ou noutro espaço, é hoje considerado incompetente?
- Como disponibilizar espaços e tempos de aprendizagem a quem não é portador de todos os recursos, por razões de saúde, de domínio da língua ou isolamento sócio-cultural ou territorial?
- Como garantir o acesso a empregos mais qualificados a quem, apesar de detentor de diplomas escolares e/ou profissionais, falta a auto-confiança e as redes de conhecimento e de interacção social necessárias?

A estrutura do Programa Aprendizagem ao Longo da Vida difere da dos Programas anteriores com ele relacionados, assumindo a forma de um programa integrado composto por quatro subprogramas sectoriais, pelo programa transversal, orientado para actividades trans-sectoriais, e pelo Programa Jean Monnet destinado a estimular o ensino, a investigação e a reflexão sobre a integração europeia e as principais instituições europeias.

Na actual sociedade novas clivagens emergem entre os que têm acesso à aprendizagem ao longo da vida e os que dela se encontram excluídos e que são, por si só, potenciais alvos de novas formas de discriminação.

⁶ A inclusão social é o “processo que garante que as pessoas em risco de pobreza e exclusão social tenham acesso aos recursos necessários que lhes permitam participar plenamente na vida económica, social e cultural e que tenham um nível de vida e de bem-estar considerado como normal na sociedade em que vivem. Assim, a inclusão social garante-lhes um melhor acesso à participação nos processos de tomada de decisão que afectam a sua vida e a um melhor acesso aos direitos fundamentais.”

(Tradução do Relatório Conjunto Sobre Inclusão Social, COM 2003, 773 Final).

⁷ In Juventude em Movimento – Intensificar o apoio aos jovens europeus, Bruxelas, 15 de Setembro de 2010, IP/10/1124, p.2.

A mobilidade é uma das formas mais importantes de reforço ou aquisição de competências técnicas, sociais e relacionais que alimentam a auto-estima e a auto-confiança. Estas competências facilitam a reconstrução das expectativas sociais e profissionais, reforçam a empregabilidade e são cada vez mais reconhecidas e valorizadas pelos empregadores.

Contributos para a inclusão social de um Programa quase experimental

Enquanto instrumento comunitário para a área da educação e da formação, o PALV assume um papel crucial no quadro das estratégias comunitárias, nacionais e locais de combate à pobreza e à exclusão social, permitindo a cidadãos europeus a possibilidade de aceder, em todas as fases da sua vida, a oportunidades de aprendizagem e de formação no espaço europeu.

Os instrumentos disponibilizados pelo PALV, através dos seus diferentes Programas Sectoriais (Comenius; Erasmus; Leonardo da Vinci; Grundtvig e Programa Transversal) permitem tocar grupos, problemas e exclusões múltiplas: portadores de deficiência; indivíduos com dificuldades económicas; emigrantes; minorias étnicas; analfabetos; reclusos...

Falemos então do valor acrescentado do PALV por via de uma dupla estratégia, materializada na mobilidade para fins de aprendizagem e formação profissional e no trabalho em parceria entre organizações do espaço europeu:

- A mobilidade é uma das formas mais importantes de reforço ou aquisição de competências técnicas, sociais e relacionais que alimentam a auto-estima e a auto-confiança. Estas competências facilitam a reconstrução das expectativas sociais e profissionais, reforçam a empregabilidade e são cada vez mais reconhecidas e valorizadas pelos empregadores. Como assinala o Livro Verde - Promover a Mobilidade dos Jovens para fins de Aprendizagem, *“trata-se de uma mobilidade associada a resultados de aprendizagem específicos e que deve conduzir à obtenção de determinadas qualificações, créditos e/ou experiência profissional”*⁸.
- A cooperação entre instituições no espaço europeu é certamente, como se dizia na última Conferência de Valorização do PALV⁹, uma possibilidade de contactarmos com o que de melhor se faz na Europa, concorrendo para o alargamento dos quadros conceptuais de referência das organizações e para a inovação e transformação das práticas de intervenção

⁸ In LIVRO VERDE - Promover a Mobilidade dos Jovens para fins de Aprendizagem, Bruxelas, COM(2009) 329/3, p.4.

⁹ Dr. Luís Mesquita, Coordenador de Projecto de Parceria Grundtvig. Presidente da Direcção da Associação para a Educação de 2.ª Oportunidade (AE2O).

e dos processos de decisão dos indivíduos que nelas trabalham.

Na expectativa de que o trabalho em parceria concretize processos dinâmicos e com valor acrescentado para a mudança social, é suposto que tais parcerias saibam seleccionar objectivos viáveis, metas mensuráveis e parceiros estratégicos.

Projectos PALV¹⁰ concebidos e implementados por professores, formadores e outros profissionais envolvidos na educação e na formação profissionais, constituem exemplos de boas práticas na área da inclusão social. O trabalho realizado no âmbito destes projectos, contribuiu, directa ou indirectamente, para a inclusão de pessoas com necessidades especiais, com baixa escolaridade ou sem acesso a oportunidades de aprendizagem, nomeadamente na área das tecnologias de informação e comunicação. Comprovado o poder de atracção das novas tecnologias junto dos públicos mais jovens (nomeadamente junto de alunos em risco de insucesso ou de abandono escolar), as TIC assumem, em diversos projectos PALV, um papel fundamental e de estímulo à participação em processos de aprendizagem no domínio da educação de adultos ou de aprendentes com necessidades especiais, bem como de inserção profissional de pessoas com deficiência. A sua maleabilidade e adaptabilidade às necessidades de diferentes públicos, fazem das TIC um instrumento fundamental, no âmbito do PALV, ao serviço da inclusão social.

Ao nível da educação¹¹ escolar os projectos de parceria, contribuem, particularmente, para a sensibilização de alunos, professores, pais e restante comunidade, para a importância da diversidade linguística e cultural e para a necessidade de combater o racismo, os preconceitos e a xenofobia. Ponto de encontro de diferenças étnicas e culturais, a escola é um espaço multicultural por excelência. Porque enfrenta, hoje, o desafio de acolher e valorizar a diversidade cultural e, ao mesmo tempo, de garantir que todos têm acesso a um ensino de qualidade e adaptado às necessidades e circunstâncias individuais, cabe-lhe o importante papel de contribuir para

Comprovado o poder de atracção das novas tecnologias junto dos públicos mais jovens, as TIC assumem, em diversos projectos PALV, um papel fundamental e de estímulo à participação em processos de aprendizagem no domínio da educação de adultos ou de aprendentes com necessidades especiais, bem como de inserção profissional de pessoas com deficiência.

¹⁰ A informação síntese que aqui se apresenta relativa a mais valias dos projectos PALV no âmbito do combate à pobreza e exclusão social, decorre do trabalho elaborado pela Dra. Sofia Soeiro enquanto responsável pela elaboração do relatório O PALV em Portugal – Síntese 2009, publicado pela AN PROALV em 2010, pp48 e 49.

¹¹ Idem.

Os argumentos a favor da mobilidade na aprendizagem tornam-se ainda mais válidos no caso dos grupos mais desfavorecidos, uma vez que são também os grupos mais vulneráveis. Qualquer medida a favor da mobilidade deve visar, em especial, a inclusão daqueles que já se deparam com dificuldades específicas, como os grupos com maiores carências sociais e económicas, as pessoas com necessidades especiais e as populações migrantes menos favorecidas.

a diminuição e prevenção de processos de exclusão e de incorporação de preconceitos, para a formação de uma sociedade inclusiva, assente no respeito pelos direitos humanos e pela diferença.

Através do trabalho em parceria, mas sobretudo através de percursos de mobilidade no âmbito do PALV, os espaços e tempos formativos podem ser extremamente potentes na reconstrução de identidades de indivíduos em exclusão social, ao contribuir para desmontar uma identidade de excluído e reestruturar uma identidade de pertença social. Para outros, são fonte inesgotável de aprender a viver junto, combater os preconceitos, as desigualdades e a discriminação. Aprende-se cidadania no respeito pelas diferenças do outro.

Citando, de novo, o Livro Verde - Promover a Mobilidade dos Jovens para fins de Aprendizagem, “*Os argumentos a favor da mobilidade na aprendizagem tornam-se ainda mais válidos no caso dos grupos mais desfavorecidos, uma vez que são também os grupos mais vulneráveis. Qualquer medida a favor da mobilidade deve visar, em especial, a inclusão daqueles que já se deparam com dificuldades específicas, como os grupos com maiores carências sociais e económicas, as pessoas com necessidades especiais e as populações migrantes menos favorecidas*”¹².

O envolvimento em processos de aprendizagem em contexto de interação cultural no espaço Europeu, como todos os que acontecem no âmbito do PALV, tem mostrado um potencial significativo, ao permitir, nomeadamente:

1. Adquirir competências individuais que promovem a reflexão, a auto-confiança, a autonomia, a interação social e práticas de intervenção cívica. Os indivíduos, em geral, e os oriundos de contextos desfavorecidos, em particular, podem retirar destas experiências influências muito positivas na sua atitude perante o emprego e o futuro da aprendizagem.
2. Aceder a novas oportunidades, alimentar a motivação e tornar viável a adesão a processos de aprendizagem mobilizadores.

¹² In LIVRO VERDE - Promover a Mobilidade dos Jovens para fins de Aprendizagem, Bruxelas, COM(2009) 329/, p13.

3. Contribuir para que a educação e a formação permitam o acesso a diferentes empregos como opção e não como constrangimento, e a empregos mais qualificados.
4. Alimentar a aprendizagem e a reflexividade organizacional, permitindo mais inovação nas estratégias, mais criatividade nas práticas e mais reflexividade sobre a responsabilidade social no combate à exclusão social.

Em 2009, em Portugal, o PALV financiou mais de 350 projectos e de 12 500 mobilidades individuais, com uma participação feminina predominante e abrangendo 12 Centros Novas Oportunidades (CNO). Em três anos de execução o PALV envolveu mais de 30 escolas agrupadas e não agrupadas que integram o programa TEIP (Territórios Educativos de Intervenção Prioritária) e apoiou mais de um milhar de estudantes Erasmus através da atribuição de uma Bolsa Suplementar Erasmus¹³. Estes dados significam, no entanto, que quem pode beneficiar do programa é ainda um número de indivíduos e de organizações demasiado reduzido para que se possam percepcionar mudanças estruturais.

Em prol de uma vida a aprender o PALV terá nos próximos três anos o desafio de continuar a crescer em número, em qualidade, em inovação e em criatividade integradora.

Que futuro para um Programa quase experimental?

A importância atribuída à cooperação e à mobilidade para efeitos de aprendizagem no espaço europeu, é uma orientação da política europeia que continuará a assumir-se como transversal aos diferentes grupos etários e modalidades de aprendizagem, mas reforça, agora, o apoio específico aos jovens através da iniciativa «Juventude em Movimento»: lançada pela Comissão Europeia no final de 2010, esta iniciativa tem como objectivo alargar as oportunidades de mobilidade para

fins de aprendizagem a todos os jovens na Europa até 2020. Já em 2009, aquando da apresentação do Livro Verde - Promover a Mobilidade dos Jovens para fins de Aprendizagem, a Comissão Europeia apelava a todas as partes interessadas, desde os poderes públicos aos indivíduos, *“no sentido de apoiarem os esforços realizados para que a mobilidade dos jovens deixe de ser uma excepção e passe a ser a regra. Embora reconhecendo a dificuldade que representa este desafio no actual contexto económico, (...) os esforços deverão traduzir-se numa acção das instâncias nacionais, regionais e institucionais, e no empenho activo da sociedade civil, das empresas e das outras partes interessadas”*¹⁴.

De facto, e à semelhança de outros instrumentos nacionais ou comunitários, a capacidade de intervenção do PALV não conseguiu ainda ultrapassar a sua dimensão quase experimental. Muitos são os desafios por trabalhar que potenciem mudanças estruturais ao nível técnico, organizacional, político e social. Falta fazer da excepção a regra:

- a) faltam diagnósticos dos territórios de intervenção;
- b) falta conhecimento sobre as categorias sociais mais vulneráveis com que lidamos, e nem sempre somos capazes de identificar aquelas com que nem sequer lidamos ainda;
- c) falta garantir a todos o conhecimento das oportunidades, alimentar a motivação e tornar viável a adesão com sucesso a processos de mobilidade em contextos de aprendizagem (alargar a base social de recrutamento);
- d) falta saber aprender com a experiência enquanto técnicos e enquanto organizações;
- e) falta tornar conscientes os impactos da nossa acção (através da comparação entre as características percebidas nos indivíduos, grupos e lugares, antes e depois da intervenção), devolvendo informação clara, relevante e útil para os *Stakeholders*¹⁵;
- f) falta atrair e articular diferentes fontes de financiamento, aí incluídos capitais públicos, privados e particulares, de modo a permitir o aumento

¹³ O Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, em articulação com e através da AN PROALV assegura a atribuição de Bolsas Suplementares Erasmus a estudantes do ensino superior candidatos a um período de mobilidade Erasmus, com comprovadas dificuldades socioeconómicas. Trata-se de uma medida de política Nacional, no sentido de apoiar os estudantes com dificuldades socioeconómicas, e contribuir para a igualdade de oportunidades no acesso ao Programa. Os estudantes são considerados elegíveis se, cumulativamente, receberem uma bolsa Erasmus, atribuída pela respectiva Instituição de Ensino Superior (IES), e forem bolseiros de Acção Social do ensino superior.

À semelhança de outros instrumentos nacionais ou comunitários, a capacidade de intervenção do PALV não conseguiu ainda ultrapassar a sua dimensão quase experimental. Muitos são os desafios por trabalhar que potenciem mudanças estruturais ao nível técnico, organizacional, político e social.

significativo de experiências de mobilidade na Europa em contextos de aprendizagem;

- g) falta saber identificar e rentabilizar sinergias entre os diferentes recursos disponíveis ao nível local, regional, nacional ou comunitário, entre os recursos individuais e colectivos;
- h) falta saber fazer da experiência acumulada o caminho a trilhar para a mudança de estratégias e de comportamentos, com ou sem projectos co-financiados...

Como fazer então com que os tempos e espaços de aprendizagem e de cooperação na Europa façam diferença na integração social? Como contribuir para uma sociedade mais qualificada, mais competitiva, mas também mais justa e com mais consciência multicultural?

Será necessário multiplicar as oportunidades de mobilidade e de cooperação, o que exige investimento financeiro por parte de capitais públicos, privados e particulares.

Será necessário aumentar a qualidade da mobilidade e da cooperação, melhorando os processos de reconhecimento, os incentivos e as condições de suporte, o que exige culturas organizacionais responsáveis e favoráveis a uma visão estratégica.

Será necessário sairmos da nossa zona de conforto e atrevermo-nos a assumir riscos, mesmo quando o risco é falhar, o que exige inquietação e competência técnica.

Será necessário, ainda, mobilizar e graduar utopias, o que exige, naturalmente, compromisso dos territórios políticos.

¹⁴ /In LIVRO VERDE - Promover a Mobilidade dos Jovens para fins de Aprendizagem, Bruxelas, COM(2009) 329/, p. 22.

¹⁵ Barca Report.

O PAPEL DA REDE DE SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS SOCIAIS

THE ROLE OF THE NETWORK OF SOCIAL SERVICES AND EQUIPMENTS

**CARINA METELO
ELISABETE MATEUS
JOÃO GONÇALVES
JOSÉ MIGUEL NOGUEIRA
MARIA CLARA GUTERRES
RUI NICOLA**

Gabinete de Estratégia e Planeamento
Gabinete de Estratégia e Planeamento do ISS.IP
Gabinete de Estratégia e Planeamento (coordenação)
Gabinete de Estratégia e Planeamento
Departamento de Desenvolvimento Social do ISS.IP
Gabinete de Estratégia e Planeamento

RESUMO

Nos últimos 15 anos, em paralelo com o desenvolvimento de uma nova geração de políticas sociais, Portugal tem investido na dinamização da Rede de Serviços e Equipamentos Sociais, quer na vertente de crescimento da capacidade de resposta às necessidades sociais, quer na vertente de qualidade e segurança nos serviços prestados aos cidadãos. Sendo inequívoco o papel de relevo assumido pelas instituições de solidariedade social no combate à pobreza e às diferentes dimensões da exclusão social, o aumento expressivo de utentes abrangidos no âmbito dos Acordos de Cooperação celebrados entre o Estado e o sector solidário, bem como o significativo investimento realizado por via de programas de alargamento da rede, evidenciam o interesse público pelo bem-estar dos indivíduos e das famílias, em particular dos mais carenciados. O presente texto aborda, em tom de reflexão e de informação, algumas das dinâmicas e inter-relações mais prementes entre a Rede de Serviços e Equipamentos Sociais e as problemáticas da pobreza e exclusão social.

ABSTRACT

All together with a new generation of social policies, in the last 15 years Portugal has invested extensively on the Network of Social Services and Equipments. This dynamic has been felt either on the growing capability of response to social needs as well as on the quality and safety standards of the services provided to citizens. Undeniably, Social Solidarity Institutions play a primordial role in fighting poverty and the multiple dimensions of social exclusion. The public interest on the well-being of individuals and families, especially the most disadvantaged ones is clearly demonstrated by the significant increase of social service users covered by Cooperation Agreements between the State and the third sector and also by the significant investment made through public programs designed to enlarge the network. Therefore, this text deals with some of the dynamics and interrelationships between the Network of Social Services and Equipments and social exclusion and poverty issues.

Enquadramento

João Gonçalves

A pesar de diferentes, a pobreza e a exclusão social, evidenciam um conjunto de desvantagens sociais com que se confrontam milhões de indivíduos e famílias face a um determinado nível de bem-estar e de satisfação de certas necessidades básicas, manifestando-se no entanto de formas muito diversificadas em função de uma infinidade de factores e do modo como cada um sofre os efeitos da sua incidência.

Infelizmente também os problemas decorrentes das situações de pobreza e de exclusão social têm sido uma constante ao longo das últimas décadas, de tal forma que, apesar dos esforços difundidos, deparamo-nos com a persistência das suas formas e o surgimento de novas revelações e modalidades.

É neste contexto que depois de décadas de indiferença e graças à acção das diferentes organizações internacionais que a eliminação da pobreza e a luta contra a exclusão social se constituíram num dos principais desafios do século XXI.

É também neste sentido e com forte empenho político que a Comissão Europeia anunciou o ano 2010 como o Ano Europeu do Combate à Pobreza e à Exclusão Social com o objectivo de se desenvolverem iniciativas que garantam *o reconhecimento do direito fundamental das pessoas em situação de pobreza e exclusão social a viver com dignidade e a participar activamente na sociedade*.

Em boa verdade, Portugal, nos últimos 15 anos num quadro de desenvolvimento de uma nova geração de políticas sociais, em alteração à lógica da protecção social de matriz assistencialista, tem desencadeado um conjunto de iniciativas com particular enfoque no combate às principais manifestações e causas estruturais da pobreza e da exclusão social, reforçando assim o reconhecimento público dos direitos de cidadania e da garantia de mínimos vitais aos cidadãos em situação de carência económica.

Paralelamente, tem sido dinamizada a Rede de Serviços e Equipamentos Sociais (RSES), fundamentalmente pelo reforço do investimento público através da implementação de programas específicos visando o aumento da capacidade instalada e da melhoria dos níveis de qualidade e segurança das diferentes respostas sociais.

Sabendo-se que os serviços e equipamentos sociais prosseguidos pelas instituições de solidariedade social são também meios e instrumentos de garantia de reparação e de prevenção de situações de carência e de exclusão, bem como de integração e promoção comunitária das pessoas, cujo acesso às respostas é entendido prioritário para estes grupos, estamos sem dúvida, em condições de reconhecer embora difícil de quantificar, o papel de extrema relevância que assume a RSES no combate à pobreza e exclusão social, sendo “privilégio” da sua acção contribuir para a melhoria da qualidade de vida e de bem-estar das pessoas, promovendo a dignificação humana e fomentar o envolvimento da sociedade civil numa lógica de maior coesão e partilha de responsabilidades.

Consequentemente o crescimento acentuado do financiamento público para funcionamento das respostas sociais da RSES permitindo o crescimento exponencial do número de utentes abrangidos no âmbito dos Acordos de Cooperação celebrados entre o Estado e o sector solidário, é um sinal inequívoco do interesse público pelo bem-estar dos indivíduos e das famílias, particularmente dos mais carenciados.

Sabendo-se que os serviços e equipamentos sociais prosseguidos pelas instituições de solidariedade social são também meios e instrumentos de garantia de reparação e de prevenção de situações de carência e de exclusão, bem como de integração e promoção comunitária das pessoas, cujo acesso às respostas é entendido prioritário para estes grupos, estamos sem dúvida, em condições de reconhecer embora difícil de quantificar, o papel de extrema relevância que assume a RSES no combate à pobreza e exclusão social, sendo “privilegio” da sua acção contribuir para a melhoria da qualidade de vida e de bem-estar das pessoas, promovendo a dignificação humana e fomentar o envolvimento da sociedade civil numa lógica de maior coesão e partilha de responsabilidades.

Neste âmbito, a abordagem que se apresenta, embora necessariamente de modo sumário, incidirá preferencialmente e, sempre que possível, no período 2000-2005-2009 no que respeita à informação de suporte.

Os serviços e respostas sociais no combate à pobreza e exclusão social

José Miguel Nogueira

Efectivamente, o combate à pobreza e à exclusão social tem vindo a adquirir um lugar de relevo nas preocupações e prioridades das sociedades europeias modernas, existindo para vários autores uma diversidade de modos de entender a pobreza e a exclusão social. Apesar dessa diferença de abordagens, o “pobre ou o excluído é visto sempre como alguém a quem falta alguma coisa, sendo essa coisa, umas vezes o rendimento, se o discurso sobre a pobreza tem como pano de fundo o problema da redistribuição dos rendimentos; outras vezes o trabalho, se o problema do pobre é a exclusão face ao mercado de emprego e ao conjunto de recursos que ele proporciona; outras vezes ainda a autonomia e competências culturais, se o discurso sobre a pobreza salienta a condição moral da ‘subclasse’, por vezes dependente, por vezes perigosa” (Levitas, 2000, cit por CAPUCHA, 2005).

Para Costa (1998) a pobreza representa uma forma de exclusão social, ou seja, não existe pobreza sem exclusão social. O contrário, porém, pode não ser válido, existindo formas de exclusão social que não implicam pobreza. Tem existido diversas tentativas para clarificar o conceito de exclusão. Uma das correntes que procura essa clarificação salienta a natureza institucional dos

“Pobre ou o excluído é visto sempre como alguém a quem falta alguma coisa, sendo essa coisa, umas vezes o rendimento, se o discurso sobre a pobreza tem como pano de fundo o problema da redistribuição dos rendimentos; outras vezes o trabalho, se o problema do pobre é a exclusão face ao mercado de emprego e ao conjunto de recursos que ele proporciona; outras vezes ainda a autonomia e competências culturais, se o discurso sobre a pobreza salienta a condição moral da ‘subclasse’, por vezes dependente, por vezes perigosa”.

A acção social assume-se como um instrumento determinante para a coesão social, sendo ainda impulsionadora da criação de emprego e de emprego inclusivo, através das suas medidas e programas, constituindo-se também como uma resposta aos desafios da globalização e das alterações no mercado de trabalho, para a concretização da acção social, torna-se fundamental a apreensão da evolução dos fenómenos que estão na base das problemáticas emergentes, geradoras de novos riscos sociais.

direitos à participação nas diferentes esferas da vida social como direitos de cidadania. Nesta linha procura-se que a pobreza se reporte mais à estrutura de distribuição dos recursos pelos indivíduos, enquanto que a exclusão centrar-se-ia sobretudo na questão das oportunidades de participação social (CAPUCHA, 2005).

Também com o objectivo de combater a pobreza e a exclusão social os Estados-Providência do Sul da Europa, nomeadamente o português, estruturaram-se em termos institucionais em torno do chamado “modelo universalista” (MOZZICAFREDDO, 1997), tendo a acção social em Portugal se constituído como um pilar fundamental na protecção social dos grupos mais vulneráveis, nomeadamente na prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade socioeconómica, de dependência, de disfunção, de exclusão social, bem como na integração e promoção comunitária das pessoas e no desenvolvimento das suas capacidades (Lei de Bases do Sistema de Segurança Social).

Assim, a acção social assume-se como um instrumento determinante para a coesão social, sendo ainda impulsionadora da criação de emprego e de emprego inclusivo, através das suas medidas e programas, constituindo-se também como uma resposta aos desafios da globalização e das alterações no mercado de trabalho.

Por conseguinte, para a concretização da acção social, torna-se fundamental a apreensão da evolução dos fenó-

menos que estão na base das problemáticas emergentes, geradoras de novos riscos sociais. Neste contexto, a RSES constitui um recurso vital da política social pública no que respeita à acção social, tendo-se verificado ao longo dos anos um contínuo investimento na sua capacidade de intervenção como elemento central da promoção do bem-estar e de inclusão social.

No entanto, o paradigma da inclusão não é nem deverá ser um projecto e uma ambição da competência exclusiva do Estado. Esse dinamismo conta necessariamente com o empenho de todos os actores e instituições que intervêm em cada um dos sectores de actividade. É partindo desta co-responsabilização social, onde interagem de forma salutar os sectores público, solidário e privado que surgem as mais diversas respostas sociais que compõem a RSES. Com base neste modelo de parceria vigente nas últimas décadas em Portugal, foram sendo implementados diversos programas públicos¹ que visam a intensificação da expansão da rede, bem como o desenvolvimento de um sistema de planeamento que contribua de forma eficaz para a redução das assimetrias geográficas em termos de cobertura da população.

Os serviços e equipamentos sociais da RSES dirigem-se a toda a população, numa perspectiva de adequação às diferentes necessidades sociais, potenciando igualmente a conciliação familiar e a actividade profissional

¹ São exemplos destes programas o PAII, o POPH, o PARES, entre outros.

e a inclusão e coesão social através da promoção do princípio da universalidade do acesso, garantida pela comparticipação pública no investimento e no funcionamento das respostas sociais da rede solidária.

Embora de uma maneira geral a RSES se destine a apoiar as necessidades sociais da população em geral, existem contudo serviços e equipamentos específicos dirigidos a grupos alvo como as crianças e os jovens, os idosos, a população com deficiências ou incapacidade, bem como as pessoas afectadas por outras problemáticas, contribuindo muitas destas valências, directa ou indirectamente, como à frente se analisará, para a *mitigação* da pobreza e/ou da exclusão social.

As respostas sociais destinadas à infância e juventude podem subdividir-se em três grandes grupos, as dirigidas às crianças e jovens em geral, às crianças com deficiências ou incapacidade e as destinadas às crianças e jovens em perigo. Segundo Amélia Bastos, as crianças são um dos grupos sociais mais vulneráveis à pobreza, “constituindo a pobreza infantil um problema marcante da sociedade actual, contrariando a pertença igualdade de oportunidades estabelecida na Convenção sobre os Direitos da Criança, internacionalmente aceites e a vigorar desde 2 de Setembro de 1990” (BASTOS, 2008). Segundo a autora, a pobreza infantil apresenta-se como um fenómeno multidimensional e complexo estando relacionada com as várias dimensões de bem-estar da criança e não só com a componente dos rendimentos da família. Para além da componente económica do agregado, Amélia Bastos identifica também como principais áreas de bem-estar da criança a escolaridade, a saúde, a habitação e a inserção social. Ainda neste sentido, para

Fernando Diogo, o enfoque numa determinada noção de pobreza “não nos pode fazer esquecer as dimensões que configuram a exclusão social, designadamente as dificuldades de acesso aos serviços e aos apoios do Estado-Providência e a exclusão dos modos de vida dominantes (...) e as dificuldades no estabelecimento e manutenção de redes sociais de suporte” (DIOGO, 2008). Neste contexto, a generalidade das respostas sociais da RSES dirigidas à infância e juventude tendem a contribuir para a atenuação das situações de exclusão social e pobreza infantil, procurando mitigar possíveis carências em algumas áreas de bem-estar da criança. A título de exemplo, as Creches por serem inclusivas, os Centros de Actividades Tempos Livres por constituírem um apoio à escolaridade e ao sucesso escolar, a Intervenção Precoce por promover acções de natureza preventiva e habilitativa nos domínios da saúde e da acção social, o Centro de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental e Equipa de Rua para Crianças e Jovens por combaterem directamente a exclusão através da prevenção do risco social e apoio a crianças e jovens em perigo – sendo o Centro de Acolhimento Temporário para acolhimento urgente e temporário e o Lar de Infância e Juventude para acolhimento por um maior período de tempo.

No que respeita à população idosa, o diagnóstico apresentado em 2000 pelo INE no estudo “As gerações mais idosas, um retrato no final do século”, corroborado por outros estudos contemporâneos, apresentava a população idosa portuguesa como mais vulnerável à pobreza, tendo ainda problemas de isolamento e solidão, com baixa participação nas áreas de lazer e exercício físico e com problemas de privação no acesso a bens duradouros

Embora de uma maneira geral a RSES se destine a apoiar as necessidades sociais da população em geral, existem contudo serviços e equipamentos específicos dirigidos a grupos alvo como as crianças e os jovens, os idosos, a população com deficiências ou incapacidade, bem como as pessoas afectadas por outras problemáticas, contribuindo muitas destas valências, directa ou indirectamente.

Os idosos têm taxas de pobreza claramente superiores às do conjunto da população. A intensidade e severidade da pobreza dos agregados de idosos são mais do que duplas face aos agregados sem idosos, situando-se as receitas médias líquidas abaixo do valor estabelecido para a linha da pobreza, situação que posiciona os idosos como os mais pobres na população pobre.

e no gozo de férias. “A fraca disponibilidade financeira é o principal motivo para o não gozo de férias (...) Os idosos têm taxas de pobreza claramente superiores às do conjunto da população. A intensidade e severidade da pobreza dos agregados de idosos são mais do que duplas face aos agregados sem idosos, situando-se as receitas médias líquidas abaixo do valor estabelecido para a linha da pobreza, situação que posiciona os idosos como os mais pobres na população pobre” (INE, 2000). Actualmente e segundo os dados mais recentes do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (EU-SILC), do INE, realizado em 2009, tendo por base os rendimentos de 2008, regista-se uma redução no risco de pobreza da população idosa explicada em parte pelo impacto das transferências sociais, nomeadamente pelo efeito do Complemento Solidário para Idosos. Para além do referido apoio pecuniário, nos últimos anos o Estado tem procurado melhorar as condições de vida e de conforto da população utilizadora dos equipamentos sociais, em especial dos mais idosos, atenuando assim o risco de pobreza e de exclusão social desde grupo. Na sua generalidade as valências destinadas a este público alvo, principalmente o Lar e Residência para idosos, o Centro de Dia, o Centro de Convívio e o Serviço de Apoio Domiciliário, visam, para além de satisfazer meramente as actividades da vida diária (AVD) e actividades instrumentais da vida diária (AIVD) dos utentes/clientes, promover igualmente a sua inclusão

e a participação na comunidade, independentemente do maior ou menor grau de autonomia/dependência de cada um e de se encontrar a residir na sua habitação ou numa instituição. Ainda no âmbito do apoio à dependência, a RSES engloba um conjunto vasto de respostas sociais, quer sejam dirigidas à população adulta com deficiência, quer tenham por destinatários pessoas com incapacidade que não decorra de deficiência. De acordo com o estudo “Mais Qualidade de Vida Para as Pessoas com Deficiência e Incapacidades – Uma Estratégia para Portugal”, de 2007, as pessoas com deficiências ou incapacidade (PCDI) são caracterizadas maioritariamente como idosas, pouco escolarizadas, pobres e evidenciando ainda traços de exclusão social. “As deficiências e incapacidades apresentam-se, pois, como factor de reprodução em condições sociais desfavoráveis e de mobilidade social descendente na sociedade portuguesa.” (SOUSA, *et al.*, 2007). O referido estudo admitia ainda como muito provável que uma parte significativa das PCDI vivia abaixo do limiar de pobreza e que era objecto de vários tipos de desigualdades e de preconceito e discriminação pela sociedade portuguesa. “(...) esta conjugação de situações socialmente desfavorecidas constitui um factor poderosíssimo de exclusão social” (SOUSA, *et al.*, 2007).

Também o Relatório Preliminar do Estudo de Avaliação do Impacto dos Custos Financeiros e Sociais da Deficiência², ao analisar os dados do Painel Europeu dos

² Estudo em desenvolvimento à data deste artigo, realizado pelo CES da Universidade Coimbra.

Agregados Familiares relativos aos anos de 1995 e de 2001, incidindo a análise nas famílias com pessoas com incapacidade, coloca em evidência as fragilidades destes agregados do ponto de vista educacional, laboral e do rendimento por comparação com as famílias sem pessoas com incapacidade. Neste âmbito e principalmente no que diz respeito às pessoas com níveis de incapacidade severa, a RSES, tem vindo a promover a autonomia, a participação e a inclusão social, através por exemplo do desenvolvimento e disseminação territorial de respostas sociais como o Centro de Actividades Ocupacionais que visa capacitar, incluir e tornar socialmente úteis pessoas com incapacidades graves, que não se enquadrem no mercado normal de trabalho, nem mesmo em regime de emprego protegido.

Tal como tem vindo a ser apresentado e fundamentado neste ponto, os serviços e respostas sociais da RSES constituem-se essencialmente como meios e instrumentos no combate aos diversos tipos de exclusão apresentados, podendo também algumas destas valências contribuir igualmente para a diminuição do risco de pobreza, nomeadamente no caso da pobreza infantil de carácter multidimensional. A RSES contempla ainda respostas sociais e serviços destinados exclusivamente a apoiar as pessoas em situação de pobreza extrema, como são os casos por exemplo do Refeitório/Cantina Social, Ajuda Alimentar, do Centro de Alojamento Temporário e da Comunidade de Inserção, valências que, num contexto de crise como o que se vive actualmente, poderão assumir um papel acrescido e determinante no combate à pobreza.

Não obstante as mais valias identificadas relativamente ao contributo da RSES para a diminuição do risco de pobreza e sobretudo de exclusão social dos vários grupos alvo anteriormente descritos, a tipificação e rigidez excessiva das respostas sociais pode, no limite, constituir um obstáculo à capacidade de risco das instituições no que respeita ao desenvolvimento de respostas inovadoras. Assim, a discussão sobre a desadequação dos serviços face às necessidades específicas do meio envolvente, principalmente ao nível dos bairros sociais, assume contornos complexos, podendo levar muitas instituições, a privilegiar e desenvolver respostas sociais típicas, não optando por respostas atípicas, porventura mais adequadas e desenhadas à medida da problemática em questão, mas que, por outro lado, os trâmites processuais são mais difíceis de resolver.

A Dinâmica da Rede de Serviços e Equipamentos Sociais

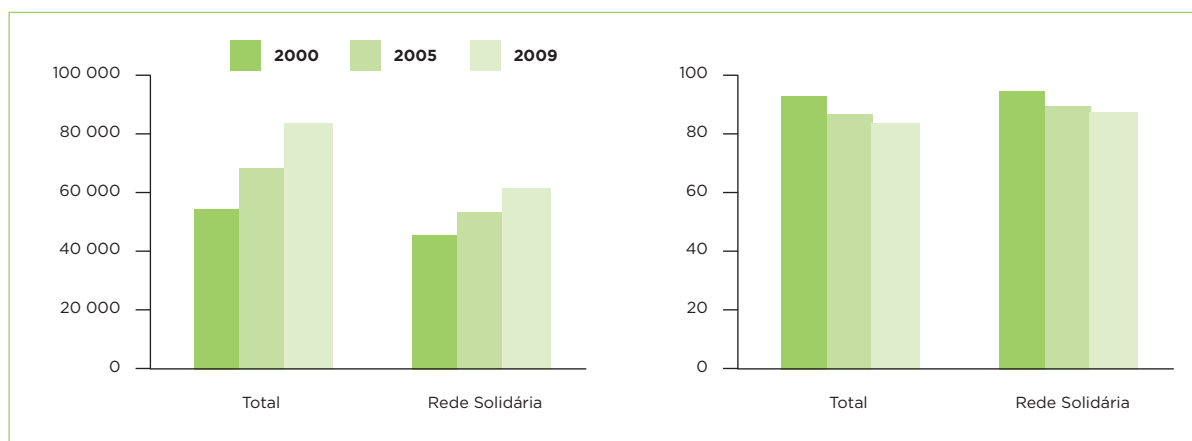
Carina Metelo

Efectivamente a RSES conheceu na última década um crescimento assinalável, em virtude de uma nova aposta de políticas sociais direccionadas para o apoio à família, para a conciliação entre a actividade profissional e a vida familiar e, sobretudo, para a promoção de condições para uma igualdade de oportunidades mais efectiva, evidenciando um papel relevante na luta contra as desigualdades e a exclusão social.

O aumento da capacidade instalada na valência Creche entre 2000 e 2009 (mais 32 000 mil lugares, 17 000 afectos à rede solidária) é revelador do investimento que tem sido dirigido ao grupo das crianças e jovens e do papel preponderante que as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) que compõem a rede solidária continuam a desempenhar enquanto grandes dinamizadoras do crescimento da RSES, para além de estarem na vanguarda do combate contra a exclusão social, elegendo os mais carenciados como o seu alvo preferencial.

Efectivamente a RSES conheceu na última década um crescimento assinalável, em virtude de uma nova aposta de políticas sociais direccionadas para o apoio à família, para a conciliação entre a actividade profissional e a vida familiar e, sobretudo, para a promoção de condições para uma igualdade de oportunidades mais efectiva, evidenciando um papel relevante na luta contra as desigualdades e a exclusão social.

Figura 1 Evolução da capacidade instalada e da taxa de utilização da resposta social Creche, 2000-2005-2009



Fonte: GEP, Carta Social.

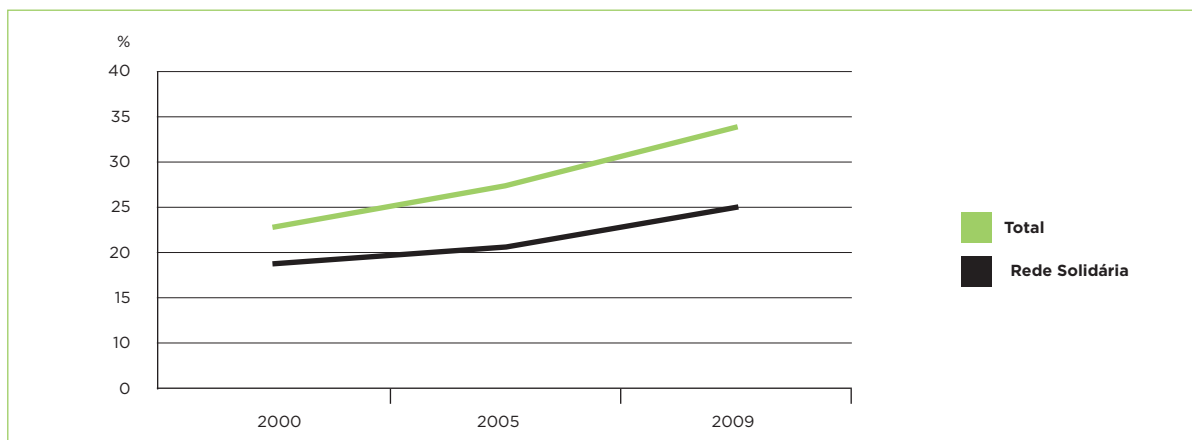
Nota: Ano de 2009 - dados provisórios.

Com níveis de utilização superiores a 90 %, a resposta social Creche apresenta uma taxa de cobertura em 2009 (32,6 %) que reflecte os progressos que têm sido realizados no sentido da aproximação à meta definida no Conselho Europeu de Barcelona, apresentando um

acréscimo de 12 pontos percentuais por comparação ao início da década.

No que concerne às respostas que visam o apoio às pessoas idosas, o desenvolvimento que têm registado tem sido igualmente notório, salientando-se um aumento de

Figura 2 Evolução da taxa de cobertura da resposta social Creche, 2000-2005-2009



Fonte: GEP, Carta Social.

Nota: Ano de 2009 - dados provisórios.

aproximadamente 38 500 lugares em Serviço de Apoio Domiciliário, 14 000 lugares em Residência e Lar de Idosos e 10 200 lugares em Centro de Dia no período 2000--2009. Este esforço reflecte o dinamismo da rede e o peso decisivo da rede solidária, ora no sentido de privilegiar a manutenção do idoso no seu meio sócio-familiar, retardando assim a sua institucionalização, ora através da prestação de serviços em equipamento para situações de maior risco de perda de independência e/ou de autonomia, de forma a combater também situações de solidão, isolamento e insegurança.

A cobertura das respostas dirigidas a esta população-alvo conheceu uma evolução positiva no período em análise, atingindo em 2009 uma taxa de 11,9 %, o que tem resultado numa redução das taxas de ocupação das diferentes valências por via do aumento da oferta.

No que respeita às pessoas com deficiências ou incapacidade, o incremento das respostas direccionadas a este grupo tem sido também alvo de investimento, designadamente o Centro de Actividades Ocupacionais que regista um crescimento de cerca de 4000 lugares no período 2000-2009, desempenhando um papel da maior importância na inclusão de jovens e adultos com

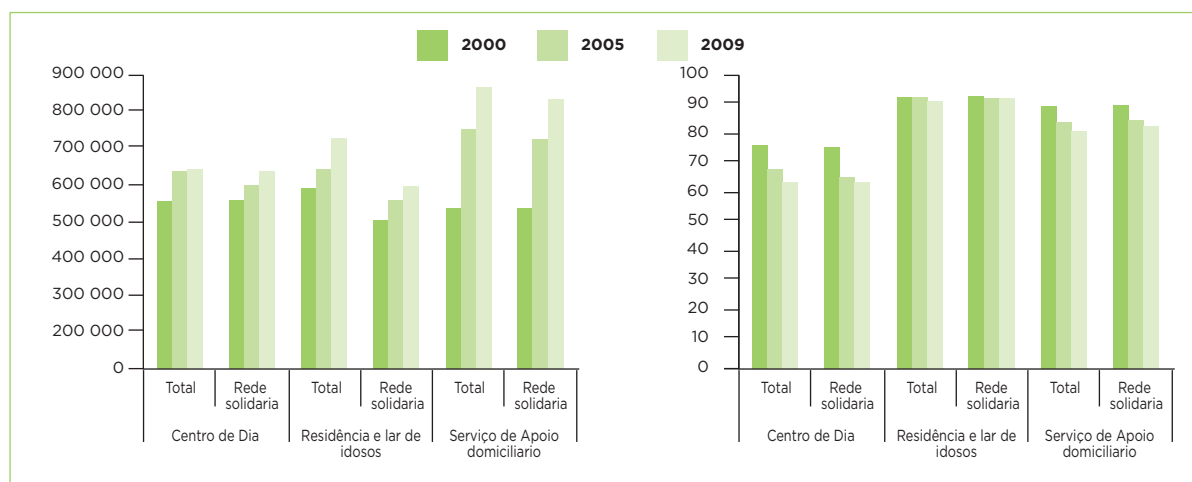
deficiências ou incapacidade na comunidade. A rede solidária tem aqui, uma vez mais, um papel fundamental no desenvolvimento da maior parte destas respostas.

A ocupação das respostas dirigidas a este grupo tem atingido, ao longo dos anos, valores sempre acima dos 80 %, o que reflecte a elevada procura das mesmas.

Para além das respostas referidas, a RSES enquadra ainda um conjunto de valências dirigidas à população em situação de pobreza, com uma especificidade própria e que desempenham um papel de grande relevância na prevenção e reparação de problemas sociais, designadamente o Refeitório/Cantina Social, a Comunidade de Inserção e o Centro Comunitário na inserção de diversos grupos alvo que se encontrem em situação de exclusão ou de marginalização social.

A taxa de ocupação destas respostas revela uma ligeira quebra nos últimos anos, em virtude da existência de uma maior oferta e de uma aparente melhoria das condições de vida da população, como comprovam os recentes resultados divulgados pelo INE no *Inquérito às Condições de Vida e Rendimento*. Sublinhe-se, também, que os efeitos do actual contexto de crise poderão indiciar um possível agravamento da ocupação deste tipo de respostas no ano corrente.

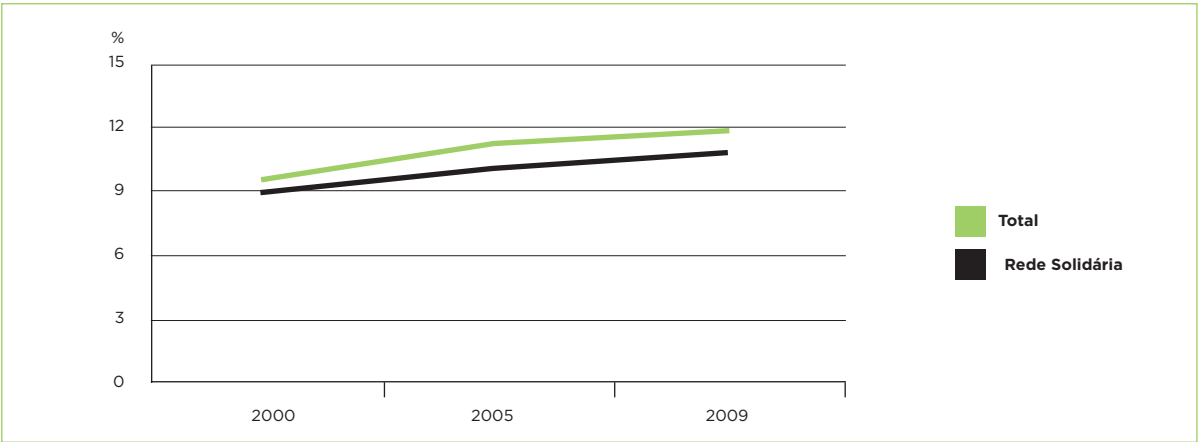
Figura 3 Evolução da capacidade instalada e da taxa de utilização das principais respostas sociais para as pessoas idosas, 2000-2005-2009



Fonte: GEP, Carta Social.

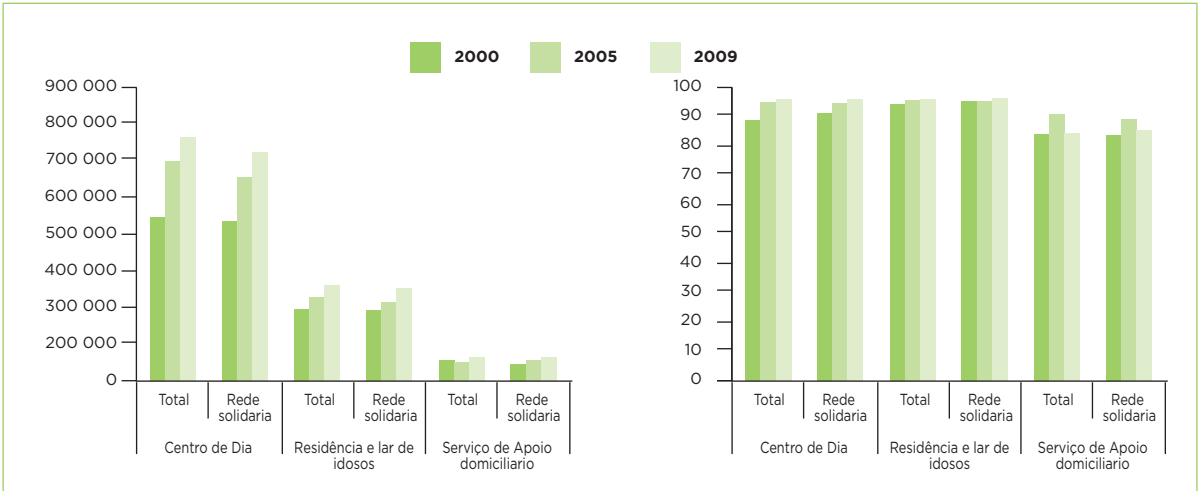
Nota: Ano de 2009 - dados provisórios.

Figura 4 - Evolução da taxa de cobertura das principais respostas sociais* para as pessoas idosas, 2000-2005-2009



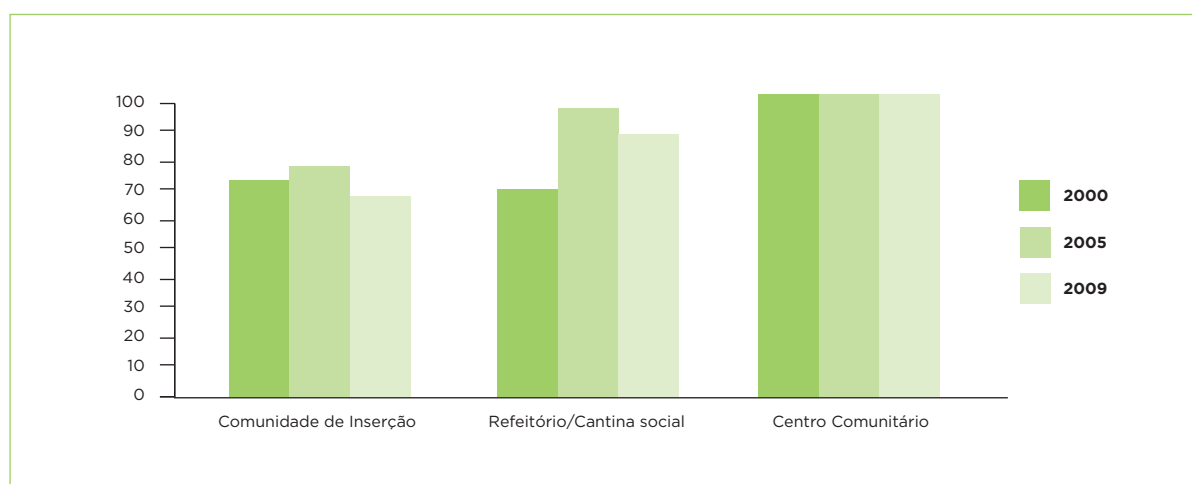
Fonte: GEP, Carta Social.
Nota: Ano de 2009 – dados provisórios.
* Centro de Dia + Residência e Lar de Idosos + SAD.

Figura 5 Evolução da capacidade instalada e da taxa de utilização das principais respostas sociais para pessoas com deficiências ou incapacidade, 2000-2005-2009



Fonte: GEP, Carta Social.
Nota: Ano de 2009 – dados provisórios.

Figura 6 Evolução da taxa de utilização de algumas respostas sociais dirigidas às pessoas em situação de pobreza ou exclusão social, 2000-2005-2009



Fonte: GEP, Carta Social.

Nota: Ano de 2009 – dados provisórios.

O financiamento da RSES materializa-se no âmbito da cooperação celebrada entre o Estado e as instituições de solidariedade social, não se esgotando apenas nas transferências financeiras que garantem o funcionamento das respostas sociais no âmbito dos acordos de cooperação e de gestão celebrados, mas inclui também outros apoios financeiros directos e indirectos

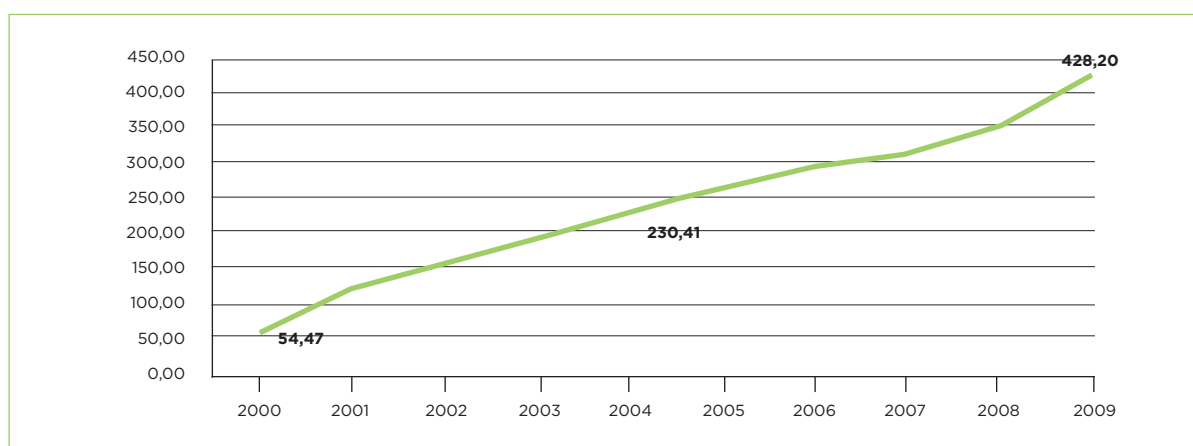
O financiamento da Rede de Serviços e Equipamentos Sociais e o reforço da qualidade das respostas sociais

Elisabete Mateus, Maria Clara Guterres

O financiamento da RSES materializa-se no âmbito da cooperação celebrada entre o Estado e as instituições de solidariedade social, não se esgotando apenas nas transferências financeiras que garantem o funcionamento das respostas sociais no âmbito dos acordos de cooperação e de gestão celebrados, mas inclui também outros apoios financeiros directos e indirectos; nomeadamente, subsídios para instalações e aquisição de equipamentos, regalias e isenções tributárias decorrentes do estatuto de utilidade pública e incentivos no âmbito de programas e projectos nacionais e comunitários.

Nos últimos 10 anos, o investimento público em serviços e equipamentos sociais, atingiu o valor acumulado de 428,2 milhões de Euros (valores nominais), correspondendo a um investimento médio anual de cerca de 43 milhões de Euros. No entanto, em 2009 com o crescimento da execução do PARES, cujos objectivos passam pelo aumento da capacidade instalada e pela melhoria da qualidade das respostas já existentes, o financiamento público

Figura 7 Evolução do investimento em serviços e equipamentos sociais (valores nominais acumulados), Continente 2000 - 2009



Fonte: IGFSS, Conta da Segurança Social.

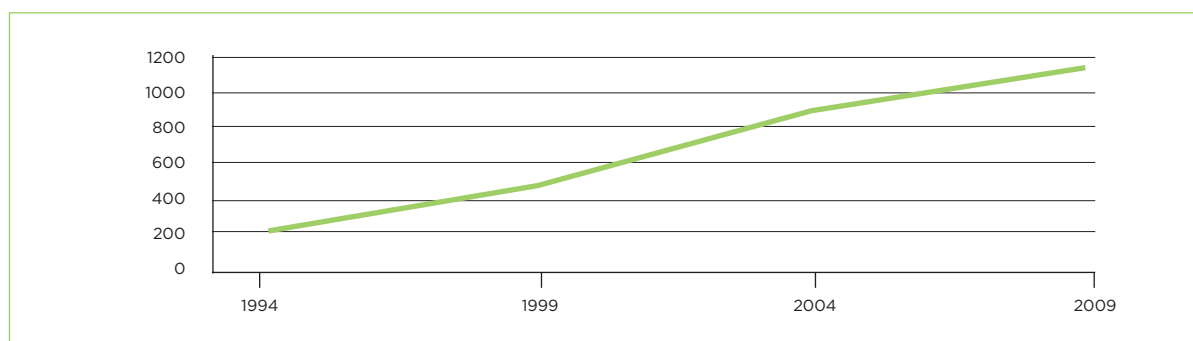
total anual em equipamentos sociais alcançou o valor mais elevado da década, situando-se em 78,2 milhões de Euros.

Nos próximos anos prevê-se a continuidade do forte investimento registado no último ano, mercê da execução dos projectos aprovados, nomeadamente nos seguintes programas:

- Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES) – criado em 2006, visa através do desenvolvimento de serviços e equipamentos sociais, elevar o nível de vida das pessoas idosas, melhorar as condições de vida e de acompanhamento das pessoas com deficiência e promover o apoio a crianças e jovens, à família e à comunidade em geral. Os incentivos do PARES destinam-se a obras de construção de raiz, de ampliação, remodelação ou aquisição de edifícios ou fracções. Foram aprovados projectos correspondentes a um investimento público de cerca de 212 milhões de Euros, num total de 329 milhões de Euros de investimento elegível.
- Medida de Apoio à Segurança dos Equipamentos Sociais (MASES) - criada em 2008, cujo apoio financeiro se destinou à realização de obras em estabelecimentos de apoio social nos quais se verificasse a necessidade de adaptação de instalações e

substituição de materiais e equipamento, em especial aqueles cuja ausência ou deficiente funcionamento pudesse colocar em causa a segurança, o bem-estar e a qualidade dos serviços prestados. Neste âmbito foram aprovados projectos correspondentes a um investimento total de cerca de 24,6 milhões de Euros.

- Apoio ao Investimento em Respostas Integradas de Apoio Social (Medida 6.12 – POPH) – medida de apoio para o desenvolvimento das respostas sociais destinadas designadamente a pessoas idosas e a pessoas com deficiência. À semelhança do programa PARES, esta medida financia a aquisição de edifício ou fracção, a construção de raiz ou a adaptação, remodelação ou ampliação dos edifícios e fracções. O financiamento público desta medida corresponde a 154 milhões de Euros, num total de 232 milhões de Euros de investimento elegível.
- Programa de Apoio ao Investimento em Equipamentos Sociais (PAIES) - criado em 2006, com o objectivo de apoiar o desenvolvimento da RSES através da concessão de incentivos ao investimento privado mediante a comparticipação da componente de juros do empréstimo bancário, apostando nomeadamente na criação de novos lugares em respostas sociais destinadas a

Figura 8 Evolução da despesa com acordos de cooperação, Continente 1994 - 2009

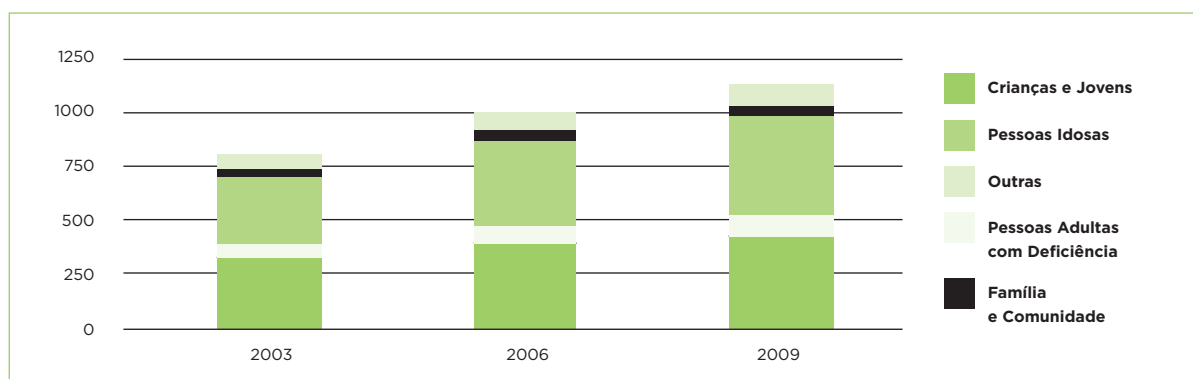
Fonte: IGFSS, Conta da Segurança Social.

crianças, pessoas idosas ou pessoas com deficiência. O financiamento público desta medida corresponde a 4,6 milhões de Euros e o investimento privado elegível a cerca de 22,7 milhões de Euros.

O financiamento público das respostas sociais é um dos vectores principais da relação de compromisso entre o Estado e o sector social e constitui cerca de 70 % do orçamento da acção social, anualmente transferido para as instituições de solidariedade social, para garantia do normal desenvolvimento dos seus serviços e actividades.

Conforme o gráfico, verifica-se um crescimento acentuado da despesa com os Acordos de Cooperação, quer pela actualização anual dos valores de comparticipação, quer pelo alargamento do número de utentes abrangidos. Em 2009, por referência ao ano base (1999), a despesa cresceu cerca de 57 %, tendo sido o encargo 4,4 % superior ao ano anterior.

As respostas sociais dirigidas às Crianças e Jovens e às Pessoas Idosas representam o maior encargo financeiro ao longo dos anos, sendo em 2009, respectivamente 37,3 % e 40,6 % da despesa total. No entanto a despesa

Figura 9 Evolução da despesa de funcionamento por população alvo, Continente 2003- 2009

Fonte: IGFSS, Conta da Segurança Social.

com as respostas dirigidas às Pessoas Adultas com Deficiência são as que registaram um maior aumento.

Nos últimos anos o MTSS tem feito um largo investimento no sentido de melhorar a sua intervenção, assumindo claramente a responsabilidade de garantir mais e melhores respostas a disponibilizar aos cidadãos, com o compromisso de desenvolver as estratégias adequadas à satisfação das suas necessidades.

Neste contexto é de se realçar o investimento do Estado na criação do Programa de Cooperação para o Desenvolvimento da Qualidade e Segurança das Respostas Sociais com vista à promoção da melhoria da qualidade, produtividade e sustentabilidade dos serviços de apoio social. É este o espírito que move o Sistema de Qualificação das Respostas Sociais – fomentar nas instituições o interesse pela melhoria da qualidade dos seus serviços através de acções sistematizadas que procuram avaliar, a todo o tempo, a sua performance e o desenvolvimento de práticas de boa gestão.

Nos últimos anos o MTSS tem feito um largo investimento no sentido de melhorar a sua intervenção, assumindo claramente a responsabilidade de garantir mais e melhores respostas a disponibilizar aos cidadãos, com o compromisso de desenvolver as estratégias adequadas à satisfação das suas necessidades.

Reflexões em torno do impacto na pobreza das participações públicas no âmbito dos Acordos de Cooperação

– cenários para a resposta social Creche

Rui Nicola

Um dos princípios fundamentais do Sistema de Segurança Social português e do funcionamento da acção social em Portugal é o princípio da diferenciação positiva, cujo alcance está patenteado no desenvolvimento da cooperação entre o Estado e o sector solidário, nomeadamente no domínio do financiamento das respostas sociais da RSES.

Neste contexto, as IPSS têm uma responsabilidade particular na execução desse princípio, dada a sua grande margem de autonomia na gestão das vagas em função da procura e das características socioeconómicas, familiares e pessoais dos potenciais utentes, cabendo-lhes ainda aplicar o disposto nos normativos e regulamentos para cálculo da participação familiar, que em geral é crescente com o rendimento.

Assim, os lugares com participação pública previstos nos acordos de cooperação destinam-se a proporcionar condições económico-financeiras às instituições para que possam funcionar em condições normais, dando primazia de acesso a pessoas economicamente mais carenciadas e com uma menor capacidade de financiar o serviço social que utilizam.

Embora se trate de um apoio do qual as famílias não beneficiam de uma forma pecuniária, mas antes como uma redução significativa do custo de um serviço de cuidados a crianças, a pessoas com deficiência ou a pessoas idosas, a participação estatal constitui assim uma efectiva transferência de recursos utilizada em benefício das famílias. Por esse motivo, apesar de não ser consensual a inclusão de rendimentos não monetários, como é o caso da participação pública, no cálculo da incidência da pobreza, não deixa de ser relevante investigar o impacto deste apoio às famílias no contexto da reflexão sobre o papel da RSES no combate à pobreza.

De modo a desenvolver esta ideia, proceder-se-á a um exercício de cenarização do impacto potencial dos acordos de cooperação no âmbito das Creches, salientando-se que se trata de um exercício indicativo que deve ser lido no quadro estrito das hipóteses que se assumem para suprir a ausência de informação adequada

para o efeito, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos utilizados para o desenvolvimento do exercício.

Assim, assumindo a hipótese de que a taxa de pobreza infantil apurada para Portugal em 2008 de 22,3 % é relativamente constante com a idade da criança, o número estimado de crianças com idades dos 0 aos 2 anos que se encontrariam em situação de pobreza em 2008 seria aproximadamente 66 890. Admitindo uma hipótese idêntica relativamente ao indicador de intensidade da pobreza é possível realizar o apuramento da mediana dos rendimentos monetários da população em situação de pobreza e estimar o valor máximo do défice de recursos de metade da população em situação de pobreza.

Aplicando um conjunto de simulações pode-se mapear o rendimento disponível de um grupo vasto de tipologias familiares, partindo de agregados com uma criança e um adulto, até ao máximo de sete crianças e sete adultos, equacionando-se diferentes percentagens de despesa elegíveis, imputando-se o valor da comparticipação pública ao rendimento disponível das famílias e deduzindo o custo da comparticipação familiar³. A figura seguinte apresenta os resultados para as Creches de uma forma tridimensional, considerando-se que apenas uma criança por família frequenta uma Creche com Acordo de Cooperação.

Tabela 1 Dados de base para análise – Creche

	2008
Taxa de pobreza infantil	22,3 %
Intensidade da pobreza	23,2 %
Retribuição Mínima Mensal	426,00 €
Limiar de pobreza	406,50 €
Comparticipação pública por utente em Creche	233,77 €

Fonte: INE, Inquérito às Condições de Vida e Rendimentos, 2009.
MTSS, Protocolo de Cooperação, 2008.

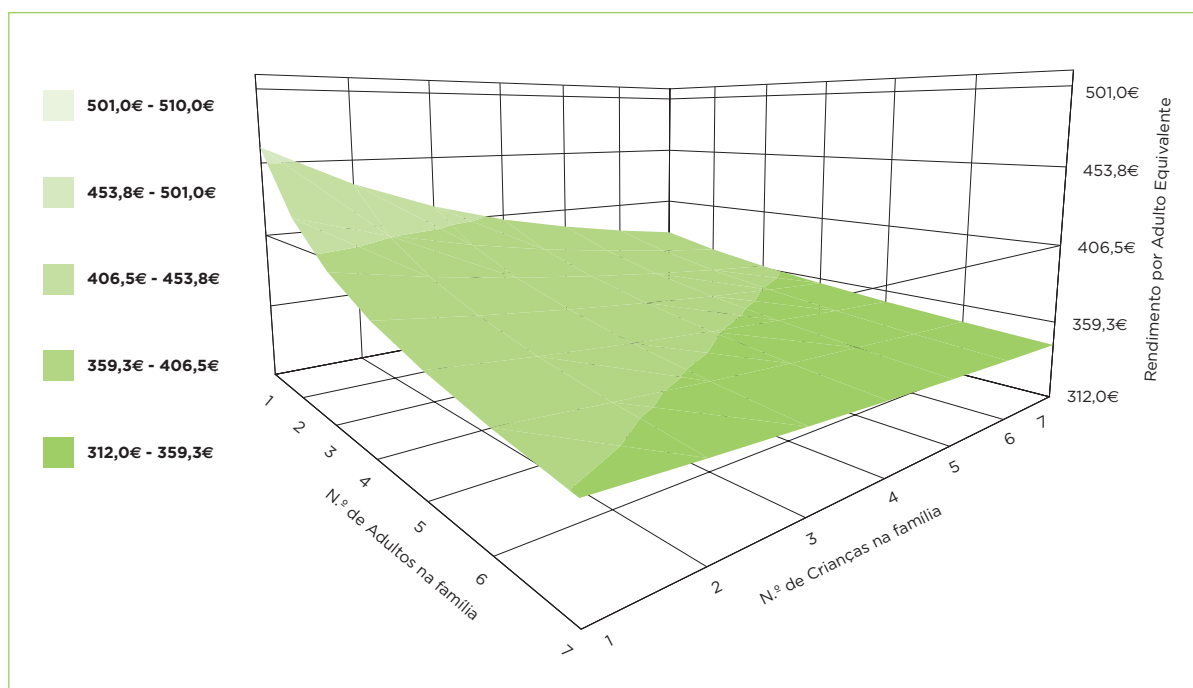
Como se pode constatar, há cinco tipologias familiares que ultrapassariam o plano do limiar da pobreza (426,50 €): famílias monoparentais com um, dois ou três crianças e casais com um ou dois crianças⁴.

No entanto, não existindo informação sobre o número de utentes dos serviços de Creche que se encontram em situação de pobreza, optou-se por construir três cenários de análise.

Embora se trate de um apoio do qual as famílias não beneficiam de uma forma pecuniária, mas antes como uma redução significativa do custo de um serviço de cuidados a crianças, a pessoas com deficiência ou a pessoas idosas, a comparticipação estatal constitui assim uma efectiva transferência de recursos utilizada em benefício das famílias.

³ Adoptou-se um valor mínimo de 33,96 € para a comparticipação familiar que corresponde ao valor do Abono de Família em 2008 para crianças com mais de 1 ano de idade, cuja família se enquadre no 1.º escalão de rendimentos.
⁴ Note-se que tipologias monoparentais apresentavam uma taxa de pobreza de 39 %, mais 19 pontos percentuais do que a globalidade dos agregados familiares com filhos dependentes, por contraposição às situações algo menos penalizadoras verificadas nos casais com um filho ou com dois filhos, com uma incidência de pobreza registada em 2008 de 16 % e 21 %, respectivamente.

Figura 10 Rendimento por adulto equivalente - Creche



Assim, um primeiro cenário pode ser designado como cenário de “não diferenciação” tendo por base a hipótese de que a representatividade das crianças em situação de pobreza no país é também a que se verifica ao nível dos utentes das Creches, em especial as abrangidas pela rede solidária com Acordos de Cooperação.

Um segundo cenário, assume a boa prática da “diferenciação positiva”, considerando que a proporção dos utentes pobres em Creche corresponde ao dobro do seu peso demográfico na população dos 0 aos 2 anos de idade.

Um terceiro cenário, designado por “cenário maximalista”, pode ser definido num quadro de alteração global do modelo de financiamento, transferindo os recursos directamente para as famílias e por essa via maximizando o princípio da diferenciação positiva. Neste último cenário, admite-se uma elevada aderência a este benefício por parte das famílias mais carenciadas, mas por motivos de prudência aplicou-se um tecto superior de 80 %, para acomodar questões associadas ao

não usufruto dos benefícios, à taxa de cobertura, entre outros factores que relevam para o gozo de benefícios para os quais haveria à partida condições de elegibilidade das famílias com crianças em situação de pobreza.

Os elementos da tabela 2 ilustram a incidência estimada do apoio público na população em situação de pobreza de acordo com as hipóteses de cada cenário. Assim, com base nas diferentes hipóteses de eficácia na aplicação do princípio de diferenciação positiva, entre 25 % a 80 % das crianças dos 0 aos 2 anos em situação de pobreza seriam em 2008 indirectamente apoiadas através dos Acordos de Cooperação para a resposta social Creche. Tendo em conta a dimensão das diversas tipologias familiares e os cenários analisados, entre 2,4 % a 7,4 % da população em situação de pobreza seria abrangida por este apoio.

Se se considerar que os apoios indirectos do Estado a este grupo-alvo são parte integrante do conjunto de recursos com base nos quais se avalia a situação

Tabela 2 Resultados dos cenários de incidência na população em situação de pobreza

Creche	Cenário de “não diferenciação”	Cenário de “diferenciação positiva”	Cenário “maximalista”
População em situação de pobreza abrangida			
Crianças 0-2 anos	17 171	34 341	53 512
Crianças 0-2 anos e seus familiares	46 932	93 865	146 264
Porcentagem da população em situação de pobreza abrangida			
Crianças 0-2 anos	25,7 %	51,3 %	80,0 %
Crianças 0-2 anos e seus familiares	2,4 %	4,8 %	7,4 %

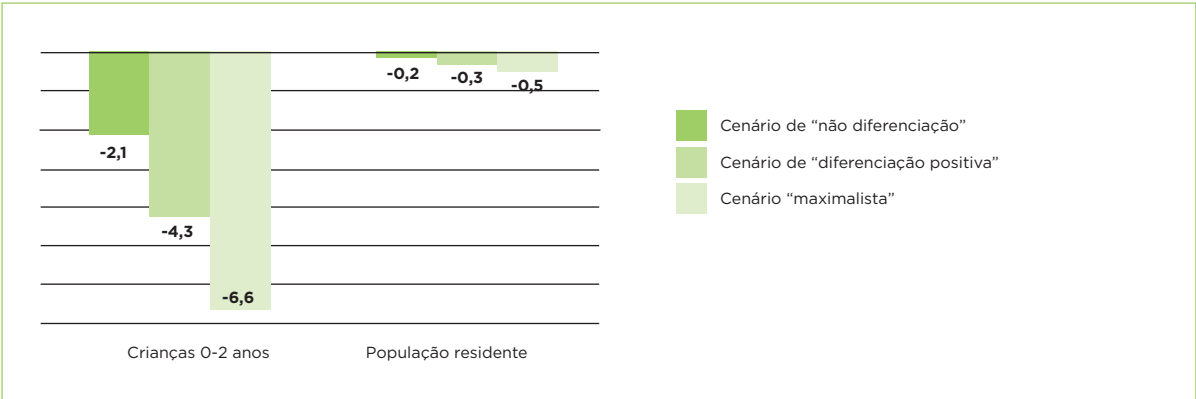
de pobreza, é possível obter uma noção preliminar do impacto sobre a taxa de pobreza com base nos pressupostos apresentados.

Em qualquer um dos cenários o impacto na redução da taxa de pobreza das crianças dos 0 aos 2 anos é significativo. Assim, a resposta social Creche, para além do seu papel fundamental no combate à exclusão social e à privação dos seus utentes, é dotada de meios substanciais que têm uma importância significativa do domínio dos recur-

sos das famílias. Também o impacto estimado nas famílias é assinalável, tendo em conta que se restringe a famílias com filhos com idade compreendida entre os 0 e 2 anos.

Os cenários construídos evidenciam a importância dos recursos públicos que são canalizados para o acesso a serviços de cuidados e evidenciam a sua relevância no combate à pobreza. De resto, esta constitui uma área de estudo em claro desenvolvimento e de discussão técnica e académicas⁵.

Figura 11 Resultados dos cenários de impacto na taxa de pobreza 2008 (variação em pontos percentuais)



⁵ Veja-se, a título de exemplo recente, a apresentação do Professor Dr. Carlos Farinha Rodrigues no âmbito da Audição Pública sobre Definição de um Limiar de Pobreza, disponível na página de internet do GEP.

Referências Bibliográficas

CAPUCHA, Luís (2005), *Os Desafios da Pobreza*, Celta Editora, Oeiras.
COSTA, Alfredo Bruto da (1998), *Exclusões Sociais*, Gradiva, Lisboa.
MOZZICAFREDDO, Juan (1997), *Estado Providência em Portugal*, Celta Editora, Oeiras.
BASTOS, Amélia *et al.*, (2008) - *Um olhar sobre a pobreza infantil: análise das condições de vida das crianças*, Almedina, (Económicas, 2.ª série, n.º 7), Coimbra.
DIOGO, Fernando (2008), *Algumas notas sobre o problema da Pobreza Infantil em Portugal: contributo ao grupo de trabalho da REAPN*, (policopiado).

INE (2000), *As gerações mais idosas, um retrato no final do século*, INE, Lisboa.
INE (2010), *Rendimento e condições de vida 2009 (dados Provisórios)*, Destaque, <http://www.ine.pt/>, INE, Lisboa.
SOUZA, Jerónimo *[et al.]*, (2007), *Mais Qualidade de Vida Para as Pessoas com Deficiência e Incapacidades – Uma Estratégia para Portugal*, CGPG, Vila Nova de Gaia.
PORTUGAL, Silvia *et al.*, (2010), *Estudo de Avaliação do Impacto dos Custos Financeiros e Sociais da Deficiência – Relatório Preliminar*, CES, Coimbra.
DGSS (2006), *Respostas Sociais/Nomenclaturas e Conceitos*, DGSS, Lisboa.

**TERMINADO O “ANO”
- UMA PROPOSTA VIÁVEL**
ENDED THE “YEAR” - A VIABLE PROPOSAL

ACÁCIO F. CATARINO
Consultor Social

RESUMO

O artigo apresenta uma proposta relacionada com a erradicação da pobreza e exclusão social. Trata-se de uma proposta não de estratégia mas de um processo de actuação, envolvendo tendencialmente todas as entidades públicas e privadas (com e sem fins lucrativos) que podem actuar, directa ou indirectamente, naquela erradicação. Consideram-se três patamares de acção, e apresentam-se algumas sugestões para os âmbitos de freguesia, concelho, região autónoma e país. A concretização da proposta não implica a criação de qualquer estrutura nem a existência de orçamento próprio; basta que venha a contribuir para que todas as entidades envolvidas assumam as suas responsabilidades, em ambiente de participação e parceria.

ABSTRACT

The paper presents a proposal relating to the eradication of poverty and social exclusion. This is not a proposal of strategy but a process of action, usually involving all public and private entities (profit and non-profit) that may act directly or indirectly in that eradication. The paper considers three levels of action and presents some suggestions for areas of the parish, municipality, autonomous region and country. The implementation of this proposal does not involve the creation of any structure neither the existence of its own budget; it suffices it will contribute to having all parties concerned meet their responsibilities, in an environment of participation and partnership.

Nota prévia

Terminado o “Ano Europeu de Combate à Pobreza e Exclusão Social”¹, e abstraindo da respectiva avaliação, talvez se justifique esboçar uma proposta de acção viável; por ser simples e por não implicar aumento significativo da despesa pública.

Parece haver **consenso** relativamente ao imperativo de toda a acção pública e privada (com e sem fins lucrativos) se comprometer na erradicação da pobreza². Tal erradicação é entendida como um processo gradual de actuação nas manifestações e raízes, ou causas, implicando a intervenção sistemática de todos os órgãos de soberania, governos regionais, autarquias locais, administração pública, institutos e empresas do Estado, empresas privadas, cooperativas, instituições particulares de solidariedade social (IPSS), a luta pela subsistência, a entreatajuda de proximidade e todas as restantes entidades que actuem, de maneira directa ou indirecta, nos domínios social e económico. Implica, assim, a intervenção dos **três sectores de propriedade** previstos no artigo 82.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) – o público, o privado e o cooperativo e social – acrescentando-lhes a luta pela subsistência e a entreatajuda (entre familiares, vizinhos, amigos/as, colegas de trabalho...e incluindo os grupos de voluntariado formal ou informal), que estão na base de tudo o mais³. Na perspectiva de poder e de organização, podem assinalar-se **três patamares de acção**: O estatal, com as políticas sociais públicas; o intermédio, com as empresas, as cooperativas, as PSS e outras entidades sem fins lucrativos, não estatais; e o básico, integrado fundamentalmente pelo esforço de subsistência e pela entreatajuda de proximidade⁴.

O primeiro tópico desta reflexão respeita, precisamente, a cada um dos três patamares, e o segundo a um esboço de proposta de acção viável; a propósito dos patamares, faz-se uma breve alusão ao voluntariado.

Parece haver consenso relativamente ao imperativo de toda a acção pública e privada se comprometer na erradicação da pobreza. Tal erradicação é entendida como um processo gradual de actuação nas manifestações e raízes, ou causas, implicando a intervenção sistemática de todos os órgãos de soberania, governos regionais, autarquias locais, administração pública, institutos e empresas do Estado, empresas privadas, cooperativas, instituições particulares de solidariedade social.

¹ Ao longo do texto, utiliza-se normalmente a palavra “pobreza”, sem prejuízo de tudo o que se diz a seu respeito se aplicar também à exclusão social.

² Cf. Organização Internacional do Trabalho, “A Luta contra a Pobreza e a Exclusão Social em Portugal - Programa Nacional de Luta contra a Pobreza”, Genebra, 2003, pp.21-29.

³ Cf., Vasco Rosendo, “O Mutualismo em Portugal - Dois Séculos de História e suas Origens”, Montepio Geral e Multinova, Lisboa, 1996. pp. 37-41.

⁴ Cf., do autor, “Do Voluntariado na Acção Social”, in revista *Sociedade e Trabalho*, do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, n.º 32, Maio/Ago 2007, pp. 12-15.

1. PATAMARES DA ACÇÃO

1.1. Estado – políticas sociais

Simplificadamente, dir-se-á que são políticas sociais públicas as que visam o bem-estar e o desenvolvimento integral das populações e de cada pessoa⁵; tanto podem emanar do Estado central como das regiões autónomas ou das autarquias locais. Entendendo-as **em sentido lato** (pouco reconhecido, por enquanto), nenhuma política fica de fora, dado que todas contribuem, directa ou indirectamente, para aqueles objectivos; e todos contribuem para a erradicação da pobreza ou para o seu agravamento. **Em sentido estrito**, são políticas sociais, fundamentalmente, as de protecção social, em que se integram a saúde e a segurança social, justificando-se acrescentar-lhes a habitação. Na **charneira** entre umas e outras, particularmente entre a esfera social e económica, situam-se as políticas de educação, trabalho, emprego, formação profissional, rendimentos.

Verifica-se um **paradoxo** grave no reconhecimento de que todas as políticas devem cooperar na erradicação da pobreza: Por um lado, considera-se que todas devem estar envolvidas, dado que a pobreza é um «fenómeno global»; e, por outro, não se actua em conformidade com isso. O “Plano Nacional de Acção para a Inclusão” constitui uma tentativa relevante para a superação do paradoxo; no entanto, como não foi assumido no funcionamento estrutural de todos os departamentos do Estado, a pobreza é considerada, em muitos deles, como realidade lateral. Por esse motivo: A maior parte dos departamentos não insere, nos seus programas, o contributo para a erradicação da pobreza e para a solução de todos os problemas sociais (sem assistencialismos); os conselhos de ministros, nos diferentes governos, não se têm ocupado regularmente destes assuntos; quando os abordem *ad hoc*, deixam transparecer, tacitamente, que a pobreza não é um problema estrutural;

a Assembleia da República, até esta data, não deu sinais visíveis de cumprimento das resoluções sobre a pobreza, que adoptou em 2008⁶; a sociedade, no seu todo, e as forças político-sociais em particular, não pesquisam nem experimentam vias alternativas, complementares ou transformadoras do sistema capitalista, a favor da justiça social e da garantia de condições de vida dignificantes para todas as pessoas... As posições de defesa do sistema, bem como as de contestação e de gestão, vêm contribuindo para o manter inalterado e, porventura, agravado...

O **macro-sistema de segurança social** (Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro – “bases gerais do sistema de segurança social”) ocupa um lugar de relevo nas políticas sociais. Devido, porém à inércia dominante, criou-se um **lugar comum**, redutor e muito difundido, segundo o qual é a este macro-sistema que incumbe a erradicação da pobreza. E, muito embora não prevaleça tal convicção dentro dele, a inércia e a insuficiência de meios financeiros “obrigaram-no” a reproduzir as desigualdades sociais envolventes, através de uma pesada **hierarquização** desfavorável à solução de problemas com gravidade extrema⁷. Esta hierarquização escalona-se em, pelo menos, oito níveis que vão desde o mais protector e abrangente – o previdencial (capítulo III da referida lei) – até ao mais débil – a acção social sob a forma de “prestações em espécie” (art.º 30, alínea d) – passando pelos sistema complementar (capítulo V), subsistema de solidariedade (capítulo II, secção III), subsistema de protecção familiar (capítulo II, secção IV), “serviços e equipamentos sociais” (art.º 30.º, alínea a), “programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão” (art.º 30.º, alínea b), e “prestações pecuniárias de carácter eventual e em condições de excepcionalidade” (art.º 30, c); o art.º 30.º insere-se no subsistema de acção social (capítulo II, secção II). Evidentemente, o macro-sistema não é “excludente”, na sua natureza; porém, até por falta de recursos, não consegue abranger, adequadamente, todas as situações...

⁵ Cf. Vários autores, “O Estado no Século XXI: Redefinição das suas Funções?”, Tribunal de Contas e Instituto Nacional de Administração, Oeiras, 2005; especialmente, Alfredo José de Sousa, pp. 18-26, António Correia de Campos, pp. 65-72 e Luís Valadares Tavares, 119-121.

⁶ Resoluções da Assembleia da República n.ºs 10/08, de 19 de Março, e 31/08, de 23 de Julho.

⁷ Cf.: Giorgio Agamben, in “A Política dos Muitos – Povo, Classes e Multidão”, coord. Bruno Peixe Dias e José Neves, Tinta da China, Lisboa, 2010, pp. 33-34; Fernanda Rodrigues, “Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal”, Departamento Editorial do Instituto Superior de Serviço Social, Lisboa, 1999, sobretudo pp. 77-94 e 273-299; e Boaventura de Sousa Santos, “Pela Mão de Alice – O Social e o Político na Pós-Modernidade”, Edições Afrontamento, Porto, 1994, pp. 294-298 - p. 295.

1.2. Patamar intermédio – empresas e «terceiro sector» (sem fins lucrativos)

As empresas do sector privado com fins lucrativos contribuem para a erradicação da pobreza, ou para o seu agravamento, independentemente dos seus objectivos formais; tal contributo resulta, antes de mais, do facto de gerarem valor acrescentado, criarem e manterem empregos, proporcionarem rendimentos, qualificarem trabalhadores, empresários e suas organizações...O cumprimento da legislação, sobretudo a laboral e a da segurança social, reforçam a função social das empresas. O mesmo se diga acerca da organização e gestão do pessoal, designadamente na medida em que fomentem a realização humana de quem nelas trabalha e a participação na vida empresarial. Actualmente, vem ganhando relevo crescente a responsabilidade social da empresa (RSE); esta, na sua autenticidade, implica tudo o que acaba de ser referido e acrescenta-lhe o que respeita à população envolvente, à ecologia, à sociedade em geral e à própria solução de problemas sociais⁸.

As cooperativas participam na erradicação da pobreza tal como as empresas privadas e, além disso, “visam, sem fins lucrativos, a satisfação das necessidades e aspirações económicas, sociais ou culturais (...)” dos seus membros (Lei n.º 51/96 – Código Cooperativo – de 7 de Setembro, art.º 2.º). Para a consecução destes objectivos, acham-se vinculadas a princípios bastante precisos (idem, art.º 3.º); um dos princípios é o do «interesse pela comunidade», segundo o qual «as cooperativas trabalham para o desenvolvimento sustentável das suas comunidades (...)» (art.º 3.º, 7.º princípio).

As IPSS visam directamente, “em finalidade lucrativa”, a solução de problemas sociais (art.º 1.º do “Estatuto das IPSS”, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/3, de 25 de Fevereiro). Devido aos seus objectivos, são apoiadas e fiscalizadas pelo Estado (Constituição da República, art.º 63, n.º 5). Encontram-se implantadas em todo o território nacional, desdobram-se em inúmeras valências e noutras actividades, e suscitam, muitas vezes, a colaboração das populações locais. Pode afirmar-se que participam na erradicação da pobreza em termos análogos às empresas, às cooperativas e ao Estado, geralmente com

Verifica-se um paradoxo grave no reconhecimento de que todas as políticas devem cooperar na erradicação da pobreza: Por um lado, considera-se que todas devem estar envolvidas, dado que a pobreza é um “fenómeno global”; e, por outro, não se actua em conformidade com isso. O “Plano Nacional de Acção para a Inclusão” constitui uma tentativa relevante para a superação do paradoxo.

As empresas do sector privado com fins lucrativos contribuem para a erradicação da pobreza, ou para o seu agravamento, independentemente dos seus objectivos formais; tal contributo resulta, antes de mais, do facto de gerarem valor acrescentado, criarem e manterem empregos, proporcionarem rendimentos, qualificarem trabalhadores, empresários e suas organizações.

⁸ Cf. Conselho Económico e Social, “Seminário a Responsabilidade Social das Empresas”, Lisboa, 2003.

menor autonomia financeira. Nelas sempre foi decisivo o papel do **voluntariado**, tanto na sua criação como na direcção institucional e noutras funções.

1.3. Patamar básico – subsistência e entreaajuda

A **luta pela subsistência** constitui uma via ancestral e muito frequente, embora pouco reconhecida, de superação da pobreza⁹. Algumas expressões populares traduzem bem o dinamismo deste esforço; por exemplo «agarrar-se a qualquer coisa» ou «fazer das tripas coração». Inúmeras histórias de vida, infelizmente pouco difundidas e estudadas, comprovam o mérito de tão grande esforço. Até nem faltam casos de inversão de posições sociais: Famílias pobres, ou alguns dos seus membros, conseguiram atingir níveis de vida bastante razoáveis e suplantam quem detinha estatutos superiores. Compreensivelmente, esta luta concretiza-se, muitas vezes, através da economia informal.

A **entreaajuda de proximidade** (familiar, de vizinhança, de trabalho, de amizade...) também faz parte dos nossos hábitos mais ancestrais e até da nossa identidade¹⁰; funciona como resposta imediata, directa e continuada a situações de carência e de emergência, concretizando-se em ajudas diversos, tanto pontuais como regulares. Encontra-se muito associada à luta pela subsistência e, como esta, e verifica-se em todo o país.

1.4. Voluntariado

O voluntariado é o **dinamismo promotor** da maioria das organizações do «terceiro sector», e actua também no sector público, especialmente em unidades de saúde e em estabelecimentos prisionais. Para além disso, também penetrou no sector privado, a tal ponto que já se fala de “voluntariado empresarial”, ainda insuficientemente clarificado. Os/as voluntários/as é que integram, em geral, os órgãos sociais das organizações do «terceiro sector» e garantem, nele, muitos outros serviços. Um certo puritanismo intelectual entende que as actividades de entreaajuda pertencem à esfera da “boa vontade” e não

As IPSS encontram-se implantadas em todo o território nacional, desdobram-se em inúmeras valências e noutras actividades, e suscitam, muitas vezes, a colaboração das populações locais. Pode afirmar-se que participam na erradicação da pobreza em termos análogos às empresas, às cooperativas e ao Estado, geralmente com menor autonomia financeira. Nelas sempre foi decisivo o papel do voluntariado, tanto na sua criação como na direcção institucional e noutras funções.

fazem parte do voluntariado, atendendo ao seu carácter informal e às razões que o determinam (cf. a Lei n.º 71/98, de 3 de Novembro, art.º 2.º, n.º 2)¹¹. Desta rejeição conceptual podem não advir problemas de maior, em termos de acção e justiça social, a não ser na medida em que ela contribua para o menosprezo, e eventual exclusão, tanto das actividades de entreaajuda como dos problemas sociais a que se dedicam; a injustiça torna-se extremamente preocupante se tivermos em conta que alguns desses problemas são dos mais graves e dos mais desprezados pelas entidades formais, públicas e privadas, com e sem fins lucrativos.

⁹Cf. Luigino Bruni, “A Economia de Comunhão - Palavras Novas com um Antigo Sabor”, in “Encarando o Futuro - Perspectiva Humana do Desenvolvimento Económico e Social para o Alentejo para o Século XXI”, Fundação Eugénio de Almeida, Évora, 2002, pp. 129-130.

¹⁰ Cf. a nota n.º 3.

¹¹ A este propósito, justifica-se “trabalhar” o conceito de gratuidade vital, isto é, de gratuidade inerente à própria vida humana, especialmente nas relações familiares, de amizade e na vivência radical de ideais de natureza social, religiosa ou outra.

2. UMA PROPOSTA VIÁVEL

Muitas estratégias e compromissos podem ser adoptados para a erradicação da pobreza. Esboça-se aqui um proposta, **de natureza meramente processual**, que é compatível com qualquer estratégia e que parece viável, quaisquer que sejam os recursos disponíveis. Nela consideram-se quatro âmbitos territoriais de actuação: A freguesia, o concelho, a região autónoma e o país, dado que a erradicação postula o envolvimento de todas as populações e de todas as estruturas.

Na verdade, a erradicação da pobreza requer a aplicação do **princípio da universalidade**, entendida no sentido mais vasto e profundo (cf. a CRP, art.º 12.º, e a Lei n.º 4/07 acima referida, art.º 6.º). Ele implica a abrangência de todos os problemas sociais e das pessoas que os vivem. Implica também que a protecção para cada problema seja tão equitativa quanto possível (cf. o art.º 13.º da CRP e os art.ºs 9.º e 10.º da Lei). Implica ainda que sejam abrangidas não só as manifestações da pobreza mas também as causas, ou raízes, sob pena de os problemas não serem assumidos na totalidade de cada um (cf. o art.º 12.º da Lei).

É ainda necessário que **participem, na erradicação da pobreza todos os agentes** referidos acima – Estado, sector privado, sector cooperativo e social, esforços de subsistência e de entreajuda (cf. os art.ºs 8.º, 11.º, 13.º a 17.º da Lei) e os próprios «interessados» (cf. o art.º 18.º). É igualmente necessário que os agentes actuem a partir do patamar básico para o Estado, e vice-versa, passando pelo patamar intermédio (cf. o art.º 11.º), de maneira articulada (art.º 16.º) e em parceria (cf. o Decreto-Lei n.º 115/06, de 15 de Junho, art.º 7.º)¹².

Estas linhas de orientação desejáveis são contrariadas, na prática, por **várias limitações**: Aham-se excluídos os problemas que, por qualquer motivo, ainda não foram objecto de medidas políticas adequadas; acham-se também excluídos os que, embora o tenham sido, não se encontram integralmente abrangidos, por insuficiência de meios financeiros ou outras causas; o tipo de protecção para os diferentes problemas é muito desigual, com notória desvantagem para alguns de maior gravidade (cf. o último parágrafo do ponto 1.1 supra); é

muito desigual a importância atribuída aos agentes referidos em 1.1 a 1.4), e ao trabalho voluntário em relação ao remunerado...

Pode afirmar-se, com relativa segurança, que a hierarquização de agentes corresponde, em larga medida, à **hierarquização da importância atribuída** aos problemas de que eles se ocupam. Sobretudo, o menosprezo dos agentes de base – terceiro patamar – arrasta consigo um certo abandono de parte significativa de problemas tais como: Carência extrema, falta de habitação, «sem abrigo», violência doméstica, crianças maltratadas ou

Na verdade, a erradicação da pobreza requer a aplicação do princípio da universalidade, entendida no sentido mais vasto e profundo. Ele implica a abrangência de todos os problemas sociais e das pessoas que os vivem. Implica também que a protecção para cada problema seja tão equitativa quanto possível. Implica ainda que sejam abrangidas não só as manifestações da pobreza mas também as causas, ou raízes, sob pena de os problemas não serem assumidos na totalidade de cada um.

¹² Cf. Manuel Castillejo e outros, "Una Nueva Voz para nuestra Epoca (Populorum Progressio)", 3.ª edição, Universidad Pontificia Comillas», Madrid, 2006, pp. 146-148.

A hierarquização de agentes corresponde, em larga medida, à hierarquização da importância atribuída aos problemas de que eles se ocupam. Sobretudo, o menosprezo dos agentes de base - terceiro patamar - arrasta consigo um certo abandono de parte significativa de problemas tais como: Carência extrema, falta de habitação, “sem abrigo”, violência doméstica, crianças maltratadas ou abandonadas, pessoas em situação de “grande dependência”.

abandonadas, pessoas em situação de «grande dependência» (por motivo de doença grave, deficiência profunda, acidente incapacitante, idade muito avançada...). Note-se que, significativamente, não se publicam estatísticas regulares sobre a maior parte destes problemas; por isso, eles são excluídos no próprio conhecimento – exclusão cognoscitiva.

Ponderando estas limitações, mais indispenável se torna a actuação nos diferentes âmbitos territoriais, bem como um **dinamismo de acção permanente** a partir da base para a cúpla, e vice-versa, bem como a partir da acção social para a acção política e vice-versa.

2.1. Actividades no âmbito da freguesia

2.1.1. Acção social

Nesta acção participam **todas as entidades** localizadas no território da freguesia com intervenção so domínio social; realçam-se, a partir da base, a luta pela subsistência, a entreaajuda de proximidade, as IPSS e também serviços sociais autárquicos, da Segurança Social, das escolas, de empresas...A luta pela subsistência e a entreaajuda verificam-se em todas as freguesias; pelo contrário, a implantação de outros serviços varia bastante de caso para caso.

Com vista ao reconhecimento e qualificação da entreaajuda torna-se imperiosa a existência de **grupos de voluntariado social de proximidade ou de vizinhança** que, nomeadamente: Atendam as pessoas carenciadas e sinalizem os problemas pessoais e colectivos; prestem as ajudas possíveis; façam a mediação necessária junto dos serviços profissionalizados competentes, públicos ou particulares; participem em processos de desenvolvimento local e de decisão autárquica; acompanhem cada problema até à respectiva solução; elaborem e difundam estatísticas dos problemas atendidos, para fundamentarem melhor a sua acção; promovam a sua qualificação, pelos próprios meios e recorrendo a outras entidades. Para que fique assegurada a proximidade tendencial de todos os problemas, é necessário que os grupos integrem representantes de todas as zonas de cada freguesia; mesmo que o representante de zona funcione apenas como antena do grupo, já presta um serviço revelante. A criação e desenvolvimento destes grupos pode constituir, em toda a parte, uma **simbiose de dois anos europeus** conse-

cutivos: O de «combate à pobreza e exclusão social» e o do “voluntariado”.

O reconhecimento e a qualidade da entreajuda e dos grupos de voluntariado são indispensáveis **canais de comunicação regular** entre os grupos e os serviços profissionalizados competentes na área social, e também os centros de decisão política, sobretudo os órgãos autárquicos de freguesia. Indispensável é também que os grupos, as IPSS e os serviços públicos envolvidos no social **se interliguem**, na congregação de esforços, na procura de soluções e na intervenção junto dos centros de decisão política, ou outra.

2.1.2. Acção política

Os sujeitos por excelência da acção político-social, a nível de freguesia, são os respectivos **órgãos autárquicos** – a junta e a assembleia – sem prejuízo da participação de toda a população e de suas organizações nem da relação com outras instâncias políticas. De entre as actividades recomendáveis a estes órgãos, destacam-se: O conhecimento, análise e procura de soluções dos problemas sociais, com base nas informações transmitidas pela acção social local e obtidas noutras fontes; a congregação de esforços de todas as entidades que possam contribuir para as soluções, nomeadamente os grupos de voluntariado, IPSS, serviços sociais públicos, representantes de empresas e de trabalhadores; a tomada de decisões políticas apropriadas; e o encaminhamento, para o âmbito concelhio, dos problemas não solucionáveis na freguesia.

2.2. Actividades no âmbito concelhio

2.2.1. Acção social

As **organizações representativas**, nomeadamente dos grupos de voluntariado e das IPS, bem como os serviços sociais públicos de âmbito concelhio parecem as entidades mais indicadas para a acção social neste âmbito. E a sua missão, aqui, não visa, em princípio, o atendimento de problemas particulares mas sim: A análise conjunta dos que são encaminhados pelas freguesias; a cooperação na procura de soluções; a participação em processos de desenvolvimento; e a intervenção junto dos órgãos autárquicos municipais.

Com vista ao reconhecimento e qualificação da entreajuda torna-se imperiosa a existência de grupos de voluntariado social de proximidade ou de vizinhança que, nomeadamente: Atendam as pessoas carenciadas e sinalizem os problemas pessoais e colectivos; prestem as ajudas possíveis; façam a mediação necessária junto dos serviços profissionalizados competentes, públicos ou particulares; participem em processos de desenvolvimento local e de decisão autárquica; acompanhem cada problema até à respectiva solução; elaborem e difundam estatísticas dos problemas atendidos, para fundamentarem melhor a sua acção; promovam a sua qualificação, pelos próprios meios e recorrendo a outras entidades.

2.2.2. Acção política

A acção político-social, no âmbito concelhio, **incumbe sobretudo à câmara municipal e à assembleia municipal**. Para efeitos de participação no processo de erradicação da pobreza, recomendam-se-lhes, fundamentalmente, as seguintes actividades: O conhecimento, análise e procura de soluções para os problemas sociais, com base nas informações transmitidas pelas freguesias e obtidas noutras fontes; a congregação de esforços de todas as entidades que possam contribuir para as soluções, nomeadamente as representativas dos grupos de voluntariado, de IPSS, de serviços sociais públicos, de empresas e de trabalhadores; a tomada de decisões políticas; e o encaminhamento, para os governos das Regiões Autónomas e da República, dos problemas não solucionáveis no concelho;

2.3. Actividades nos âmbitos regional e nacional

2.3.1. A acção social típica destes âmbitos é certamente o diálogo entre organizações representativas, em especial, dos grupos de voluntariado e das IPSS, visando a procura de soluções, e a intervenção junto dos governos regionais e central; neste diálogo, as entidades envolvidas poderão analisar os problemas sociais que cheguem até elas, a partir dos concelhos e de outras fontes, procurar em comum as soluções necessárias, harmonizar os seus programas de trabalho e preparar a intervenção política junto dos governos;

2.3.2. Acção política

A acção político-social, nestes âmbitos, é semelhante à de âmbito concelhio, sendo de notar que, a nível nacional, a congregação de esforços pode utilizar, como sede privilegiada, as reuniões do “**Pacto de Cooperação para a Solidariedade**”; participam nele representantes das IPSS, das autarquias locais e do governo central. Recomenda-se que os parceiros sociais participem nesta congregação de esforços e nas análises que lhes servem de base, para que não fique descurada a vertente económica dos problemas sociais nem a vertente, ou responsabilidade, social das actividades económicas.

Fundamentados nesta participação em parceria, os governos regionais e central tomarão as suas decisões políticas.

Nada obsta a que o dinamismo tenha origem na “Rede Social” Basta-lhe, porventura, a fidelidade a quatro linhas de rumo: Reconhecer e promover a entreeja de proximidade e a luta pela subsistência; contribuir para o melhor funcionamento e a conveniente articulação de todas as entidades públicas e privadas envolvidas; efectuar, com regularidade, o confronto entre os problemas sem solução e as respostas disponíveis; e intervir, junto das instâncias públicas e privadas competentes, com vista à adopção de medidas adequadas ou de medidas provisórias, enquanto não surgirem aquelas.

A própria **Assembleia da República** tem um papel decisivo a desempenhar no processo de erradicação da pobreza. Para tanto já adoptou, em 2008, duas resoluções que, entre outros objectivos, incluem a “avaliação regular das políticas públicas de erradicação da pobreza”¹³. Para o desempenho desse papel, ser-lhe-á útil a informação proveniente dos concelhos bem como do diálogo, tratamento de dados e decisões tomadas a nível regional e central. Além disso, parece indispensável o próprio diálogo entre representantes da Assembleia da República e das entidades públicas e privadas envolvidas neste processo.

Nota final

Evidentemente, o dinamismo processual acabado de sumariar não dispensa, de maneira nenhuma, a adopção de **estratégias** de erradicação da pobreza; ele até pode contribuir para a respectiva elaboração e concretização.

Nada obsta a que o dinamismo tenha **origem** na “Rede Social”¹⁴, sem no entanto se confundir com com ela porque: Actua, basicamente, do lado da procura de soluções e não da resposta; tem como centro da acção o acompanhamento das pessoas, das populações e dos seus problemas; não lhe compete elaborar diagnósticos nem planos, embora deva contribuir para para eles; não carece de um quadro normativo nem institucional; por tal motivo não implica a criação de estruturas nem a existência de orçamentos. Cumprirá tanto melhor a sua missão quanto melhor funcionarem todas as entidades co-responsáveis nos domínios socioeconómicos; por isso mesmo e pelos objectivos a alcançar, a intervenção política faz parte integrante da sua missão.

Basta-lhe, porventura, a fidelidade a **quatro linhas de rumo**: Reconhecer e promover a entreaída de proximidade e a luta pela subsistência; contribuir para o melhor funcionamento e a conveniente articulação de todas as entidades públicas e privadas envolvidas; efectuar, com regularidade, o confronto entre os problemas sem solução e as respostas disponíveis; e intervir, junto das instâncias públicas e privadas competentes, com vista à adopção de medidas adequadas ou de medidas provisórias, enquanto não surgirem aquelas. Convirá

que todas as entidades responsáveis pela erradicação da pobreza assumam que uma solução provisória é mais dignificante, para todas as partes, do que o abandono das pessoas em causa; tal abandono, sobretudo quando se faz acompanhar da utilização dessas pessoas como reféns, para que sejam adoptadas as medidas de fundo necessárias, configura-se desumano e iníquo. Importa, porém, que nunca se perca de vista o objectivo das medidas de fundo e, com ele, a garantia de soluções adequadas.

O **dinamismo processual para a erradicação já existe**, há muito e em todo o país, embora quase sempre de maneira informal e bastante atrofiado. Importa agora reconhecê-lo e contribuir para o seu desenvolvimento, a partir das organizações de voluntariado, em parceria com outras entidades.

O dinamismo processual para a erradicação já existe, há muito e em todo o país, embora quase sempre de maneira informal e bastante atrofiado. Importa agora reconhecê-lo e contribuir para o seu desenvolvimento, a partir das organizações de voluntariado, em parceria com outras entidades.

¹³ Cf. nota n.º 6

¹⁴ A “Rede Social” foi criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de Novembro, e encontra-se regulada pelo Decreto-Lei n.º 115/2006, de 15 de Junho.

**ENFRENTAR A CRISE.
ERRADICAR A POBREZA
- O CONTRIBUTO DA ECONOMIA SOCIAL**
**TO FACE THE CRISIS. ERADICATE POVERTY
- THE CONTRIBUTION OF THE SOCIAL ECONOMY**

MANUELA SILVA

Professora ISEG/UTL Aposentada
Grupo “Economia e Sociedade”, da Comissão Nacional Justiça e Paz

RESUMO

A presente crise tem carácter sistémico e é, em si mesma, geradora de pobreza, pelos efeitos directos que produz na reestruturação das economias, dando lugar a desemprego e redução de salários e pela natureza das medidas de política pública que têm sido adoptadas para a enfrentar, com reflexos nos ritmos de crescimento económico, nas transferências sociais e na extensão e qualidade dos serviços públicos.

O Ano Europeu de Combate à Pobreza, que decorreu em 2010, contribuiu para um maior conhecimento do fenómeno do empobrecimento e para evidenciar as suas causas estruturais bem como para mostrar que estas são agravadas pela crise e pelas medidas anti-crise adoptadas.

Neste contexto, a economia social ganha maior relevância e actualidade na medida em que se apresenta como um terceiro sector que opõe uma barreira para enfrentar as disfuncionalidades do próprio sistema capitalista.

Com efeito, a Economia social, pela sua natureza, tende a dar resposta às necessidades reais de bens e serviços das populações, aproveita dos recursos disponíveis, nomeadamente criando oportunidades de emprego para os recursos humanos desempregados ou subutilizados, pratica uma responsabilidade partilhada e inspirada por valores humanos e cívicos. Não tendo como objectivo a maximização do lucro do capital; se existirem excedentes, estes são investidos na melhoria do desempenho da própria entidade e só parcialmente repartido igualmente por todos os associados.

ABSTRACT

This crisis has a systemic character and is, in itself, a generator of poverty by direct effects it produces in restructuring economies, leading to unemployment and reduced wages, and by the nature of public policy measures that have been adopted to tackle it, with reflexes in economic growth rhythms, in social transfers and in the extent and quality of public services.

The European Year for Combating Poverty, which took place in 2010, contributed to a better understanding of the phenomenon of impoverishment and to highlight its structural causes and to show that these are exacerbated by the crisis and the anti-crisis measures taken. In this context, the Social Economy gains greater relevance and timeliness as it presents itself as a third sector that opposes a barrier to address the dysfunctions of the capitalist system itself. Indeed, the social economy, by its nature, tends to respond to real needs for goods and services to the people, take advantage of available resources, in particular by creating employment opportunities for human resources unemployed or underutilized, operates a shared responsibility and inspired by human and civic values. Not having as objective the maximization of profit on capital; if there are surpluses, they are invested in improving the performance of the entity and only partially shared equally by all members.

1. De uma crise financeira a uma crise sistémica

Começou por ser um “desarranjo” em alguns grandes bancos dos Estados Unidos, criado, segundo se explicou, por efeito de gestões menos clarividentes, mas excessivamente ambiciosas e, em alguns casos, corruptas; mas logo se percebeu que o impacto dos chamados produtos tóxicos já tinha contaminado boa parte do sistema americano e, por efeito da globalização, estendia o seu veneno a todo o sistema financeiro. Estava desencadeada uma crise no subsistema financeiro, o coração do sistema capitalista.

Os bancos centrais e os governos esforçaram-se por tapar as gigantescas crateras financeiras entretanto reveladas, injectando dinheiro nos bancos em dificuldade de sobrevivência, com as consequências que conhecemos: a quebra de investimento nos sectores produtivos e a decorrente desaceleração das respectivas economias, a par de maiores défices nas contas públicas e agravamento do nível de endividamento, seguido de maiores encargos com os correspondentes empréstimos.

À crise financeira, veio, assim, juntar-se uma crise económica, acentuada esta também por outros factores que não podem ser subestimados: o aumento especulativo do preço do petróleo e seus efeitos nas economias enquanto matéria-prima, fonte de energia e custo da mobilidade de pessoas e produtos; a aceleração da inovação tecnológica e correspondente obsolescência acelerada; o surgimento de uma nova etapa no processo de desenvolvimento com a emergência da economia baseada no conhecimento; a entrada dos grandes gigantes populacionais, nomeadamente a China e a Índia, no mercado mundial, em condições que distorcem as regras da competitividade; o agravamento das restrições ao crescimento económico por efeito dos impactos sobre o equilíbrio ecológico; etc.

Em suma, tem de reconhecer-se que as economias de muitos países, e, seguramente, na Zona euro, como em Portugal, estão a funcionar aquém das suas potencialidades e desfocadas da sua finalidade primeira: a satisfação das necessidades das pessoas em bens essenciais, o desenvolvimento socioeconómico, a coesão social e a prossecução do bem comum.

As estratégias e políticas públicas nacionais e comunitárias, longe de obstarem aos efeitos sociais da crise

económica e financeira, mais têm contribuído para os agravar e avolumar os seus impactos mais visíveis: o desemprego massivo, a falta de perspectivas de emprego para os jovens que desejam entrar na vida activa e não encontram oportunidades de emprego adequado às respectivas qualificações, a precariedade dos vínculos laborais e, de modo geral, desvalorização do trabalho humano, a que acresce a diminuição dos rendimentos do trabalho, o agravamento das desigualdades, a acentuação da pobreza, em incidência e intensidade, bem como o aparecimento de novas modalidades de empobrecimento;

Tem de reconhecer-se que as economias de muitos países, e, seguramente, na Zona euro, como em Portugal, estão a funcionar aquém das suas potencialidades e desfocadas da sua finalidade primeira: a satisfação das necessidades das pessoas em bens essenciais, o desenvolvimento socioeconómico, a coesão social e a prossecução do bem comum.

e, como será de esperar, o recrudescimento de tensões sociais, de violência e de anomia social.

Se nada ocorrer em contrário, a breve trecho, são de esperar sérios riscos para a sobrevivência da própria democracia política.

Descrevemos o ambiente de crise, que marca este primeiro decénio do século XXI, como se tratasse de uma sucessão de “desarranjos” em vários dos subsistemas que ordenam a vida colectiva, agora cada vez mais interligada a nível global. É esta a visão mais comum que se propaga a respeito da crise, induzindo a ideia de que, com o decorrer do tempo, os “desarranjos” corrigem-se e tudo voltará ao normal (*business as usual*).

Contudo, a uma tal visão diacrónica e causal, há que acrescentar que, no estágio presente, os vários fenómenos acima referidos estão de tal modo conectados e apresentam tão fortes efeitos sinérgicos e neguentrópicos que mais exacto será afirmar que nos encontramos confrontados com uma crise sistémica à qual não é sequer estranho o subsistema dos valores e da mundividência cultural dominante no mundo ocidental, pois também estes estão condicionando e sendo condicionados pelo todo.

É neste quadro de referência que o problema da pobreza, que existe, persiste e alastra, no mundo desenvolvido, deve, por conseguinte, ser equacionado.

2. A pobreza tem carácter estrutural e sistémico

O ano europeu de combate à pobreza e à exclusão social, que decorreu em 2010, teve o mérito de chamar a atenção da opinião pública, governantes e sociedade civil, para a dimensão do fenómeno da pobreza.

Ao longo de todo o ano, multiplicaram-se os estudos de carácter científico e os debates entre públicos de diferentes proveniências; foram muitos os eventos que puseram em relevo este flagelo social; a comunicação social também contribuiu, a seu modo, para levar mais longe a consciência de que não só persiste uma pobreza tradicional, que se transmite como herança intergeracional, como estão surgindo novos pobres, provindo de estratos sociais até agora abrigados do risco de empobrecimento.

Conhecem-se, hoje, com algum rigor, as dimensões do fenómeno da pobreza nos países ricos (Portugal incluído), a tipologia dos grupos mais vulneráveis, as causas que levam à pobreza (o desemprego, os baixos salários, a exiguidade de algumas pensões, o fraco nível de educação ou de saúde, as dependências várias ou o local em que se vive e que, pelas suas próprias características de isolamento, de habitat degradado, de risco de violência ou estigma social, é, só por si, causa de pobreza)¹.

Conhecem-se, hoje, com algum rigor, as dimensões do fenómeno da pobreza nos países ricos (Portugal incluído), a tipologia dos grupos mais vulneráveis, as causas que levam à pobreza (o desemprego, os baixos salários, a exiguidade de algumas pensões, o fraco nível de educação ou de saúde, as dependências várias ou o local em que se vive e que, pelas suas próprias características de isolamento, de habitat degradado, de risco de violência ou estigma social, é, só por si, causa de pobreza).

¹Veja-se, a título de exemplo, a recente publicação do Instituto Nacional de Estatística elaborada como contributo daquele organismo ao Ano europeu de Combate à Pobreza e Exclusão Social: INE (2010) – “Sobre a pobreza, as desigualdades e a privação material em Portugal”. Ed. INE.

Em ocasiões especiais, fica provado que a solidariedade humana está viva na sociedade portuguesa e encontra meios para acudir às situações de grande privação material, partilhando recursos e disponibilizando tempo para trabalho voluntário, minimizando, assim, com a sua intervenção, os efeitos da pobreza. Dispõe o nosso País de uma vasta rede de instituições sociais, em grande parte criadas no âmbito da Igreja católica, que provêem bens e serviços a pessoas e famílias carenciadas, em distintas modalidades.

Por outro lado, no âmbito europeu, têm-se multiplicado os planos de combate à pobreza. Em Portugal, vamos no IV Plano. Desde há mais de duas décadas, que se vem escrevendo e defendendo a ideia de que o combate à pobreza deve ser travado no plano do *mainstreaming* das políticas públicas, a nível nacional, regional e local, e não ficar reduzido a um somatório de medidas de carácter assistencial, por mais generosas que estas possam ser, a cargo de específicos departamentos do estado.

Em Portugal, também merece consenso a ideia de que *o combate à pobreza é com todos*, querendo com esta convicção significar que, embora o Estado tenha papel de primordial responsabilidade na promoção da inclusão social, tal não dispensa uma acção vigilante e eficaz por parte da sociedade civil, incluindo as comunidades religiosas, no sentido da prevenção e da erradicação da pobreza, mormente quando esta assume situações extremas.

Em ocasiões especiais, fica provado que a solidariedade humana está viva na sociedade portuguesa e encontra meios para acudir às situações de grande privação material, partilhando recursos e disponibilizando tempo para trabalho voluntário, minimizando, assim, com a sua intervenção, os efeitos da pobreza.

Dispõe o nosso País de uma vasta rede de instituições sociais, em grande parte criadas no âmbito da Igreja

católica, que provêem bens e serviços a pessoas e famílias carenciadas, em distintas modalidades.

A nível do Estado, existem departamentos da Administração Pública aos quais especificamente competem a prevenção e a eliminação da pobreza. A este propósito, é de salientar o papel que cabe às redes sociais, previstas para funcionarem ao nível de cada Município, na dependência da Autarquia, com a finalidade de conhecer as necessidades sociais da população do respectivo território, inventariar os recursos disponíveis e traçar estratégias e planos de desenvolvimento social local em que a erradicação da pobreza e a inclusão social mereçam a devida prioridade. São instâncias a quem igualmente compete a articulação e a avaliação das políticas adoptadas nesta área.

Direi ainda que Portugal, através de uma Resolução da Assembleia da República, de Julho 2008, figura entre os estados que, explicitamente, reconhecem que a pobreza “*configura uma situação de violação de direitos humanos*” e como tal deve ser tida em conta no desempenho dos vários órgãos políticos da governação.

Neste quadro de reflexão, aparentemente tão positivo, cabe perguntar: por que razão a pobreza em Portugal atinge níveis tão elevados e preocupantes?²

Por que temos fundados motivos para recear que, no futuro próximo, esta situação conheça valores ainda mais

² Segundo os últimos dados disponíveis pelo INE e relativos ao ano de 2008, 17,9 % da população residente encontrava-se em situação de risco de pobreza, isto é, o seu rendimento anual era inferior a 4 969 euros (60 % do rendimento mediano nacional, no mesmo ano). O risco de pobreza afecta, sobretudo, idosos, crianças, mulheres com crianças a cargo e famílias com três e mais filhos. Do conjunto dos pobres. Cf. “Sobre a pobreza, as desigualdades e a privação material em Portugal”, obra citada.

Louvando a iniciativa das instâncias comunitárias, a que Portugal aderiu, de dedicarem o ano de 2010 ao combate à pobreza e à exclusão social, e reconhecendo que ele serviu para o despertar de uma maior consciência cívica e política acerca do fenómeno da pobreza no meio da abundância de recursos, a agudização de uma crise sistémica vem obrigar a colocar a problemática da pobreza num novo patamar de reflexão, muito mais vasto e complexo: o que fazer para superar a crise que estalou no sistema capitalista e seus subsectores financeiro, económico, social, político e cultural?

sombrios, quer por agudização das situações de pobreza já existentes quer pelo surgimento de novos pobres?

A crise sistémica a que atrás fiz referência é, em si mesma, geradora de pobreza, pelos efeitos directos que produz na reestruturação das economias, dando lugar a desemprego e redução de salários e pela natureza das medidas de política pública para enfrentar a crise (que têm sido sustentadas pelo pensamento económico neoliberal dominante), com reflexos nas transferências sociais e na extensão e qualidade dos serviços públicos.

Não é de prever que haja mudança significativa neste quadro de referência enquanto continuar a assistir-se a um forte desequilíbrio de poder entre os detentores do capital financeiro e os demais agentes económicos: investidores na economia real, empresários, trabalhadores, sociedade civil. Nestas circunstâncias, é, igualmente, cada vez mais reduzida a margem de intervenção do poder político, tanto a nível nacional como a nível comunitário e mundial, para accionar a melhor regulação do sistema globalizado, no propósito de prossecução do bem comum, da erradicação da pobreza e da salvaguarda da coesão social e da democracia³.

Em suma: louvando a iniciativa das instâncias comunitárias, a que Portugal aderiu, de dedicarem o ano de 2010 ao combate à pobreza e à exclusão social, e reconhecendo que ele serviu para o despertar de uma maior consciência cívica e política acerca do fenómeno da pobreza no meio da abundância de recursos, a agudização

de uma crise sistémica vem obrigar a colocar a problemática da pobreza num novo patamar de reflexão, muito mais vasto e complexo: o que fazer para superar a crise que estalou no sistema capitalista e seus subsectores financeiro, económico, social, político e cultural?

As medidas de política, que têm vindo a ser preconizadas e implementadas, continuam a privilegiar os interesses do capital financeiro, no pressuposto de que, ao fazê-lo, arrastam efeitos positivos nos restantes subsistemas. Todavia, já existe suficiente evidência empírica de que não é forçosamente assim. Por exemplo, a injeção de fundos públicos no sistema financeiro, para prevenir falências de alguns bancos e suas sequelas, está a traduzir-se em forte e perigosa sobrecarga no endividamento dos Estados, desaceleração das economias mais frágeis, asfixia dos recursos públicos disponíveis para fazer face a encargos sociais.

Por outro lado, por efeito da crise, o desemprego atinge níveis elevados na generalidade dos países desenvolvidos e é factor gerador de pobreza, sobretudo quando, como é o caso em Portugal, assume características de longa duração.

A flexibilização das leis do trabalho³, que tanto se reclama como condição para fazer face à crise, tem arrastado consigo a precarização do vínculo laboral, a diminuição do rendimento salarial e outras modalidades de perda de valor do trabalho humano, sem que se tenha traduzido na desejada e esperada criação de emprego.

³ Quem viu o filme de Ferguson "Inside job" melhor compreenderá o porquê desta afirmação.

A redução do défice das contas públicas, elegido como objectivo a conseguir em prazo relativamente curto, prejudica o papel do Estado na dinamização do crescimento económico (indispensável para travar a tendência recessiva) e limita o alcance das transferências sociais necessárias para corrigir as desigualdades.

Por todas estas razões, são cada vez mais numerosas as vozes de académicos da área da Economia que consideram que a saída para a presente crise exige que se actue, urgentemente, sobre os fundamentos do actual sistema, com vista à viabilização de uma nova economia⁴.

Actuar sobre os fundamentos implica, em primeiro lugar, reforçar os mecanismos de regulação do sistema financeiro, a nível mundial, prevenindo práticas abusivas e fraudulentas e redireccionando o capital financeiro para a dinamização da economia real e o bem-estar dos cidadãos.⁵ Impõe, igualmente, que se revejam as regras e as práticas da concorrência no plano do comércio mundial,

nomeadamente que se estabeleçam requisitos mínimos de qualidade ambiental e de condições de trabalho digno, incluindo níveis remuneratórios comparáveis, nos processos produtivos.

Se se quiser ir mais longe, há que repensar o próprio conceito de empresa e a sua figura jurídica, colocando-os num referencial exigente de democracia económica, ou seja com aprofundamento da responsabilidade social dos seus dirigentes e participação efectiva na empresa por parte de todos os sujeitos que integram a realidade empresarial, nomeadamente, trabalhadores, clientes, fornecedores e a sociedade em que a empresa se insere.

Numa perspectiva optimista, é de esperar que, ao aprofundar-se e ao dar lugar a disfunções económicas, sociais e políticas de crescente envergadura, a crise em que nos encontramos, uma vez reconhecida como tendo natureza sistémica e sendo geradora de pobreza, possa abrir caminho a que a economia social ganhe maior visibilidade e projecção nas estratégias e políticas de desenvolvimento que venham a desenhar-se para enfrentar esta crise e prevenir e erradicar a pobreza.

3. A Economia social: uma saída para a crise e para combater a pobreza?

A expressão “Economia social” envolve uma pluralidade de sentidos e engloba uma multiplicidade de entidades, de natureza distinta, mas que apresentam traços comuns.

Reconhecendo a dificuldade da delimitação do conceito, a Conferência Europeia Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Associações e Fundações (CEP-CMAF) promoveu um debate interno que levaria à elaboração de uma “Carta de Principios da Economía Social”, entre os quais se destacam os seguintes:

- Primazia da pessoa e do objecto social sobre o capital.
- Adesão voluntária e aberta.
- Controlo democrático pelos próprios membros (excepto no caso das Fundações que, por definição, não têm sócios).

São cada vez mais numerosas as vozes de académicos da área da Economia que consideram que a saída para a presente crise exige que se actue, urgentemente, sobre os fundamentos do actual sistema, com vista à viabilização de uma nova economia.

⁴ Trata-se de eufemismo para significar menores garantias para os trabalhadores e enfraquecimento do seu poder negocial.

⁵ Nos finais de 2010 o Grupo “Economia e Sociedade promoveu uma tomada de posição intitulada “Para uma nova economia” que recolheu a adesão de mais de 60 professores das áreas de economia e Gestão e posteriormente colocada à subscrição pública suscitou a assinatura de mais de 1800 pessoas, no espaço de um mês.

⁶ Vd. Crise e Regulação Financeira (2010), livro publicado pelo Grupo “Economia e Sociedade” da Comissão Nacional Justiça e Paz, onde se encontram textos de Manuela Silva, Maria José Melo Antunes, Isabel Roque de Oliveira, João Ferreira do Amaral, José Castro Caldas, José da Silva Lopes, Pedro Leão, Rui Martins dos Santos e Sandra Monteiro.



- Conjuação dos interesses dos membros com o interesse geral.
- Defesa e aplicação dos princípios de solidariedade e responsabilidade.
- Autonomia de gestão e independência em relação aos poderes públicos.
- Destino da maioria dos excedentes à prossecução de objetivos em favor do desenvolvimento sustentável, do interesse dos serviços aos membros e do interesse geral.

Se se quiser ir mais longe, há que repensar o próprio conceito de empresa e a sua figura jurídica, colocando-os num referencial exigente de democracia económica, ou seja com aprofundamento da responsabilidade social dos seus dirigentes e participação efectiva na empresa por parte de todos os sujeitos que integram a realidade empresarial, nomeadamente, trabalhadores, clientes, fornecedores e a sociedade em que a empresa se insere.

O interesse pela Economia social não é de agora, podendo afirmar-se que, com estas características e suas variantes, a Economia social tem acompanhado, desde os seus primórdios, o desenrolar da empresa capitalista e o desenvolvimento da economia de mercado e tem servido para colmatar brechas no sistema bem como para manter viva a ideia de que a empresa capitalista não é um figurino único para prosseguir com eficiência fins de natureza económica.

Sucedo, porém, que, em muitos países, Portugal incluído, o sector da Economia social não tem merecido a correspondente visibilidade em termos de contributo para o produto nacional (a começar pela sua deficiente estimação estatística) nem tem despertado o devido interesse por parte dos poderes públicos concretizado em incentivos e estratégias de fomento deste sector. Ao invés, são muitos os obstáculos, legais e outros, que entravam as potencialidades de afirmação deste sector no conjunto da economia nacional.

A presente situação de crise veio, porém, pôr em evidência o alcance de um sector de Economia social forte e extensivo a vários domínios da actividade humana e a ver no terceiro sector (designação por que também é conhecida a Economia social) uma barreira para enfrentar as disfuncionalidades do sistema capitalista⁷.

Com efeito, a Economia social, pela sua natureza, tende a procurar resposta para as necessidades reais de bens e serviços das populações, aproveita dos recursos disponíveis, nomeadamente criando oportunidades de emprego para os recursos humanos disponíveis, pratica uma responsabilidade partilhada e inspirada por valores humanos e cívicos. Não tem como objectivo a maximização do lucro do capital; se existirem excedentes, estes são investidos na melhoria do desempenho da própria entidade e só parcialmente repartido igualmente por todos os associados.

O sector da Economia social tem vindo a ganhar relevo no nosso País e deve-se à acção de muitas das suas instituições um contributo decisivo no combate à pobreza. Basta pensar na acção das Misericórdias, das IPSS, das Mutualidades, das Cooperativas, das Associações sem fim lucrativo que, por todo o País, fornecem bens e prestam serviços às pessoas e famílias mais carenciadas.

⁷ V. JEANTET, Thierry (2009) - A Economia Social. Uma alternativa ao capitalismo. Ed. Monde diplomatique, edição portuguesa.

São muitas vezes estas entidades as primeiras a reconhecer as novas necessidades sociais e a encontrar as respostas adequadas para as satisfazer.

No ano transacto, houve ocasião para reconhecer e exaltar este contributo. Todavia, o sector da economia social em Portugal, de modo geral, apresenta grandes fragilidades, a nível de recursos técnicos e financeiros e não conta, como seria devido, com incentivos do Estado correspondentes aos fins que prossegue e à utilidade social dos mesmos.

Espera-se que, com a criação da Cooperativa António Sérgio de Economia Social (a CADES, refundação do anterior INSCOOP), agora como Instituto público, com funções de apoio ao sector da economia social, se entre em nova fase da sua respectiva dinamização.

É, igualmente, de bom augúrio a criação, em Agosto último, de um Conselho Nacional para a Economia Social (CNES), com representação das diferentes modalidades do sector e personalidades de reconhecida competência na matéria, a funcionar junto da Presidência do Conselho de Ministros. Trata-se de um órgão consultivo com funções de avaliação e de acompanhamento ao nível das estratégias e das propostas políticas nas questões ligadas à dinamização e ao crescimento da Economia social.

A elaboração, a nível governamental, de um Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Economia Social (PADES), fixando objectivos e prevendo correspondentes recursos a investir no fomento do terceiro sector, se for devidamente implementado, pode bem constituir um ponto de viragem no panorama da Economia social em Portugal, contribuindo para dar visibilidade ao sector, promover a sua devida cobertura estatística, reforçar a respectiva eficiência, redireccionar a acção para conter a pobreza⁸.

Em muitos países, Portugal incluído, o sector da Economia social não tem merecido a correspondente visibilidade em termos de contributo para o produto nacional nem tem despertado o devido interesse por parte dos poderes públicos concretizado em incentivos e estratégias de fomento deste sector. Ao invés, são muitos os obstáculos, legais e outros, que entravam as potencialidades de afirmação deste sector no conjunto da economia nacional.

⁸ Numa primeira apreciação, à data deste escrito, parece estar a haver excessiva demora na implementação destas medidas; atrasos, aliás, já denunciados por algumas instituições de base, e considerados incompreensíveis em face da gravidade do momento que atravessamos e as duras realidades sociais que se prevêem por efeito das medidas anti-crise ultimamente tomadas.

CONTEXTOS TERRITORIAIS DIFERENTES FAZEM A DIFERENÇA NO RISCO DE POBREZA EM PORTUGAL?

**DO DIFFERENT TERRITORIAL CONTEXTS MAKE THE
DIFFERENCE IN THE RISK OF POVERTY IN PORTUGAL?**

ELVIRA SOFIA LEITE DE FREITAS PEREIRA

Centro de Administração e Políticas Públicas
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
Universidade Técnica de Lisboa

RESUMO

Vários estudos realizados em Portugal têm demonstrado que o risco de pobreza não se distribui uniformemente no território, associando um risco maior de pobreza às áreas rurais. Contudo, esta evidência empírica nada revela de sistemático sobre o papel dos lugares na configuração da pobreza (Subramanian & Duncan, 2000). Neste contexto, este estudo pretende contribuir para a compreensão da relação observada entre localização rural e risco de pobreza. Para o efeito, é realizado, em primeiro lugar, um breve enquadramento teórico e metodológico do estudo da relação entre pobreza e localização. São depois desenvolvidas, com recurso a fontes de informação diversas, quatro variáveis de caracterização do território, associadas a três dimensões centrais dos efeitos da localização rural sobre a pobreza que foram identificadas pela literatura - ruralidade, acessibilidade e contexto económico - e, utilizando os microdados do Inquérito aos Orçamentos Familiares de 2000, são analisados os efeitos da localização rural na pobreza. Os resultados desta análise sugerem que o efeito da ruralidade na pobreza é sobretudo explicado pelo efeito da composição ao nível das características socioeconómicas dos agregados domésticos e pelo efeito estrutural de outras características do território associadas à ruralidade, nomeadamente a acessibilidade e o contexto económico.

ABSTRACT

Several studies in Portugal have shown that poverty risk is not evenly distributed across the territory, identifying a higher risk of poverty in rural areas. Nevertheless, this empirical evidence tells us nothing systematic about the role of places in shaping poverty (Subramanian & Duncan, 2000). This study aims at contributing to the understanding of the observed relation between rural location and poverty risk in Portugal. We present a theoretical and a methodological framework to analyze the relation between poverty and location. Using diverse data sources, we develop four variables to measure territory characteristics in mainland Portugal associated with the three main dimensions of rural location effects on poverty: rurality, accessibility and economic context. Using microdata from the Household Budget Survey 2000 for mainland Portugal, we analyze the effects of rural location on poverty. We find that the rurality effect on poverty is mainly explained by the household socioeconomic compositional effect and by the structural effect of other territory characteristics associated with rurality, namely accessibility and economic context.

1. Introdução

Numerosos estudos empíricos realizados nos últimos 30 anos apontam para a existência de uma distribuição espacial desigual da pobreza em Portugal e revelam um risco substancial e significativamente maior de pobreza em áreas rurais ou pouco povoadas. Em 2008, em Portugal, o risco de pobreza dos residentes em áreas pouco povoadas correspondia a cerca do dobro do risco de pobreza dos residentes em áreas densamente povoadas - 23,4 % em áreas pouco povoadas e 11,9 % em áreas densamente povoadas (Instituto Nacional de Estatística, 2010).

Contudo, este tipo de evidência empírica nada revela de sistemático sobre o papel dos lugares na configuração da pobreza (Subramanian & Duncan, 2000). Por um lado, não permite identificar e distinguir os factores contextuais específicos, tradicionalmente associados à localização rural, que podem explicar as diferenças espaciais no risco de pobreza. Por outro lado, não permite, por si só, identificar a existência de um efeito estrutural da ruralidade, ou dos contextos territoriais a ela associados, no risco de pobreza. De facto, as diferenças espaciais observadas podem ser o resultado de um efeito composição, ou seja, podem ser o reflexo da distribuição espacial dos indivíduos com características de maior vulnerabilidade à pobreza. Neste caso, um maior risco de pobreza em determinadas áreas é explicado apenas pela existência nessas áreas de uma maior proporção de indivíduos com características de maior vulnerabilidade à pobreza.

Para aprofundar o conhecimento dos factores de pobreza em Portugal importa pois proceder a uma caracterização das unidades territoriais orientada para os aspectos teóricos e empiricamente verificados da influência da localização rural sobre a pobreza, e estudar o efeito desses contextos territoriais na pobreza, área de investigação que tem sido relativamente negligenciada em Portugal.

Partindo das hipóteses de que a localização pode ser vista como o “lugar de um conjunto de oportunidades

e barreiras” (Weber, Jensen, Miller, Mosley, & Fisher, 2005) e de que a pobreza é um problema social macro explicado por oportunidades económicas e sociais limitadas (Cotter, 2002), o estudo, cujos principais resultados se sintetizam neste artigo, teve como finalidade geral contribuir para a compreensão dos factores explicativos da pobreza em Portugal e, em especial, aferir a existência de um efeito estrutural dos contextos territoriais em geral e da ruralidade em particular sobre a pobreza¹.

A organização deste artigo foi orientada pelas seguintes quatro questões que se consideraram relevantes do ponto de vista da análise espacial da pobreza em Portugal:

- 1) Como se pode explicar a relação empiricamente verificada entre localização rural e pobreza? (secção 2).
- 2) Como distinguir e estudar quantitativamente o efeito da localização em geral, e da ruralidade em particular, na pobreza? (secção 3).
- 3) Como diferem os contextos territoriais em Portugal em relação a três atributos centrais da relação entre localização rural e pobreza: ruralidade, acessibilidade e contexto económico? (secção 4).
- 4) Qual a importância do efeito da composição e do efeito estrutural na explicação das diferenças espaciais observadas no risco de pobreza em Portugal? (secção 5).

2. Localização rural e pobreza

Na literatura sobre pobreza, a localização é vista como o “lugar de um conjunto de oportunidades e barreiras”, sendo a localização rural reconhecida como aquela que oferece menores oportunidades e barreiras mais altas ao sucesso económico (Weber *et al.*, 2005).

Nas análises da distribuição espacial do risco de pobreza, em Portugal e noutros países, os resultados indicam, de facto, a existência de diferenças substanciais e persistentes no risco de pobreza entre diferentes localizações e regiões, apontando para um maior risco de pobreza nas áreas rurais.

¹ Tese de doutoramento da autora com o título “Pobreza e ruralidade: uma análise espacial em Portugal Continental”, orientada pelo Professor Doutor José António Correia Pereira.

Na literatura sobre pobreza, a localização é vista como o “lugar de um conjunto de oportunidades e barreiras”, sendo a localização rural reconhecida como aquela que oferece menores oportunidades e barreiras mais altas ao sucesso económico.

Nas análises da distribuição espacial do risco de pobreza, em Portugal e noutros países, os resultados indicam, de facto, a existência de diferenças substanciais e persistentes no risco de pobreza entre diferentes localizações e regiões, apontando para um maior risco de pobreza nas áreas rurais.

Num artigo que sintetiza os resultados da literatura sobre a forma como as características dos locais podem afectar a pobreza, Blank (2005) identifica cinco atributos de uma região ou localidade que podem afectar a incidência e a natureza da pobreza: i) o ambiente natural, ii) a estrutura económica, iii) as instituições comunitárias e políticas, iv) as normas sociais e o ambiente cultural e v) as características demográficas da população. Estes atributos estão relacionados entre si pelo que se torna difícil distinguir a ‘causa’ da ‘consequência’.

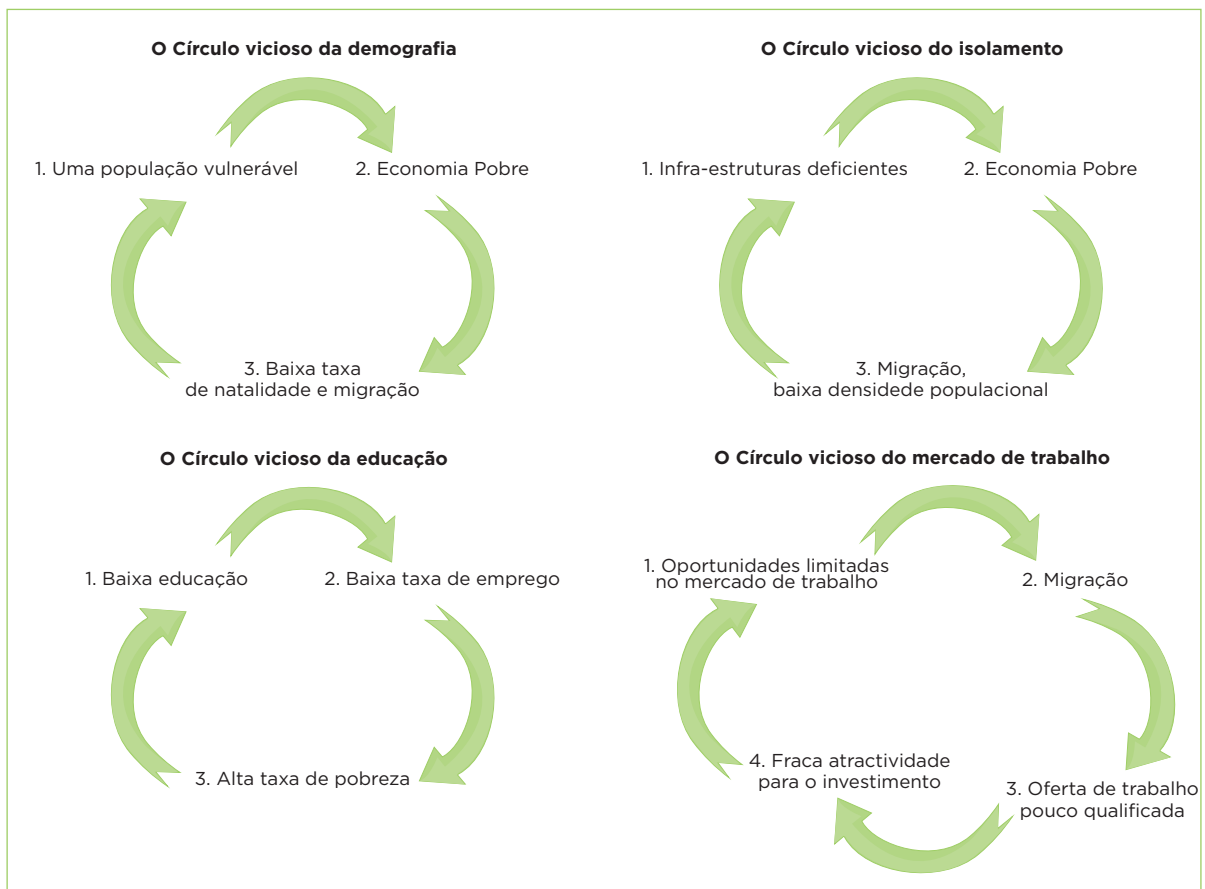
Por exemplo, uma economia local que fornece oportunidades de emprego limitadas e associadas a baixas qualificações pode reforçar as baixas habilitações locais através da influência que produz sobre as ambições educacionais dos que aí residem, uma vez que os jovens perante oportunidades de emprego com baixas qualificações não investem na formação, e pela selecção residencial dos que ficam, uma vez que os indivíduos mais dotados tenderão a abandonar essas áreas à procura de melhores oportunidades de emprego (Blank, 2005). Esta situação tem como consequência a erosão da base dos recursos locais o que por sua vez influenciará as oportunidades económicas futuras e a atracção de novos investimentos e empresas (Blank, 2005; Ravallion, 1998).

Num relatório publicado em 2008 pela Comissão Europeia sobre pobreza e exclusão social nas áreas rurais (EC – European Commission, 2008) eram identificados quatro círculos viciosos da pobreza das áreas rurais: o *círculo vicioso da demografia*, o *círculo vicioso do isolamento*, o *círculo vicioso da educação* e o *círculo vicioso do mercado de trabalho* (Figura 1).

O *círculo vicioso da demografia*, é gerado por uma situação demográfica desfavorável, caracterizada por uma população mais idosa e por baixa densidade populacional, que afecta negativamente o desempenho económico das áreas rurais e encoraja a migração, tornando ainda mais desfavorável a sua situação demográfica (EC, 2008).

O *círculo vicioso do isolamento* é gerado por infra-estruturas deficientes, que afectam negativamente o desempenho económico das áreas rurais, encorajando a migração e originando um impacto negativo na situação demográfica, o que por sua vez representa um obstáculo ao desenvolvimento das infra-estruturas (EC, 2008).

O *círculo vicioso da educação* é gerado por níveis educacionais baixos, o que origina uma baixa taxa de

Figura 1 Os quatro círculos viciosos da pobreza das áreas rurais

Fonte: EC, 2008, p. 72.

O círculo vicioso da demografia, é gerado por uma situação demográfica desfavorável, caracterizada por uma população mais idosa e por baixa densidade populacional, que afecta negativamente o desempenho económico das áreas rurais e encoraja a migração, tornando ainda mais desfavorável a sua situação demográfica.

O círculo vicioso do isolamento é gerado por infra-estruturas deficientes, que afectam negativamente o desempenho económico das áreas rurais, encorajando a migração e originando um impacto negativo na situação demográfica, o que por sua vez representa um obstáculo ao desenvolvimento das infra-estruturas.

O círculo vicioso da educação é gerado por níveis educacionais baixos, o que origina uma baixa taxa de emprego; a menor taxa de emprego aumenta, por sua vez, o risco de pobreza, que pode afectar negativamente os níveis educacionais.

Finalmente, o círculo vicioso do mercado de trabalho é gerado por um mercado de trabalho com oportunidades de emprego limitadas, que obriga à migração dos mais qualificados, levando à predominância de trabalhadores de baixas qualificações e desincentivando o investimento nas áreas rurais, o que, por sua vez, limita as oportunidades de emprego.

Se as diferenças espaciais observadas são também explicadas pelo efeito estrutural, então as diferenças das características das unidades territoriais onde vivem os indivíduos ou agregados domésticos terão um efeito na probabilidade de pobreza que não se reduz às características dos indivíduos ou agregados domésticos que aí residem. Neste caso, agregados domésticos com características sociodemográficas e socioeconómicas semelhantes terão maior probabilidade de pobreza se residirem em determinadas localizações, o que sugere que os lugares não só diferem como fazem a diferença.

emprego; a menor taxa de emprego aumenta, por sua vez, o risco de pobreza, que pode afectar negativamente os níveis educacionais (EC, 2008).

Finalmente, o *círculo vicioso do mercado de trabalho* é gerado por um mercado de trabalho com oportunidades de emprego limitadas, que obriga à migração dos mais qualificados, levando à predominância de trabalhadores de baixas qualificações e desincentivando o investimento nas áreas rurais, o que, por sua vez, limita as oportunidades de emprego (EC, 2008).

Estes e outros estudos permitem aprofundar a compreensão do empobrecimento das áreas rurais e têm importantes implicações políticas no combate à pobreza.

Por um lado, os estudos realizados sugerem a possibilidade de existir quer uma influência *directa*, independente das características dos indivíduos e das escolhas que realizaram no passado, quer uma influência *indirecta*, mediada pelas características dos indivíduos, dos contextos territoriais no risco de pobreza observado. Neste segundo caso, o contexto territorial limita as opções e influencia as escolhas que os indivíduos realizam ao nível da educação e do emprego, explicando assim uma maior concentração de indivíduos com características de maior vulnerabilidade à pobreza em contextos desfavoráveis, concentração que é reforçada pela migração selectiva.

Por outro lado, esses estudos destacam a existência de dois atributos centrais do ponto de vista dos efeitos da localização rural na pobreza: a *acessibilidade* e o

contexto económico (Blank, 2005; Weber *et al.*, 2005). Nesse sentido, sugere-se que a influência da localização rural na pobreza pode ser explicada pelos contextos económicos e de acessibilidade associados à localização rural. Ainda assim, alguns investigadores têm sugerido que “existe algo não medido (e talvez impossível de medir) na localização rural que dificulta o sucesso económico das pessoas que residem nas zonas rurais” (Weber *et al.*, 2005, p. 389). Ou seja, a maior incidência de pobreza observada nas áreas rurais pode não ser apenas explicada pela associação da *ruralidade* com contextos de menor *acessibilidade* e *contextos económicos* mais desfavoráveis, mas também ter um efeito independente que não se reduz a estas dimensões.

3. Os estudos contextuais: o efeito da composição e o efeito estrutural da localização no risco pobreza

A compreensão do papel dos lugares e da ruralidade na configuração da pobreza pode ser enriquecida com *estudos contextuais* dos efeitos de factores específicos, tradicionalmente associados à localização rural, que podem explicar as diferenças espaciais encontradas na distribuição da pobreza.

Os *estudos contextuais* são um dos tipos de estudos quantitativos que procuram compreender os efeitos da localização na probabilidade de pobreza (Weber *et al.*, 2005). Estes estudos procuram explicar as diferenças

na probabilidade de pobreza ao nível dos agregados domésticos em função das características demográficas individuais sobre as quais os indivíduos não têm controlo (como, por exemplo, o sexo e a idade), das características individuais que são o resultado de escolhas – muitas vezes constrangidas – realizadas no passado (como, por exemplo, a educação, o estado civil e a ocupação), das características da área de residência que definem as oportunidades económicas locais (como por exemplo, a taxa de desemprego e a estrutura sectorial), e da localização rural (Weber *et al.*, 2005).

Estes estudos permitem assim aferir a importância relativa de dois tipos de efeitos que podem explicar as diferenças espaciais observadas: o *efeito da composição* e o *efeito estrutural*.

Se as diferenças espaciais observadas são explicadas pelo *efeito da composição*, estamos perante um problema de concentração, em determinadas áreas, de indivíduos ou agregados domésticos com características sociodemográficas e socioeconómicas de maior vulnerabilidade à pobreza. Neste caso, as diferenças espaciais na pobreza serão sobretudo explicadas por baixas dotações de recursos produtivos detidos pelos agregados domésticos, incluindo capital humano, embora com ligações à estrutura macro através dos salários e dos preços (Ravallion, 1998, 1999).

Se as diferenças espaciais observadas são também explicadas pelo *efeito estrutural*, então as diferenças das características das unidades territoriais onde vivem os indivíduos ou agregados domésticos terão um efeito na probabilidade de pobreza que não se reduz às características dos indivíduos ou agregados domésticos que aí residem. Neste caso, agregados domésticos com características sociodemográficas e socioeconómicas semelhantes terão maior probabilidade de pobreza se residirem em determinadas localizações, o que sugere que os lugares não só diferem como fazem a diferença (Subramanian & Duncan, 2000, p. 5).

Apesar de estes estudos não captarem a influência total dos contextos territoriais na pobreza, dado que as características sociodemográficas e socioeconómicas podem ser, como já foi referido, variáveis intervenientes na relação entre localização e pobreza, uma análise detalhada destes efeitos permite enriquecer a compreensão do papel dos lugares e da ruralidade na configuração da pobreza.

Além disso, a não rejeição da hipótese de existência de um efeito estrutural da localização (enquanto estrutura de oportunidades) na pobreza, como vários estudos noutros países têm demonstrado, acarreta importantes implicações teóricas do ponto de vista da explicação da pobreza e importantes implicações práticas do ponto de vista do combate à pobreza.

4. Ruralidade, acessibilidade e contexto económico: contextos territoriais em Portugal Continental

Para identificar e distinguir os factores contextuais específicos da pobreza em Portugal e aferir o efeito independente da *ruralidade* na probabilidade de pobreza é necessário, em primeiro lugar, desenvolver medidas diferentes para cada uma das dimensões relevantes seleccionadas: *ruralidade*, *acessibilidade* e *contexto económico*. Assim, para cada uma das dimensões de análise foram desenvolvidos índices de caracterização do território de Portugal Continental².

O *índice de ruralidade* resume a informação das seguintes cinco variáveis ao nível da freguesia: população residente, densidade populacional, homogeneidade da instrução, homogeneidade da qualificação profissional e proporção da população residente natural da freguesia³. Na construção do índice foram utilizados os dados dos Censos de 2001.

O *índice de acessibilidade a bens e serviços* resulta da agregação ponderada de um índice desenvolvido

² O principal método utilizado para desenvolver os índices foi a análise factorial exploratória, um método estatístico multivariado que permite resumir e reduzir a informação de um conjunto de variáveis observáveis, que se consideram representar aspectos do conceito que se pretende medir, numa ou mais variáveis não observáveis (factores ou componentes). Os índices correspondem assim aos valores dos *scores* factoriais dos factores/componentes obtidos. Nos casos do índice de ruralidade e do índice de acessibilidade, o número de casos observados é de 4037, correspondente ao número de freguesias de Portugal Continental à data dos Censos de 2001. No caso do contexto económico, o número de casos observados é de 278, correspondente ao número de concelhos de Portugal Continental à data dos Censos de 2001. A metodologia e os resultados mais detalhados relativos ao desenvolvimento destes índices podem ser consultados em Pereira, Pereirinha e Passos (2009) e em Pereira (2010).

³ De modo a que os valores mais altos das variáveis estivessem associados à ruralidade, quer no caso da população residente (número de residentes) quer no caso da densidade populacional (número de residentes por km²) foram utilizados os valores simétricos.

para medir a provisão geral de bens e serviços com uma escala desenvolvida para medir a provisão de serviços de transportes colectivos, ambos a nível da freguesia. A Carta de Equipamentos e Serviços de Apoio à População de 2002 (CESAP 2002) foi a fonte de dados seleccionada para a construção destas medidas. O índice de provisão de bens e serviços resume a informação de nove índices de existência de serviços, bens ou equipamentos - índice serviços e comércio, índice produtos, índice de cobertura água, esgotos e recolha de lixo, índice comunicações, índice ensino, índice saúde, índice acção social, índice desporto e índice cultura e lazer – que agregam 151 itens da CESAP 2002. A escala de provisão de serviços de transporte colectivos foi construída utilizando 4 itens da CESAP 2002: rede de transporte rodoviário local, rede de transporte regional/nacional, estação/apadeiro ferroviário e frequência de transporte de passageiros.

Finalmente, para o desenvolvimento dos *índices de caracterização do contexto económico*, ao nível do concelho, foram seleccionados cinco vectores de análise: i) qualificação da população, ii) dinâmica/evolução, iii) rendimento, iv) estrutura sectorial e v) mercado de trabalho. Para cada um dos vectores de análise foram seleccionadas variáveis de caracterização, num total de 18, utilizando dados dos Censos de 2001, dos Quadros de Pessoal de 2002 e do Estudo do sobre o Poder de Compra Concelhio de 2002. Da análise realizada resultaram dois índices de caracterização do contexto económico que resumem de forma adequada as variáveis seleccionadas.

O primeiro índice, que designámos por *rendimento e modernidade*, agrupa as seguintes variáveis: i) do vector rendimento, o indicador per capita do poder de compra, o índice do PIB real per capita e o ganho médio mensal dos trabalhadores por conta de outrem; ii) do vector estrutura sectorial, a população empregue no sector terciário; iii) do vector mercado de trabalho, a proporção da população empregada com qualificação alta e a proporção de trabalhadores por conta de outrem com qualificação inferior à escolaridade obrigatória (em sentido negativo); e iv) do vector dinâmica, a variação do índice

do PIB real per capita. Os valores mais elevados neste índice são associados aos contextos mais favoráveis.

O segundo índice, que designámos por *actividade e renovação*, agrupa as seguintes variáveis: i) do vector mercado de trabalho, a taxa de actividade da população em idade activa, o índice de renovação da população em idade activa, a taxa de desemprego (em sentido negativo) e a proporção de trabalhadores familiares não remunerados (em sentido negativo); ii) do vector qualificação da população, a taxa de analfabetismo (em sentido negativo); iii) do vector estrutura sectorial, a população empregue no sector primário (em sentido negativo); e iv) do vector dinâmica, a variação percentual da população residente empregada. Numa análise adicional verificou-se que este índice tem uma correlação moderada alta com a proporção da população empregue no sector secundário. Os valores mais elevados neste índice são associados aos contextos mais favoráveis.

Cada um dos quatro índices foi transformado numa tipologia que resulta do agrupamento do índice respectivo em cinco classes pelo método das quebras naturais⁴. Na figura 2, é apresentada a representação espacial em Portugal Continental de cada uma destas quatro tipologias, revelando a heterogeneidade do território ao nível destas quatro variáveis⁵.

Uma leitura regional das quatro tipologias sugere, numa leitura macro e simplificada das configurações espaciais, a coexistência e justaposição de três oposições territoriais internas referidas por Ferrão (2003): a oposição norte/sul, a oposição litoral/interior e a configuração em arquipélago que resulta da emergência de aglomerações urbanas no litoral e no interior, no norte e no sul.

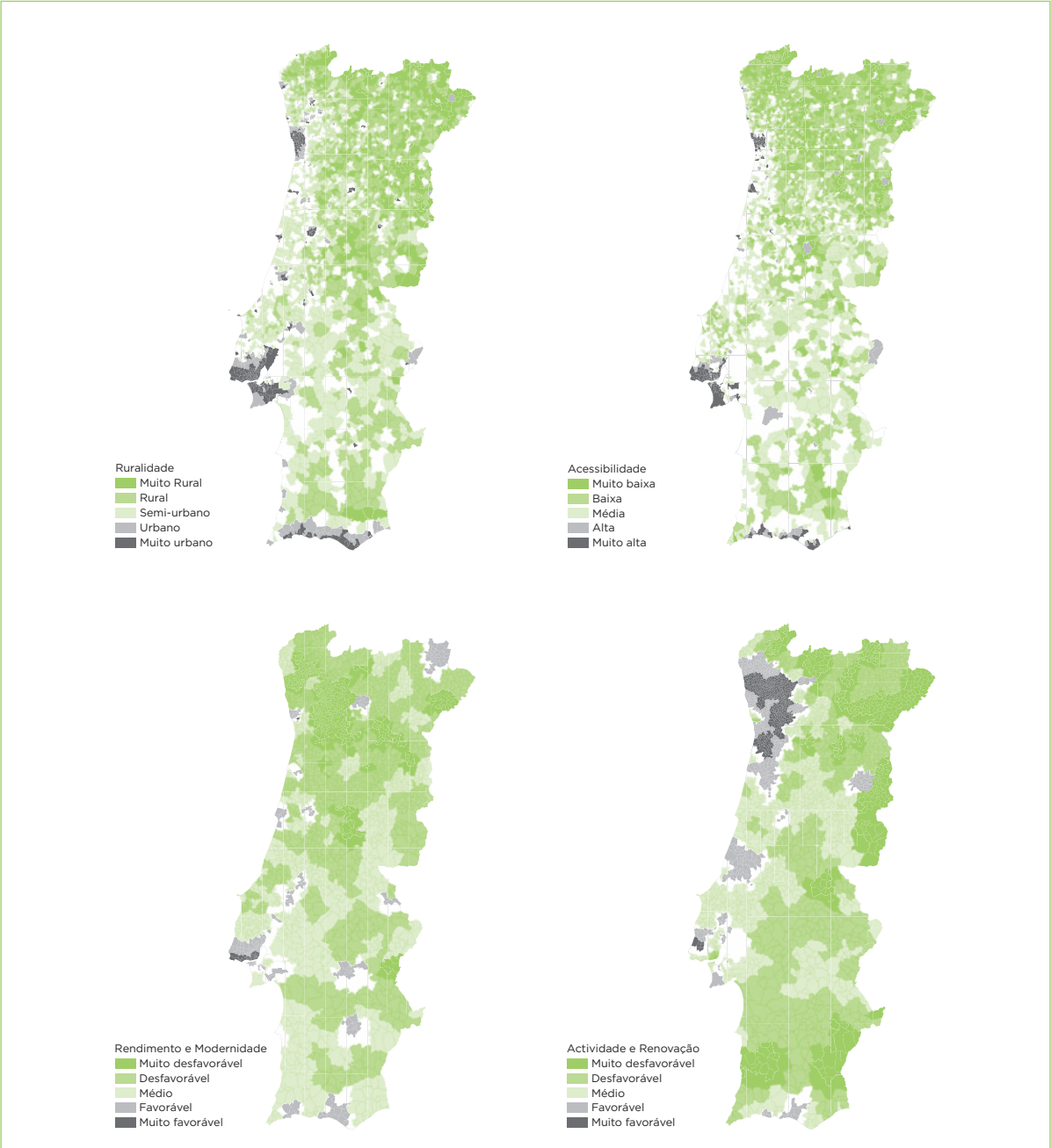
A análise da associação entre o índice de ruralidade por um lado e os outros três índices desenvolvidos por outro revela, como seria de esperar, uma associação da *ruralidade* com contextos de menor *acessibilidade* e *contextos económicos* mais desfavoráveis, quer em termos de *rendimento e modernidade* quer em termos de *actividade e renovação*.⁶ No entanto, como se pode observar na figura 2 e tendo em conta também os diferentes níveis

⁴ Este método de classificação procura reduzir a variância dentro dos grupos e maximizar a variância entre os diferentes grupos.

⁵ Estas representações espaciais foram realizadas com recurso ao programa ArcGIS e à Carta Administrativa Oficial V1.0 - Junho de 2001 (disponível em <http://www.igeo.pt/produtos/cadastro/caop/versao1.htm>)

⁶ A associação, em sentido negativo, entre o índice de ruralidade e o índice de acessibilidade é em particular alta. Já a associação, em sentido negativo, entre o índice de ruralidade e os índices rendimento e modernidade e actividade e renovação tem uma magnitude baixa a moderada, reflectindo, em parte, o facto de no mesmo contexto económico (ao nível do concelho) se poderem encontrar diversos contextos de ruralidade (ao nível da freguesia).

Figura 2 Representação cartográfica das tipologias de caracterização do território



Nos estudos transversais dos efeitos espaciais, e da localização rural em particular, na probabilidade de pobreza são normalmente considerados dois tipos de efeitos que podem explicar as diferenças espaciais observadas: o efeito da composição e o efeito estrutural. Se as diferenças espaciais observadas são inteiramente atribuíveis ao efeito da composição, o efeito da localização sobre a probabilidade de pobreza tenderá a desaparecer quando ajustado para as características sociodemográficas e socioeconómicas dos indivíduos ou agregados domésticos. Se as diferenças espaciais observadas são também atribuíveis a um efeito estrutural, o efeito da localização sobre a probabilidade de pobreza manter-se-á quando ajustado para as características sociodemográficas e socioeconómicas dos indivíduos ou agregados domésticos.

de análise, cada uma das quatro medidas produz uma caracterização específica e diferenciada do território de Portugal Continental, sugerindo assim o interesse em considerar as quatro medidas desenvolvidas de caracterização do território para estudar os factores de pobreza ligados à localização.

4. A dimensão espacial da pobreza em Portugal: o efeito da composição e o efeito estrutural dos contextos territoriais

4.1 Aspectos metodológicos

Como referido anteriormente, nos estudos transversais dos efeitos espaciais, e da localização rural em particular, na probabilidade de pobreza são normalmente considerados dois tipos de efeitos que podem explicar as diferenças espaciais observadas: o *efeito da composição* e o *efeito estrutural*. Se as diferenças espaciais observadas são inteiramente atribuíveis ao *efeito da composição*, o efeito da localização sobre a probabilidade de pobreza tenderá a desaparecer quando ajustado para as características sociodemográficas e socioeconómicas dos indivíduos ou agregados domésticos. Se as diferenças espaciais observadas são também atribuíveis a um *efeito estrutural*, o efeito da localização sobre a probabilidade de pobreza manter-se-á quando ajustado para as características sociodemográficas e socioeconómicas dos indivíduos ou agregados domésticos.

Para compreender o efeito da ruralidade e de outras características do território na probabilidade de pobreza em Portugal Continental, considerou-se importante distinguir quatro tipos de efeitos: i) o *efeito da composição das características sociodemográficas dos ADPs*, ii) o *efeito da composição das características socioeconómicas dos ADPs*, iii) o *efeito estrutural de outras características dos contextos territoriais* e iv) o *efeito estrutural da ruralidade*.

Para realizar as análises destes efeitos foram utilizados os microdados do Inquérito aos Orçamentos Familiares de 2000 (IOF 2000), aos quais foram associadas as variáveis de caracterização do território operacionalizadas.⁷ A unidade de análise seleccionada foi o agregado

⁷ A base de microdados do IOF 2000 não disponibiliza a variável freguesia por razões de confidencialidade. Nesse sentido, foi solicitado ao Instituto Nacional de Estatística (INE) o cruzamento dos ficheiros de microdados do IOF 2000, cedidos ao abrigo do Protocolo entre o INE e o Ministério da Ciência Tecnologia e Ensino Superior, com as tipologias de caracterização do território operacionalizadas (cinco categorias). Depois de uma análise técnica para avaliação do risco de identificação, o cruzamento foi autorizado e realizado pelo INE, dado não colocar as unidades estatísticas em causa em risco de identificação.

doméstico privado (ADP) uma vez que são as características do ADP em termos de rendimento e privação que determinam a situação de pobreza do mesmo⁸.

A técnica utilizada foi a análise de regressão logística e foi definida como variável dependente a situação de pobreza, com valor 1 no caso do ADP se encontrar em situação de pobreza consistente e valor 0 no caso de não pobreza consistente.⁹ As variáveis independentes (ou preditoras) foram organizadas em 4 blocos: i) bloco sociodemográfico (características sociodemográficas do ADP); ii) bloco socioeconómico (características socioeconómicas do ADP); iii) bloco territorial (características do território à excepção da variável ruralidade) e iv) ruralidade.

As variáveis independentes mantidas nos diversos modelos de regressão logística são aquelas que revelaram ter poder preditor da pobreza na análise por blocos ou na análise do modelo completo (que inclui todos os blocos de variáveis independentes), a saber: i) no bloco sociodemográfico: número de adultos, número de crianças, número de doentes ou incapacitados, existência de idosos, escalão etário do representante do agregado, sexo do representante do agregado, situação familiar do representante do agregado; ii) no bloco socioeconómico: número de titulares de receita, número de activos, número de desempregados, principal fonte de rendimento do agregado, nível de instrução do representante do agregado, categoria socioprofissional do representante do agregado, regime de prestação de trabalho do representante e sector de prestação de trabalho do representante; iii) no bloco territorial: acessibilidade, rendimento e modernidade, actividade e renovação, NUTS II e área metropolitana; e iv) ruralidade¹⁰.

4.2 Resultados

Os principais resultados das análises realizadas por blocos são os seguintes:

- 1) Considerando apenas a *ruralidade* como variável preditora (efeito não ajustado) verifica-se, tal como esperado, que a probabilidade de pobreza aumenta com a ruralidade: as chances de pobreza aumentam 100 % (OR=2,00; I.C. a 95 %=[1,89;2,13]) por cada nível adicional de ruralidade¹¹.
- 2) A magnitude do *efeito da ruralidade ajustado para os efeitos das variáveis de caracterização sociodemográfica do ADP* é ligeiramente superior à magnitude do efeito não ajustado. De facto, no modelo ajustado, as chances de pobreza aumentam 115 % (OR=2,15; I.C. a 95 %=[1,98;2,33]) por cada nível adicional de ruralidade. Este resultado sugere, assim, que o efeito da ruralidade sobre a probabilidade de pobreza não é atribuível ao efeito da composição das características sociodemográficas dos ADP.
- 3) A magnitude do *efeito da ruralidade ajustado para os efeitos das variáveis de caracterização socioeconómica do ADP* é claramente e significativamente menor do que a magnitude do efeito não ajustado. Assim, no modelo ajustado, as chances de pobreza aumentam 53 % (OR=1,53; I.C. a 95 %=[1,40;1,68]) por cada nível adicional de ruralidade. Este resultado sugere, assim, que o efeito da ruralidade sobre a probabilidade de pobreza é em grande parte atribuível ao efeito da composição das características socioeconómicas dos residentes nos diferentes contextos.
- 4) Considerando apenas as variáveis do *bloco territorial* como variáveis preditoras verifica-se que cada uma das variáveis – acessibilidade, rendimento e modernidade, actividade e renovação, região NUTS II e área metropolitana – tem efeitos significativos na probabilidade de pobreza. Os efeitos observados da acessibilidade, do rendimento e modernidade e da actividade e renovação são os esperados. Quer a

⁸ O Agregado Doméstico Privado é definido como: “conjunto de indivíduos que reside no mesmo alojamento e cujas despesas habituais em alojamento e alimentação são suportadas conjuntamente (orçamento comum), independentemente da existência de laços de parentesco; ou indivíduo que ocupa integralmente um alojamento, ou que, partilhando-o com outros indivíduos, não satisfaz a condição anterior (orçamento comum)” (INE, 2001).

⁹ Esta variável dependente resulta de uma operacionalização do conceito de pobreza que combina uma medida de rendimento insuficiente e uma medida de privação material forçada para produzir uma tipologia de pobreza. Os ADP seleccionados para estas análises correspondem assim a uma sub-amostra dos ADP inquiridos no IOF 2000, aqueles consistentemente identificados como pobres e não pobres pelas duas medidas operacionalizadas, totalizando 5 391 casos. A metodologia e os resultados mais detalhados relativos a estas análises podem ser consultados em Pereira (2010).

¹⁰ O indivíduo seleccionado como representante do agregado é o membro do ADP que aufer o rendimento monetário individual mais elevado.

¹¹ As chances correspondem neste caso ao rácio entre a probabilidade de pobreza e a probabilidade de não pobreza.



melhoria da acessibilidade, quer a melhoria dos contextos de rendimento e modernidade e de actividade e renovação diminuem significativamente a probabilidade do ADP ser pobre.

- 5) A magnitude do *efeito da ruralidade ajustado para os efeitos das variáveis de caracterização do território* é claramente e significativamente menor do que magnitude do efeito não ajustado. Assim, no modelo ajustado, as chances de pobreza aumentam 68 % (OR=1,68; I.C. a 95 %=[1,51;1,86]) por cada nível adicional de ruralidade. Este resultado sugere que o efeito da ruralidade sobre a probabilidade de pobreza é em grande parte atribuível aos efeitos que as outras características do território, associadas à ruralidade, têm sobre a pobreza.

Dos resultados das análises realizadas por blocos e da análise realizada com inclusão de todas as variáveis independentes dos quatro blocos (modelo completo) pode concluir-se o seguinte:

- 1) Os factores associados às *características socioeconómicas do ADP* são aqueles que melhor explicam a pobreza dos mesmos. Destacam-se os efeitos protectores do número de titulares de receita, do número de activos, de ter a propriedade ou o capital como principal fonte de receita, de níveis mais elevados de instrução, da pertença à categoria socioprofissional mais elevada – empresários, dirigentes e profissionais liberais – e do emprego no sector público. É também interessante notar que a pertença do representante à categoria dos reformados por outras razões que não a doença/incapacidade, ajustado para o efeito das outras variáveis, nomeadamente para a principal fonte de receita do ADP, aparece como um factor protector da pobreza. Por outro lado, o número de desempregados, a dependência de pensões como principal fonte de rendimento, os níveis de instrução mais baixos e a pertença à categoria socioprofissional de agricultor independente destacam-se como factores importantes de vulnerabilidade à pobreza.
- 2) Dado que as *variáveis de caracterização do território* mantêm um efeito significativo quando ajustado para os efeitos de todas as variáveis sociodemográficas e

socioeconómicas, não é possível rejeitar a hipótese de existência de um *efeito estrutural dos contextos territoriais na pobreza*.

- 3) O *efeito da ruralidade* na pobreza em Portugal é sobretudo explicado pelo *efeito da composição das características socioeconómicas dos ADP* e pelo *efeito estrutural de outras características do território* associadas à ruralidade, nomeadamente a acessibilidade e os contextos económicos de rendimento e modernidade e de actividade e renovação.

São os factores associados às características socioeconómicas dos ADP que melhor explicam a pobreza dos mesmos. Assim, é possível que uma parte importante da influência da ruralidade e dos contextos a ela associados na probabilidade de pobreza se exerça por limitação das opções e por influência sobre as escolhas que os indivíduos realizam ao nível da educação e do emprego.

Considerações finais

A resposta que este estudo dá à questão levantada no título deste artigo é positiva: em Portugal contextos territoriais diferentes fazem a diferença no risco de pobreza.

De facto, os resultados apresentados sugerem um efeito estrutural dos contextos territoriais na probabilidade de pobreza: ADP com características sociodemográficas e socioeconómicas semelhantes têm uma maior probabilidade de serem pobres se residirem em freguesias de maior ruralidade e de menor acessibilidade e em concelhos com contextos económicos menos favoráveis, quer em termos de rendimento e modernidade quer em termos de actividade e renovação.

Adicionalmente, os resultados sugerem que o efeito da ruralidade na pobreza é sobretudo explicado pelo efeito da composição ao nível das características socioeconómicas dos ADP e pelo efeito estrutural de outras características do território, nomeadamente a acessibilidade e o contexto económico, associadas à ruralidade.

O conjunto dos resultados indica, aliás, que são os factores associados às características socioeconómicas dos ADP que melhor explicam a pobreza dos mesmos.

Assim, é possível que uma parte importante da influência da ruralidade e dos contextos a ela associados na probabilidade de pobreza se exerça por limitação das opções e por influência sobre as escolhas que os indivíduos realizam ao nível da educação e do emprego.

Estes resultados têm implicações importantes que não devem ser ignoradas. Em primeiro lugar, a existência de um efeito estrutural da acessibilidade e dos contextos económicos coloca a tónica na estrutura de oportunidades enquanto causa directa da pobreza em Portugal. Em segundo lugar, a existência deste efeito estrutural significa que os indivíduos continuam a ter um incentivo para abandonar as áreas rurais ou pouco povoadas em Portugal, com possíveis consequências negativas do ponto de vista do ordenamento do território. Em terceiro lugar, e abrindo, desde já, perspectivas para investigações futuras neste domínio, importa aprofundar em Portugal o efeito dos contextos territoriais no constrangimento das escolhas dos indivíduos. Finalmente, o efeito estrutural identificado sugere que o desenvolvimento da infra-estrutura física e económica nas áreas com contextos territoriais mais desfavoráveis pode ser, de facto, um instrumento eficaz no combate à pobreza.

Referências Bibliográficas

- Blank, R. M. (2005), "Poverty, Policy, and Place: How Poverty and Policies to Alleviate Poverty Are Shaped by Local Characteristics", in *International Regional Science Review*, 28, n. 4, pp. 441-464.
- Cotter, D. (2002), "Poor People in Poor Place: Local Opportunity Structures and Household Poverty", in *Rural Sociology*, 67, n. 4, pp. 534-555.
- EC - European Commission (2008), "Poverty and Social Exclusion in Rural Areas: Final Study Report", in *European Communities*, pp. 1-187.
- Ferrão, J. (2003), "Dinâmicas Territoriais e Trajectórias de Desenvolvimento, Portugal 1991-2001", in *Revista de Estudos Demográficos*, n. 34, pp. 17-25.
- Instituto Nacional de Estatística (2010), *Sobre a pobreza, as desigualdades e a privação material em Portugal*, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, pp. 1-200.
- Pereira, E. (2010), *Pobreza e Ruralidade: uma análise espacial em Portugal Continental*, Tese de Doutoramento, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, pp. 1-412.
- Pereira, E., Pereirinha, J., & Passos, J. (2009), "Desenvolvimento de índices de caracterização do território para o estudo da pobreza em Portugal Continental", in *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, n. 21, pp. 9-35.
- Ravallion, M. (1998), "Poor Areas". In D. Giles, & A. Ullah (eds), *The Handbook of Applied Economic Statistics*, (pp. 63-91), New York: Marcel Dekkar.
- Ravallion, M., & Wodon, Q. (1999), "Poor areas, or only poor people?", in *Journal of Regional Science*, 39, n. 4, pp. 689-711.
- Subramanian, S., & Duncan, C. (2000), "Capability and Contextuality", in *Harvard Center for Population and Development Studies Working Paper Series*, 10, n. 10, pp. 1-20.
- Weber, B., Jensen, L., Miller, K., Mosley, J., & Fisher, M. (2005), A critical review of rural poverty literature: Is there truly a rural effect? in *International Regional Science Review*, 28, n. 4, pp. 381-414.

2010: 10 ANOS EM REDE NO COMBATE À POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL*

**2010: 10 YEARS IN NETWORK IN THE FIGHT AGAINST
POVERTY AND SOCIAL EXCLUSION**

**ANA SOFIA MARQUES
JACQUELINE BARRETO**
Instituto da Segurança Social, IP
Instituto da Segurança Social, IP

RESUMO

O presente documento pretende dar conta de alguns dados sobre os 10 anos da Rede Social, resultando de uma reflexão sobre determinados aspectos decorrentes da fase de implementação do Programa e algumas evoluções posteriores. Retorna-se, ainda que de uma forma breve e a título de enquadramento, ao contexto da criação do Programa, apresentam-se alguns dados de monitorização do programa a nível nacional, apontando também certas tendências de intervenção mais recentes, a partir de uma abordagem sucinta daquilo que tem sido o objecto das preocupações dos actores sociais envolvidos nas redes sociais e o foco da sua acção. Alude-se, ainda, à participação das estruturas da Rede no âmbito do Ano Europeu de Combate à Pobreza e Exclusão Social, reveladora de movimentos gerados a partir do trabalho das mesmas. Finalmente, tecem-se algumas considerações gerais em torno das exigências deste processo e do legado que estes anos de experiência do trabalho das redes constitui para o país.

ABSTRACT

The purpose of the present document is to illustrate the global information about the ten years of the Social Network Program, which lead to a reflection about certain aspects obtained throughout the implementation of the Program, as well as some subsequent evolutions. It is also mentioned, although briefly and as a simple introduction, the context of the creation of the Program. Information about the observation of the Program at national level is also presented and there are references to several recent tendencies of intervention, from a succinct approach of what have been the object of concern and the centre of action of the social actors involved in the Social Network. Moreover, this document alludes to the participation of the Social Network structures, concerning the European Year of Fight against Poverty and Social Exclusion, which has revealed the movements created from the work of the same. Finally, some general considerations about the demands of this process and the legacy that these years of work experience of the Social Network has brought to the country were made.

Breve relance sobre o contexto de criação do Programa Rede Social¹

 “reconhecimento público da Rede Social” no nosso país, através da publicação da RCM 197/97, de 18 de Novembro, insere-se numa época de forte investimento e ampliação das políticas sociais.

Como referem Castro; J. L. Castro e Gonçalves, A. Gonçalves (2002: 71), esta foi uma fase caracterizada “(...) pelo desenvolvimento, nos países da União Europeia, com ritmos diferenciados e diversas formas de adaptação aos contextos nacionais, de algumas tendências de evolução relevantes que marcam o pensamento teórico-metodológico e a definição de políticas e orientações práticas (...)”. Com efeito, algumas orientações, patentes já há algum tempo, readquirem novo impulso no sentido da demarcação das soluções assistencialistas e da criação de um modelo mais abrangente.

É assim que, segundo os mesmos autores, a noção de desenvolvimento social ganha destaque, bem como a consciência de que as medidas de combate à pobreza e exclusão social devem ser enquadradas em dinâmicas de desenvolvimento sustentado¹. Assiste-se à afirmação da necessidade de territorialização da intervenção, suportada na realização de projectos transversais e integrados, de base comunitária. Estimula-se o maior envolvimento das instituições e instâncias locais de governação no que respeita ao desenvolvimento da acção social, e incentiva-se a promoção e organização da participação activa das populações e dos grupos a quem se dirigem as medidas de política social.

Em Portugal, no domínio da Solidariedade e Segurança Social, o governo em exercício² anuncia o compromisso de apoiar os diversos agentes sociais e associar-se a eles, para promover uma actuação intersectorial e de integração das políticas.

É neste quadro, e a fim de atingir estes objectivos, que são criadas uma série de medidas e programas de carácter social apelando à participação e assumpção das responsabilidades por parte das entidades públicas e privadas, na construção de uma “política de inserção social”.

Circunscrevendo-nos a apenas algumas destas medidas e programas, que tinham por base um trabalho em parceria, podemos referir o desenvolvimento de um processo interministerial e interinstitucional de reforma do sistema de protecção de crianças e jovens em risco, que resultou num modelo³ que considera as crianças e jovens como actores sociais e *reforça a participação activa da comunidade numa nova relação de parceria com o Estado, potenciadora das sinergias locais no sentido do estabelecimento de redes de desenvolvimento social*.

Outro lançamento, provavelmente um dos mais simbólicos deste posicionamento face às políticas sociais, foi o “Rendimento Mínimo Garantido” (RMG)⁴, cuja fase piloto se iniciou a 1 de Julho de 1996 e o alargamento ao nível nacional um ano depois, com o envolvimento de um número significativo de entidades de diferentes sectores.

A respeito do RMG, Paulo Pedroso, (1997: 81) afirmava que “é necessário sensibilizar os contextos sociais em que estes [os beneficiários do RMG] vivem para a materialização dessas oportunidades. A inserção só pode materializar-se, nos constrangimentos existentes, se envolver um conjunto diversificado de agentes locais que contribua para a criação de um clima local de inserção”. Referindo-se às Comissões Locais de Acompanhamento (CLA) do RMG, prosseguia lembrando que (...) *estas experiências podem ser um embrião de uma forma mais participativa de gestão local das políticas sociais que pode, ela própria, constituir um elemento para uma (nova) legitimação de políticas que promovem a coesão social*⁵”.

¹ Existe já alguma literatura sobre o Programa Rede Social, as suas condições de implementação, metodologia, processos, principais produções, constrangimentos, boas práticas, estudos de caso e outros. Uma retrospectiva mais abrangente dos anos de implementação do Programa pode ser encontrada, por exemplo, em CASTRO, J. L. (coord.) et al. (2009).

² Para uma discussão dos conceitos de desenvolvimento cf. AMARO, Rogério Roque (2003).

³ XIII Governo Constitucional (1995-1999).

⁴ Deste processo de reforma resultou a convicção de que a intervenção estadual relativa aos menores infractores não pode ser a mesma que se adequa às situações dos menores em perigo, pelo que entraram simultaneamente em vigor a 1 de Janeiro de 2001, a Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo e a Lei Tutelar Educativa.

⁵ Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho e dispositivos regulamentares subsequentes, prosseguindo a Recomendação do Conselho das Comunidades Europeias (92/441/CEE), de 24 de Junho de 1992 e outros documentos comunitários.

A noção de desenvolvimento social ganha destaque, bem como a consciência de que as medidas de combate à pobreza e exclusão social devem ser enquadradas em dinâmicas de desenvolvimento sustentado. Assiste-se à afirmação da necessidade de territorialização da intervenção, suportada na realização de projectos transversais e integrados, de base comunitária. Estimula-se o maior envolvimento das instituições e instâncias locais de governação no que respeita ao desenvolvimento da acção social, e incentiva-se a promoção e organização da participação activa das populações e dos grupos a quem se dirigem as medidas de política social.

Assim, esta experiência parece ter constituído uma alavanca para a subsequente instituição da Rede Social. Começando pelo reconhecimento de “um vasto espectro de redes de solidariedade que a política social não poderá descurar, sob pena de alienar a sua força vital”, a RCM apelava a uma “melhor coordenação entre todas as entidades com intervenção num mesmo território e à sinalização das situações no âmbito da acção social (...)”.

A fundação da Rede Social vai situar-se, então, neste movimento mais vasto de promoção de políticas sociais activas, baseado na cooperação entre instituições públicas, instituições da sociedade civil e redes informais de solidariedades, com vista à consolidação de um tecido social consciente e coeso, que permita o combate aos factores geradores de pobreza e de produção da exclusão social.

O início da implementação

Entre a publicação da RCM e o início da implementação do Programa decorreram ainda cerca de dois anos. A Direcção Geral da Acção Social e o Instituto para o Desenvolvimento Social integraram um subgrupo de trabalho do chamado “Grupo III”, no âmbito do Pacto de Cooperação para a Solidariedade, encarregue de preparar um documento de enquadramento da implementação da Rede Social, designado de “Programa para a Implementação de Projectos piloto no âmbito da Rede Social”, que foi aprovado em Abril de 1999 e publicamente apresentado em Setembro do mesmo ano.

É este documento que traça um quadro referencial da acção, tendo em conta que alguns dos pressupostos em que se baseava a RCM⁶, para serem exequíveis, teriam que ser orientados por algum tipo de planeamento. Deste modo, o referido documento aponta para “uma metodologia de planeamento integrado que vá ao encontro das necessidades individuais e colectivas, da articulação das iniciativas em curso numa comunidade, e da concepção de um projecto integrado de desenvolvimento local”.

⁶ Refira-se, por exemplo, a erradicação ou atenuação da pobreza e exclusão social, a promoção do desenvolvimento social, a actuação concertada na prevenção e solução de problemas sociais a adopção de prioridades.⁵ Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho e dispositivos regulamentares subsequentes, prosseguindo a Recomendação do Conselho das Comunidades Europeias (92/441/CEE), de 24 de Junho de 1992 e outros documentos comunitários.

A tentativa de passar da resolução casuística dos problemas e de forma sectorializada para o desenvolvimento de uma intervenção planeada e participada pelos agentes locais, geradora de projectos integrados e acções transversais impôs-se, assim, logo na fase inicial de implementação do Programa, como forma de organização do próprio trabalho a desenvolver.

Numa primeira etapa (entre o 4.º trimestre de 1999 até Março de 2001), a operacionalização do Programa realizou-se em 41 concelhos-piloto. Posteriormente, foi alargada ao restante território continental, através de sucessivas fases de adesão até 2008⁷, como se pode observar através do quadro seguinte.

De um modo geral, a implementação da Rede Social nos Concelhos foi organizada segundo algumas etapas de desenvolvimento, nomeadamente: sessões de informação; elaboração de Regulamento Interno; constituição do CLAS e designação de um Núcleo Executivo; elaboração e aprovação de instrumentos de planeamento (diagnóstico social concelhio, plano de desenvolvimento

A fundação da Rede Social vai situar-se, então, neste movimento mais vasto de promoção de políticas sociais activas, baseado na cooperação entre instituições públicas, instituições da sociedade civil e redes informais de solidariedades, com vista à consolidação de um tecido social consciente e coeso, que permita o combate aos factores geradores de pobreza e de produção da exclusão social.

Quadro 1 Evolução da Rede Social segundo o ano de constituição dos Concelhos Locais de Acção Social (CLAS)

ANO DE CONSTITUIÇÃO	CONCELHOS			
	N.º	Acumulado	%	Acumulado
>= 2000	31	31	11.2	11.2
2001	27	58	9.7	20.9
2002	39	97	14	34.9
2003	75	172	27	61.9
2004	59	231	21.2	83.1
2005	38	269	13.7	96.8
2006	6	275	2.2	98.9
2007	2	277	0.7	99.6
2008	1	278	0.4	100
Totais	278		100	

Fonte: ISS, I.P./DDS/Unidade de Qualificação de Famílias e Territórios - Sector da Rede Social - 2010.

⁷ De referir, que entre os anos 2002 e 2007 os concelhos puderam candidatar-se a um financiamento para a execução das acções que deveriam ser executadas nesta primeira fase de implementação (v. Despacho Normativo n.º 8/2002 de 12 de Fevereiro, que regulamenta o Programa de Apoio à Implementação da Rede Social). Este processo foi acompanhado, durante este período, por uma equipa especificamente constituída para o efeito.

social, planos de acção anuais subsequentes); criação de sistemas de informação locais; dinamização e criação de Comissões Sociais de Freguesia e/ou Inter-Freguesia. Havia ainda lugar à construção de modelos de articulação de parcerias, bem como de processos de monitorização e avaliação dos instrumentos de planeamento e actividades.

Desde o início, as condições de execução do Programa nos concelhos foram muito díspares. Como é referido no Relatório de Execução do Programa Piloto (IDS: 2001, p. 32), “não existindo no país tradição de planeamento integrado de base territorial na área da intervenção social, a introdução da metodologia proposta para a Rede Social, revelou-se um processo complexo e que os concelhos piloto desenvolveram de forma desigual, consoante os recursos técnicos disponíveis e a experiência das entidades e serviços locais neste âmbito”.

No entanto, embora com características e níveis de aprofundamento diferentes, durante fase de execução, a maior parte dos CLAS (cerca de 90 %) dinamizou os processos que conduziram à produção os vários instrumentos de planeamento.

Ao longo destes anos, os CLAS registaram uma adesão de aproximadamente dez mil parceiros (maioritariamente serviços públicos e autarquias, IPSS e associações), sendo que mais de 60 % concentravam-se nas regiões Norte e Centro⁸.

A generalização da Rede Social promoveu o empenhamento das autarquias na intervenção social, que até ao seu aparecimento era em muitos concelhos do país praticamente inexistente, tendo contribuído para a criação e qualificação dos recursos técnicos não só nas autarquias mas em várias outras entidades⁹ e para a introdução de uma linguagem de planeamento e de uma prática de trabalho em conjunto nesta área¹⁰.

No ano 2006, no final do processo de implementação, é publicado o Decreto-Lei 115/2006, de 14 de Junho, que regulamenta a Rede Social. Este normativo,

esperado e reclamado pelos intervenientes neste processo, veio dar um novo impulso às redes. Os seus principais ganhos foram: a legitimação da Rede Social face a outras medidas que já tinham o seu quadro normativo próprio; o seu reconhecimento enquanto instância de planeamento e, consequentemente a revitalização destas dinâmicas; a validação da competência para emissão de pareceres no que respeita aos investimentos públicos em projectos, serviços equipamentos e respostas sociais; a introdução da possibilidade de adesão/participação de novos actores; a constituição de plataformas de âmbito territorial supraconcelhio¹¹. Estas Plataformas vieram preencher um espaço de articulação da rede social no plano supraconcelhio, de forma a garantir a concertação e o planeamento a este nível.

O período pós implementação e algumas tendências de intervenção das redes sociais

A ênfase colocada na apresentação de resultados sob a forma de produtos das acções previstas, sobretudo na fase de candidatura, moldou de algum modo a implementação do Programa e também a forma como foi gerida e monitorizada a actividade das redes.

Desta forma, a informação mais sistematizada sobre a actividade das redes é aquela que diz respeito à elaboração e aprovação de instrumentos de planeamento. O Mapa abaixo mostra o nível de actualização destes instrumentos e a sua distribuição por distritos¹².

Globalmente, e sem fazer qualquer apreciação sobre o grau de aprofundamento dos instrumentos, verificamos que, em média, 60% dos concelhos têm diagnósticos actuais e que relativamente aos PDS (72 %) e aos Planos de Acção (75 %) os níveis de actualização são bastante satisfatórios.

A actividade das redes sociais está, contudo, longe de se limitar à face mais visível dos processos de concertação e articulação entre parceiros e outros actores locais

⁸ Dados do Relatório de Execução Final do Programa de Apoio à Implementação da Rede Social (Dezembro de 2007).

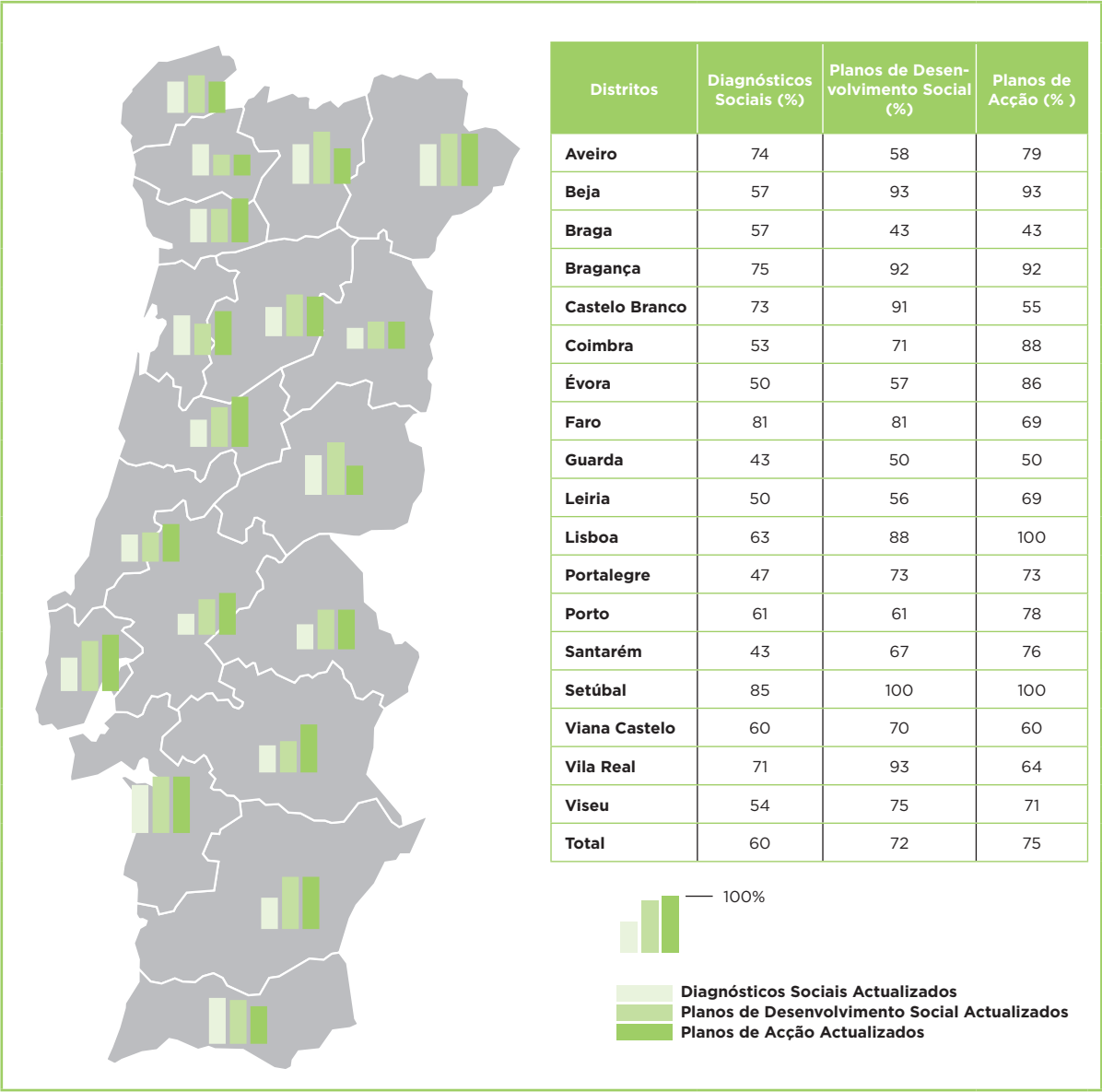
⁹ O número de técnicos envolvidos nos Núcleos Executivos ascendeu a quase dois mil na fase de implementação.

¹⁰ É importante referir que esta prática já existia, muitas vezes por via da implementação a partir de meados dos anos 80, dos Projectos de Luta Contra a Pobreza, experiência que foi, em muitos territórios, em conjunto com outras parcerias, uma alavanca para a dinâmica da Rede Social.

¹¹ Acresce a criação de uma Base de Dados dos CLAS, prosseguindo um objectivo de produção de conhecimento sobre as realidades locais e o conjunto da realidade nacional, relativamente a questões de pobreza e exclusão social. Esta ferramenta procurou ainda, responder a uma preocupação legítima quer dos técnicos que necessitavam comparar experiências congêneres no território, quer das instâncias de gestão do Programa.

¹² Consideram-se documentos actuais os Diagnósticos Sociais construídos a partir de 2006 (inclusive), os PDS cuja data de final de vigência se refere a 2009 ou outra posterior, e os Planos de Acção elaborados a partir de 2009 (inclusive).

Mapa 1: CLAS com Instrumentos de Planeamento Actualizados por Distrito (%)



Fonte: ISS, IP/DDS/Unidade de Qualificação de Famílias e Territórios - Sector da Rede Social - Dezembro de 2010.

A generalização da Rede Social promoveu o empenhamento das autarquias na intervenção social, que até ao seu aparecimento era em muitos concelhos do país praticamente inexistente, tendo contribuído para a criação e qualificação dos recursos técnicos não só nas autarquias mas em várias outras entidades e para a introdução de uma linguagem de planeamento e de uma prática de trabalho em conjunto nesta área .

traduzida na produção e aprovação dos instrumentos de planeamento.

Num momento em que se faz a reflexão sobre a pobreza e exclusão social (AECPEs - Ano Europeu de Combate à Pobreza e Exclusão Social), podemos deter-nos de forma exploratória sobre o retrato produzido pelas redes sociais destas problemáticas e genericamente das dinâmicas do desenvolvimento social, por um lado, e sobre o tipo de activação de meios e intervenções que subjazem à acção dos parceiros no sentido da transformação de problemas sociais identificados.

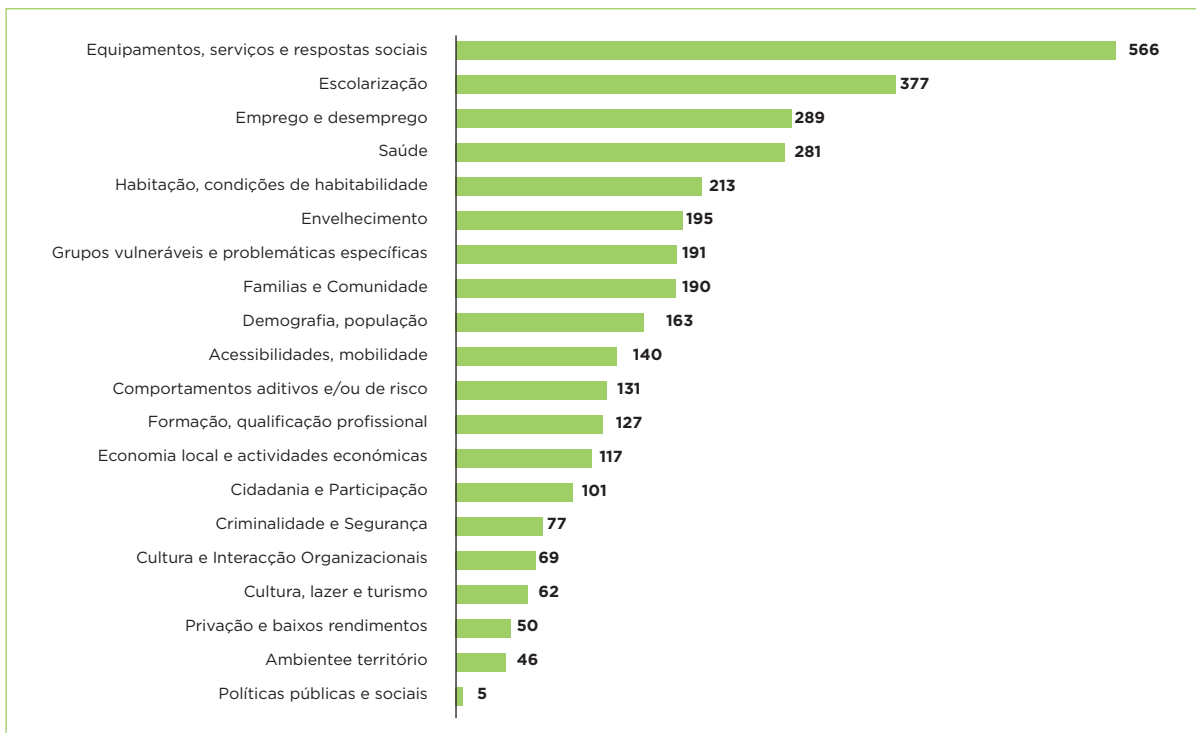
Estas são visões, fortemente ancoradas em construções colectivas resultantes da inter-subjectividade dos actores e dos seus saberes técnicos e empíricos, confrontadas obviamente com informação estatística disponível e que são orientadas para a mobilização dos actores locais para a acção. Esta constatação não lhes retira qualquer valor técnico, mas distingue-as de perspectivas orientadas para a produção de conhecimento que não visa orientar de forma tão imediata a acção.

As possibilidades mais imediatas de reconhecer estes retratos locais e as acções desenhadas a partir deles, correspondem ao uso da informação registada na Base de Dados dos CLAS, não obstante algumas limitações¹³.

Não sendo este o espaço para uma análise muito detalhada de problemas e acções registados na referida Base, procurar-se-á realizar um pequeno exercício, dando destaque às tendências mais actuais da intervenção das redes sociais e enunciando alguns desafios que se colocam à sua actividade.

Relativamente às áreas temáticas que organizam os problemas diagnosticados pelos CLAS, verifica-se (cf. Gráfico 1) a prevalência das questões relacionadas com os *equipamentos, serviços e respostas* (566 referências a problemas associados a esta temática em 205 CLAS com registo de Diagnóstico Social na Base). A estas seguem-se as áreas da *escolarização* (377 problemas referidos nesta área); do *emprego e desemprego* (289); da *saúde* (281 referências); da *habitação e condições de habitabilidade* (213); do *envelhecimento* (195); dos *grupos em situação de vulnerabilidade* (191).

¹³ Estes limites decorrem da tentativa de classificação e uniformização a nível nacional, através de um conjunto de categoriais pré-definidas, nem sempre coincidente com a formulação feita nos instrumentos concelhios. A estes acrescem as dificuldades de vincular o preenchimento de uma Base de Dados por técnicos afectos a instituições que nem sempre reconhecem como suas as preocupações de sistematização nacional do conhecimento produzido pelas redes sociais.

Gráfico 1 Referências a problemas segundo a temática do problema

Fonte: BDCLAS, ISS; IP, <http://195.245.197.216/rsocialv2/> Janeiro 2011.

Um olhar sobre as acções inscritas nos Planos de Acção¹⁴, permite verificar coincidências entre aquelas que são as leituras conjuntas sobre a realidade local e as questões que mobilizam a intervenção enriquecendo, contudo, a sua natureza.

Como mostra o Gráfico 2, as questões do *envelhecimento* ocupam grande parte das intervenções dos CLAS (60 CLAS contemplam-nas nos seus Planos de Acção), seguidas das intervenções relacionadas com a escolarização não só, de crianças e jovens, mas também de adultos (58 dos 68 CLAS com registos na Base de Dados aqui analisados).

Uma análise mais detalhada das acções categorizadas como respostas sociais para pessoas idosas mostra novas tendências indiciadoras de que, o relevo que frequentemente se atribuía à captação de recursos e equipamentos deixou de marcar de forma tão intensa a mobilização dos actores locais.

¹⁴ Considerou-se as acções de Planos de Acção construídos no espectro temporal que se seguiu ao início da vigência do último Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI) 2008-2010 e que estavam explicitamente articuladas com os eixos e metas do PNAI (2363 acções de Planos de Acção de 68 CLAS).

Gráfico 2 CLAS com referências a acções de Planos de Acção segundo o tipo de acção

Fonte: BDCLAS, ISS, IP, <http://195.245.197.216/rsocialv2/> Janeiro 2011.

A acção das redes sociais procura nos Planos de Acção mais recentes, não só minimizar carências materiais através da criação de benefícios para o acesso ao rendimento, a serviços e bens por parte dos idosos, como pôr em prática noções de envelhecimento activo e de promoção da qualidade de vida .

Uma análise mais detalhada das acções categorizadas como *respostas sociais*¹⁵ para *pessoas idosas* mostra novas tendências indiciadoras de que, o relevo que frequentemente se atribuía à captação de recursos e equipamentos deixou de marcar de forma tão intensa a mobilização dos actores locais.

Por outro lado, as questões relativas à criação de respostas institucionais, quando aparecem, são mais frequentemente colocadas de forma técnica (baseados em indicadores de procura e oferta, através do desenvolvimento de acções de levantamento e estudos de necessidades, cartas sociais) e concertada entre instituições na base de critérios objectivos (surgem por exemplo, acções e iniciativas de apuramento da capacidade das instituições e de concertação entre organizações para o desenvolvimento de respostas sociais financiadas e protocoladas com o Estado).

¹⁵ A expressão "respostas sociais" foi aqui utilizada num sentido mais abrangente do que o estabelecido pelos serviços do MTSS na classificação das respostas sociais do (cf. MTSS: 2006. "Respostas Sociais - nomenclaturas/conceitos". Lisboa: DGSS), sendo incluídas todas as acções que visavam a população de mais de 65 anos.

Para além disso, a ambição de resolução dos problemas dos idosos e suas famílias, transpõe a mera criação das respostas, surgindo preocupações com a sua qualidade¹⁶. Destaca-se ainda a procura de soluções alternativas à institucionalização¹⁷ e também muitas iniciativas dirigidas à criação de condições para manter os idosos no seu meio¹⁸. A formação dos cuidadores informais é também objecto de intervenção, bem como a sensibilização da comunidade em geral para as questões do envelhecimento¹⁹.

A acção das redes sociais procura nos Planos de Acção mais recentes, não só minimizar carências materiais através da criação de benefícios para o acesso ao rendimento, a serviços e bens por parte dos idosos²⁰, como pôr em prática noções de envelhecimento activo e de promoção da qualidade de vida²¹.

No que respeita às questões da *escolarização*, que se seguem em termos de preponderância nas acções incluídas nos planos de acção, evidencia-se o papel que as parcerias podem ter na dinamização da comunidade educativa e na intervenção junto de públicos mais frágeis no acesso à educação. No entanto, não deixa também de revelar alguma “colonização” da actividade das redes sociais pelas competências das câmaras municipais em termos de educação.

De facto, frequentemente, aparecem acções estritamente relacionadas com a vida das escolas como o fornecimento de refeições, a organização de soluções que permitam às famílias resolver a questão da guarda das crianças nos tempos não lectivos, bem como o apoio na própria qualificação dos equipamentos e apoio nos procedimentos para a construção de novos equipamentos, que resultarão mais da intervenção de parceiros específicos, nomeadamente das autarquias, que do resultado da definição de estratégias conjuntas de actuação.

É ainda importante dar conta da intervenção que a parceria parece ter na abordagem por via da escola a um conjunto de questões transversais, começando pela simples mobilização da relação entre famílias e escola. Faz-se dessa relação uma base para o trabalho noutras áreas, como a criação de competências pessoais e sociais, a formação parental ou o tratamento de outras questões, designadamente a violência doméstica.

No âmbito da escola, os parceiros propõem ainda a formação dos próprios profissionais de educação, por exemplo, relativamente a crianças com necessidades educativas especiais ou a crianças oriundas de meios familiares culturalmente minoritários.

¹⁶ Surgem acções de auscultação das necessidades dos próprios idosos institucionalizados, de certificação e qualificação das respostas, formação dos profissionais e outros colaboradores das instituições para o trabalho com a população sénior, disponibilização de oportunidades de prática de actividade física, de interacção com o mundo exterior, em que se inclui nalguns casos, o esforço por parte das instituições de envolvimento das famílias dos idosos institucionalizados no acompanhamento dos seus elementos mais velhos.

¹⁷ Como a criação de redes de famílias de acolhimento ou os Serviços de Apoio Domiciliário.

¹⁸ Através da disponibilização de dispositivos tecnológicos que permitam às pessoas idosas pedir ajuda em caso de emergência, da criação de Bancos de Ajudas Técnicas, o apoio à introdução de transformações ou obras de conservação ou mesmo serviços de pequenas reparações nas suas habitações, a criação de dinâmicas comunitárias de apoio aos idosos, a criação de soluções de mobilidade para pessoas geograficamente mais isoladas ou de acessibilidade no caso da existência de limitações ao nível da locomoção.

¹⁹ Esta sensibilização aparece já, nalguns territórios, materializada no alerta para os problemas da violência sobre as pessoas idosas e, pontualmente, na criação de comissões de protecção ao idoso em risco.

²⁰ É o caso das diversas medidas que prevêm a criação de Cartões do Idoso ou do encaminhamento dos idosos para prestações sociais.

²¹ Nesta perspectiva, promove-se não só a quebra do isolamento social dos idosos, como a mobilização das capacidades e saberes das pessoas, e a aquisição de novas competências. A educação para a saúde e promoção da qualidade de vida (acções dirigidas à prevenção de doenças, a uma vivência positiva da sexualidade e outras) são também objecto de atenção.

Contudo, as acções dos planos de acção mostram também o papel que a parceria pode ter no combate ao abandono escolar das crianças e jovens, propondo-se os CLAS, quer aprofundar o conhecimento destas realidades através do levantamento de situações existentes, quer o envolvimento no trabalho com as diferentes partes do problema²².

É ainda importante dar conta da intervenção que a parceria parece ter na abordagem por via da escola a um conjunto de questões transversais, começando pela simples mobilização da relação entre famílias e escola²³. Faz-se dessa relação uma base para o trabalho noutras áreas, como a criação de competências pessoais e sociais, a formação parental ou o tratamento de outras questões, designadamente a violência doméstica²⁴.

No âmbito da escola, os parceiros propõem ainda a formação dos próprios profissionais de educação, por exemplo, relativamente a crianças com necessidades educativas especiais ou a crianças oriundas de meios familiares culturalmente minoritários.

Em terceiro lugar, posicionam-se as questões relacionadas com a *formação, qualificação profissional e acesso ao trabalho* (55 CLAS integram este tipo de acções nos seus Planos de Acção). Mais uma vez, aqui aparece não só o envolvimento dos parceiros na organização de ofertas de formação, mas também na activação dos empregadores e dos potenciais beneficiários, no sentido do desenvolvimento de uma atitude proactiva relativamente ao acesso ao trabalho e do encontro entre as expectativas de ambas as partes.

A criação do próprio emprego e da implementação de sistemas de micro-crédito são cada vez mais recorrentes nos Planos de Acção, como resposta a um mercado de trabalho em contracção. O potencial da Rede Social como veículo de produção de conhecimento aparece através de preocupações de conhecimento mais sistemático da

realidade²⁵ e disseminação deste conhecimento, através da realização de encontros sobre boas práticas.

Refira-se ainda a importância das dinâmicas que a Rede Social pode trazer no âmbito das intervenções habitualmente atribuídas à acção social e, sobretudo, naquilo que designamos o *atendimento e acompanhamento*. É de notar a emergência e multiplicação de esforços para a articulação de actuações através de metodologias de atendimento integrado, que procuram evitar actuações sobrepostas e muitas vezes contraditórias.

Não é aqui o espaço para continuarmos a análise das intervenções²⁶. No entanto, antes de concluir, importa notar que a *dinamização e qualificação da parceria* surge, compreensivelmente, como um dos objectos de intervenção das redes prevaletentes. A mobilização de novos parceiros e a dinamização de novas estruturas territoriais²⁷, assim como a eficácia da comunicação com outras parcerias, especialmente os Núcleos Locais de Inserção (NLI), ocorrem com frequência. Este trabalho de dinamização volta-se ainda para intervenientes das organizações frequentemente mais distantes dos processos da Rede Social, nomeadamente os dirigentes e, em casos mais pontuais, a própria população.

Desta forma, as questões da formação, avaliação (esta com menor expressão), comunicação e identidade da própria parceria não deixam de ser alvo de atenção das redes, traduzindo-se na criação de vários tipos de suporte aos sistemas de informação locais, na organização de encontros e seminários ou no trabalho sobre a própria imagem dos CLAS.

Por último, vale a pena ainda referir alguns desafios que se colocam às redes ao nível da sua actuação nos territórios. De uma forma breve, salientam-se: a questão da qualificação da oferta ao nível das respostas sociais; a necessidade de articulação de projectos e medidas no terreno e, em particular, a racionalização de ofertas no âmbito

²² As acções mostram o envolvimento dos parceiros das redes sociais em programas existentes (PIEF, Cursos de Educação Formação, etc.); o apoio da parceria no acesso das escolas à informação sobre os dispositivos de intervenção disponíveis; a mobilização dos actores económicos para a criação de oportunidades de estágio; o apoio na criação de respostas de orientação vocacional; o desenvolvimento de estratégias concertadas de mobilização dos pais no sentido da valorização da escola.

²³ Surge também nos planos de acção o estímulo à própria constituição de associações de pais.

²⁴ Outras acções mais transversais passam pelo estímulo à leitura (no âmbito do Plano Nacional de Leitura), pela promoção da cultura científica, cidadania, empreendedorismo, etc.

²⁵ Diagnóstico específico sobre necessidades de formação junto dos empregadores (também junto dos potenciais beneficiários), o levantamento dos beneficiários de medidas de qualificação, como acontece na Iniciativa Novas Oportunidades.

²⁶ O aprofundamento desta reflexão seria, sem dúvida, importante para o conhecimento do papel dos CLAS e demais estruturas territoriais da Rede Social no combate à pobreza e exclusão social e, genericamente, na promoção do desenvolvimento social.

²⁷ Sobretudo as Comissões Sociais de Freguesia e Inter-Freguesia, mas também a participação nas Plataformas Supra-Concelhias.

da qualificação e formação profissional, bem como a criação de mecanismos de atendimento integrado, com base em registos sistematizados das situações e na exploração mais alargada dos vários recursos do parceiros. De referir ainda; a mobilização dos beneficiários das intervenções no sentido de se tornarem eles próprios intervenientes, dando expressão mais viva ao princípio da participação e, finalmente, a procura de respostas através de soluções criativas às questões que a crise no mercado de emprego e a redução das prestações sociais vem colocar.

O Ano Europeu de Combate a Pobreza e Exclusão Social e a acção das estruturas da Rede Social

A actividade das redes pode também ser ilustrada através da sua adesão ao AECPEs. Este ano constituiu, para grande parte das redes e parceiros, uma oportunidade de promoção da participação, reforço e afirmação de uma identidade própria, através do reconhecimento da sua singularidade e do estímulo ao sentimento de pertença a um colectivo. Por outro lado, pôs a descoberto o seu potencial criativo, de qualificação e aprendizagem, bem como a capacidade de promover actividades próximas e junto com as populações, dirigidas aos mais diversos públicos²⁸.

Com efeito, uma das grandes conquistas da experiência do trabalho das redes é a sua capacidade de mobilização, organização e de gerar soluções a alguns desafios de modo relativamente célere. Exemplo disto foi a resposta de várias estruturas da Rede Social no AECPEs. No território continental, as Plataformas Supraconcelhias da Rede Social foram responsáveis por parte da análise e hierarquização das candidaturas ao Programa Nacional do AECPEs²⁹. Mais do que isto, criaram em conjunto com os parceiros, um espaço de concertação dos projectos a apresentar, num movimento de partilha de objectivos e optimização dos recursos, gerador de sinergias. Por todo o país foram desenvolvidos 58 Projectos (55 deles no Continente) resultantes de várias parcerias, muitas delas

Este ano constituiu, para grande parte das redes e parceiros, uma oportunidade de promoção da participação, reforço e afirmação de uma identidade própria, através do reconhecimento da sua singularidade e do estímulo ao sentimento de pertença a um colectivo. Por outro lado, pôs a descoberto o seu potencial criativo, de qualificação e aprendizagem, bem como a capacidade de promover actividades próximas e junto com as populações, dirigidas aos mais diversos públicos.

²⁸ A actividade das redes no âmbito do ano 2010, realçou um dos propósitos fundadores da Rede Social, expresso na RCM, que consiste em "assumir uma postura activa de ir ao encontro das diferentes entidades que actuam no domínio social, suscitando a sua participação", no sentido de "contribuir decisivamente para a consciência pessoal e colectiva dos problemas sociais, para a activação dos meios e agentes de resposta e para as inovações recomendáveis".

²⁹ No âmbito do Programa Nacional do AECPEs, foram apoiadas campanhas informativas e formativas, campanhas publicitárias; encontros de reflexão, seminários, workshops, fóruns, enquadrados no eixo 3 do referido Programa: "Responsabilizar e mobilizar o conjunto da sociedade no esforço da erradicação das situações de pobreza e exclusão".

O estabelecimento de relações de inter-ajuda e cooperação institucional e a construção de um projecto colectivo não estão isentos de tensões. Embora o funcionamento das redes sociais seja um processo extremamente exigente, que não exclui dificuldades e insucessos, os órgãos que materializam a parceria são, como vimos, instâncias potencialmente bem posicionadas na prossecução da intervenção integrada, pois, podem organizar espaços de concertação e construção de consensos.

com a colaboração da Rede Social, em diferentes escalas territoriais.

Analizando apenas algumas das iniciativas patrocinadas com a participação das redes, observamos que várias delas foram ao encontro das sensibilidades sobre os problemas sociais dos concelhos, expressas nas acções anteriormente descritas. Foram abordados temas muito diversos como: família; envelhecimento; pobreza infantil; deficiência; mobilidade; violência doméstica; sem-abrigo; consumos de substâncias psico-activas; respostas sociais; empregabilidade; empreendedorismo; economia social; preservação do ambiente/reciclagem; direitos humanos; voluntariado; intervenção social; inovação social, dentre outros.

Houve ainda acções dirigidas à própria mobilização da parceria, como a discussão sobre as prioridades do PNAI; governança e participação; formação dos técnicos das redes sociais e outros; aprofundamento da organização e funcionamento dos CLAS e CSF/CSIF; momentos de diagnóstico, priorização de problemas, construção/apresentação de propostas de projectos³¹.

A participação e o contributo das redes no cumprimento dos objectivos do AECPEs são indicadores da sua vitalidade, que devem ser considerados numa análise mais sistematizada sobre os resultados deste ano. Por outro lado, podem também inspirar uma reflexão sobre dimensões e critérios a incorporar na monitorização e avaliação da actividade das redes. Como refere Dowbor, L. (2005: 30), “tendemos a ver alianças e parcerias em termos de produtividade directa (...) quando frequentemente o desenvolvimento do capital social, a ampliação da cultura da solidariedade e o aprendizado de formas cooperativas de se organizar pode constituir um objectivo essencial, ainda que indirecto, abrindo espaço para a dinamização de um conjunto de outras iniciativas”.

Considerações finais

O estabelecimento de relações de inter-ajuda e cooperação institucional e a construção de um projecto colectivo não estão isentos de tensões. Embora o funcionamento

³¹ As metodologias utilizadas passaram por exposições; ciclos de cinema; teatro fórum; concursos (arte/fotografia) subordinados ao tema da pobreza; marchas e estafetas; acções de sensibilização/informação; seminários; *workshops*; encontros comunitários; encontros intergeracionais; feiras sociais; intercâmbio de experiências; campanhas de angariação; protocolos de compromisso/declarações, etc.”.

das redes sociais seja um processo extremamente exigente, que não exclui dificuldades e insucessos³¹, os órgãos que materializam a parceria são, como vimos, instâncias potencialmente bem posicionadas na prossecução da intervenção integrada, pois, podem organizar espaços de concertação e construção de consensos.

É evidente que o trabalho em rede e em parceria resulta melhor em determinados contextos do que em outros. Contudo, apesar de existirem certamente redes mais proficientes do que outras, aspectos mais “atractivos” e outros “repulsivos”, é inegável o seu avanço, mesmo após o período de implementação e financiamento.

Os dez anos de desenvolvimento do Programa Rede Social tornaram-no um processo incontornável, incorporado por muitas organizações locais e instâncias de decisão, mesmo que de forma variável e por vezes incompleta.

Nesta fase, importa prosseguir na sistematização do que já se aprendeu com a experiência do Programa Rede Social, verificar que constrangimentos têm dificultado mais o desenvolvimento ou a consolidação desta parceria em determinados territórios, e perceber o que deve ser revisto, reajustado, e no que vale a pena investir mais. Colocam-se as questões de aprofundamento das dinâmicas, mas também a necessidade de racionalizar o trabalho das parcerias e dos múltiplos processos de planeamento existentes no terreno, nomeadamente em torno das questões do desenvolvimento social. “Não se trata portanto de estudarmos apenas com que parceiros estamos trabalhando, e com que resultados, mas de entender qual a dinâmica e cultura de parcerias existentes em determinada região ou país” (Dowbor, L.: 2005, p. 30).

A Rede Social é um legado singular em termos de experiência no país que, inclusive, estimula o interesse de outros países, pelo que constitui um recurso que não pode deixar de ser devidamente rentabilizado e valorizado.

A Rede Social é um legado singular em termos de experiência no país que, inclusive, estimula o interesse de outros países, pelo que constitui um recurso que não pode deixar de ser devidamente rentabilizado e valorizado.

* Agradecemos os contributos e sugestões de Palmira Rei, Ana Paula Alves, Joana Vallera, e a colaboração de João Santos e Laura Balsa.

³¹ Uma sistematização dos constrangimentos do trabalho em parceria e em rede pode ser encontrada em Nogueira, J. M. (2005).

Referências Bibliográficas

- AMARO, Rogério Roque (2003), “Desenvolvimento – um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria” *in* *Cadernos de Estudos Africanos*, nº 4, Janeiro / Julho. pp. 37-70.
- AMOR, Teresa (2005), “Programa Rede Social – redefinição de políticas sociais ou instâncias de governança de base territorial” *in* *Cidades, Comunidades e Territórios*, nº 11. CET-ISCTE. pp. 41-53. Lisboa.
- CASTRO, J. L. e GONÇALVES, A. (2002), “A Rede Social e o Desenvolvimento Local – parcerias sociais e planeamento participado” *in* *Cidades, Comunidades e Territórios*, nº 4. CET-ISCTE. pp. 71-82. Lisboa.
- CASTRO, J. L. (coord.) et al. (2009), “Rede Social – desafios e experiências de um programa estruturante”. ISS, IP 111 p. Lisboa.
- CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL (1997), “Pareceres sobre o Rendimento Mínimo Garantido”. CES. 84 p. Lisboa.
- DOWBOR, L. (2005), “Gestão de Redes Sociais: teorias em construção” *in* *eGesta*, v. 1, nº. 3, Out.-Dez., pp. 18-36.
- INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL (1999), *Programa Piloto da Rede Social – 1999/2000*. Ministério do Trabalho e da Solidariedade. 47 p. (texto fotocopiado). Lisboa.
- INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL (2001), *Relatório de Execução do Programa Piloto – Rede Social*. IDS. 98 p. Lisboa.
- MONTEIRO, A. A. e RIBEIRO, F. B. (org.) et al. (2008), *Redes Sociais – experiências políticas e perspectivas*. Ribeirão: Ed. Húmus. 172 p.
- NOGUEIRA, J. M. (2005), “A outra Face de Janus – avaliação, terceiro sector e causas potenciais de insucesso em parcerias e redes” *in* *Cidades, Comunidades e Territórios*, nº 11. CET-ISCTE. pp. 23-39. Lisboa.
- PEDROSO, P. (1997), “Rendimento Mínimo Garantido: Ideias, experiências e desafios para as políticas sociais em Portugal” (Relatório elaborado para o Conselho Económico e Social) *in* *Pareceres sobre o Rendimento Mínimo Garantido*. CES pp. 54-83. Lisboa.

**DO “SMALL IS BEAUTIFUL”
AO “SMALL IS UNSUSTAINABLE”
- REFLEXOS DO EMPOBRECIMENTO DO PAÍS**

**FROM THE “SMALL IS BEAUTIFUL” TO THE “SMALL
IS UNSUSTAINABLE” - REFLECTIONS OF THE
IMPOVERISHMENT OF THE COUNTRY**

**NELSON DIAS
VANESSA SOUSA**

Presidente da Direcção da Associação *In Loco*
Doutoranda em Cidade e Culturas Urbanas no Centro de Estudos Sociais
e na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

RESUMO

O presente artigo debruça-se sobre a realidade das actividades económicas de pequena escala em Portugal. As discussões políticas mais recentes têm vindo a colocar “em cima da mesa”, cada vez com maior insistência, a problemática das pequenas e médias empresas. No entanto, como não se ultrapassam as abordagens generalistas, a especificidade das unidades económicas de pequena escala não emerge, sendo por essa via invisibilizada ao nível do pensamento e da acção.

Ao longo das próximas páginas serão abordadas as dificuldades enfrentadas por estes microempreendedores, obrigados a respeitar quadros normativos e procedimentos funcionais estipulados para regular a competitividade internacional, mesmo que o seu campo de acção sejam os mercados de proximidade.

São os reflexos de um país com “sede” de internacionalização, preocupado com as exportações e o investimento estrangeiro, mas que ao mesmo tempo cilindra as pequenas unidades produtivas nacionais que garantem emprego e produção de riqueza, conduzindo o país a uma dinâmica de empobrecimento.

ABSTRACT

This article focuses on the reality of small-scale economic activities in Portugal. The latest political discussions put on discussion, with increasing insistence, the issue of small and medium enterprises. However, those approaches only focus on the general characteristics of the enterprises and the specificity of small-scale economic units does not emerge, and in this way they are made invisible in the level of thought and action.

It is discussed about the difficulties faced by these small entrepreneurs that are forced to comply with regulatory frameworks and functional procedures established for international competitiveness, even if their field of action are the local markets.

It is also made reflection of a country with “thirst” of internationalization, concerned with exports and foreign investment, but at the same time attacks small production units that provide employment and national production of wealth, driving the country into a dynamic of impoverishment.

Introdução

As ideias expostas no presente artigo resultam de um estudo levado a cabo pela Associação In Loco sobre as “actividades económicas de pequena escala” – a base produtiva e de criação de emprego nos meios rurais. Depois de mais de 20 anos a apoiar a emergência, a regularização, a qualificação e a consolidação destas actividades, enquanto meios para combater a desertificação, criar emprego e riqueza no território interior do Algarve, a In Loco tem vindo a “assistir”, sobretudo nos últimos 10 anos, a um crescimento das condicionantes técnicas, legais e fiscais que muito têm contribuído para o estrangulamento e consequente encerramento destas actividades. Fala-se em concreto da micro-produção familiar, vocacionada para o aproveitamento dos recursos locais do território, como é o caso das queijarias, dos enchidos, das aguardentes e dos licores, da doçaria, do artesanato, mas também dos serviços relacionados com a restauração e o turismo rural, entre outros.

1. Do romantismo à dimensão técnica do desenvolvimento rural

Admitindo alguma simplificação, a In Loco defendia, em 2001, que um processo de promoção do desenvolvimento local se concretiza através de acções de animação, de formação e de organização (SOARES, 2001).

A animação é aqui entendida como um conjunto de actividades e projectos que visam despoletar uma dinâmica, um movimento de fundo num território, capaz de criar um ambiente favorável à iniciativa, ao empreendedorismo, em síntese, ao processo de desenvolvimento local.

A formação, nas suas múltiplas formas e conteúdos, visa a capacitação das pessoas e das organizações para a condução e concretização de projectos e actividades. Por comparação com as acções de animação, as de formação são conduzidas de forma mais intensiva com grupos circunscritos da população.

No que respeita à organização, essa aposta sobretudo na criação de espaços e relações de cooperação entre os actores de um território, assim como com o seu exterior, visando ampliar a sua capacidade de acção.

A animação é aqui entendida como um conjunto de actividades e projectos que visam despoletar uma dinâmica, um movimento de fundo num território, capaz de criar um ambiente favorável à iniciativa, ao empreendedorismo, em síntese, ao processo de desenvolvimento local.

Perante a densificação e complexificação das políticas de regulação das actividades económicas, de ordenamento do território, entre outras, tem-se vindo a assistir, com cada vez maior insistência, à necessidade de assegurar uma quarta tipologia de acções, que de forma simplificada se opta por designar de “suporte técnico”. Estas correspondem, *grosso modo*, ao trabalho permanente de domínio das políticas, das medidas, dos programas, dos planos e da legislação que enquadram e regulam a acção dos diferentes agentes de um território.

O campo de actuação para o trabalho de animação e de organização dos agentes é hoje praticamente inexistente. O Estado, através dos seus programas e mecanismos de regulação, tem vindo a “funcionalizar” estas estruturas associativas de apoio ao desenvolvimento local, transformando-as em extensões da Administração Pública ao serviço de políticas definidas a nível central. Poder-se-ia tentar traduzir esta dinâmica como uma estratégia de ampliação da capacidade de acção do próprio Estado, procurando chegar de forma mais

O campo de actuação para o trabalho de animação e de organização dos agentes é hoje praticamente inexistente. O Estado, através dos seus programas e mecanismos de regulação, tem vindo a “funcionalizar” estas estruturas associativas de apoio ao desenvolvimento local, transformando-as em extensões da Administração Pública ao serviço de políticas definidas a nível central.

efectiva e permanente a territórios e contextos normalmente mais desfavorecidos, como é o caso do interior do país. Esta extensão do papel do Estado é, no entanto, inversamente proporcional à eficácia do trabalho efectuado pelas Associações de Desenvolvimento Local. A burocratização de procedimentos a que essas se encontram obrigadas, por via da sua funcionalização, assim como a necessidade de gerirem políticas e programas de apoio ao investimento concebidos a nível central, sem terem em atenção a especificidade de cada região, conduzem à mecanização das relações entre essas estruturas e as populações locais, e consequentemente à perda de dinâmica dos territórios rurais.

Também as acções de formação passaram a ser padronizadas e sobretudo pensadas como uma resposta às necessidades dos agentes dominarem as questões de “suporte técnico”, nomeadamente as constantes novidades legislativas em que Portugal é exímio.

Todos estes elementos permitem concluir que o desenvolvimento rural é hoje sobretudo uma questão técnica, ou de domínio técnico das políticas e dos instrumentos que regulam a acção dos agentes num dado território. Trata-se, no entanto, de dominar políticas e instrumentos pouco amigáveis, ou pelo menos desincentivadores de investimentos que ajudem a criar emprego e riqueza através das iniciativas económicas de pequena escala.

Esta visão contrasta fortemente com a que ao longo dos anos tem sido veiculada através de inúmeras investigações académicas e outras que persistem em manter um olhar romântico sobre o mundo rural, como um espaço de reserva da identidade, originalidade e de oportunidades associadas aos saberes tradicionais. Para as organizações que quotidianamente enfrentam os desafios do desenvolvimento destes territórios, procurando apoiar os empreendedores locais a desenvolverem ou robustecerem as suas actividades económicas de pequena escala, o romantismo deu lugar à tecnicidade e ao pragmatismo envolto de cepticismo e de estupefacção perante o persistente estrangulamento da economia rural.

Hoje não basta encontrar empreendedores interessados em investir no mundo rural. A isso é necessário aliar uma fortíssima capacidade de perseverança, que permita enfrentar com determinação a verdadeira prova de fundo que constitui todo o processo de licenciamento das actividades económicas. Os múltiplos e demorados pareceres institucionais, o complexo e por vezes contraditório quadro normativo vigente, assim como a carga fiscal imposta, são verdadeiros elementos dissuasores do empreendedorismo de pequena escala.

Como refere Portela, “o *microempreendedorismo não se decreta, anima-se. [...] Um caso ilustra este ponto. Tendo concluído, a partir da sua experiência, que a empresa de base familiar é a que mais sobrevive, a In Loco procura, na sua acção, associar as famílias aos projectos. Isto, desde a sua fase inicial, no pressuposto de que se todos os membros da unidade familiar estiverem interessados, as hipóteses de êxito aumentam muito significativamente.*” (2008: 240).

Este exemplo ajuda a compreender melhor a importância do trabalho de animação local, que, como se tem vindo a explicar, é hoje difícil de assegurar por via das constantes imposições burocráticas colocadas sobre estas estruturas de apoio ao desenvolvimento local que lhes retira tempo e espaço para um trabalho de proximidade com as populações. As culturas mais tradicionais da Administração Pública são pouco compatíveis com o carácter flexível e dinâmico da animação local, o que pode gerar alguma incompreensão sobre a utilidade deste tipo de intervenção. Como refere Dias, a animação deve ser entendida *“como um conjunto de práticas sociais, culturais e outras que visam estimular e incentivar a iniciativa e a participação das populações no seu próprio processo de desenvolvimento e na dinâmica global da vida sócio-política em que estão integradas”* (2001: 41).

2. As actividades económicas de pequena escala como um mundo de recursos e de vulnerabilidades

No quadro dos problemas sistémicos do mundo rural – baixos índices demográficos e qualificacionais, fraca competitividade, menor permeabilidade às inovações tecnológicas, entre outros – a situação das actividades económicas de pequena escala é especialmente preocupante. Destaca-se, em particular, os casos da produção agro-alimentar, artesanato, restauração e pequeno comércio. Trata-se de uma realidade económica e social central no país, mas constantemente subestimada e desvalorizada quando se produz legislação, concebem políticas, arquitectam reformas e se criam programas.

A escala a que se destinam as políticas não se coaduna com aquela que caracteriza a realidade do país. Os impactos que essas têm sobre as actividades económicas de pequena escala são de tal modo significativos que colocam em causa a sua própria sobrevivência.

Para ampliar o cânone interpretativo da pequena escala

Nunca antes se sublinhou tanto a importância das muito pequenas, pequenas e médias empresas, como no quadro político actual. Mas as unidades de pequena escala não têm correspondência com o que se designa de actividade empresarial.

Aqueles que as dinamizam não se enquadram no perfil do que tradicionalmente se denomina como empresários. Têm um modo de vida muito específico que articula de forma necessária e indissociável as dimensões económica, social e cultural. A família é, na maior parte das vezes, o elo estruturador dessas dimensões.

Trata-se de uma realidade sociologicamente pouco trabalhada, e que do ponto de vista económico, embora conhecida, é continuamente invisibilizada porque não segue os padrões estabelecidos para o funcionamento da generalidade das actividades económicas. Com isto não se pretende retirar a devida importância social e económica desta realidade. Significa apenas que não a podemos compreender integralmente se recorrermos apenas aos padrões culturais impostos pela economia capitalista.

Hoje não basta encontrar empreendedores interessados em investir no mundo rural. A isso é necessário aliar uma fortíssima capacidade de perseverança, que permita enfrentar com determinação a verdadeira prova de fundo que constitui todo o processo de licenciamento das actividades económicas. Os múltiplos e demorados pareceres institucionais, o complexo e por vezes contraditório quadro normativo vigente, assim como a carga fiscal imposta, são verdadeiros elementos dissuasores do empreendedorismo de pequena escala.

Se é verdade que há um conjunto de factores que limitam a continuidade destas actividades, também existem recursos centrais que são mobilizados e que justificam as resistências que se vão manifestando.

A actividade económica é mais do que uma forma de subsistência. Há uma relação afectiva que decorre, muitas vezes, de uma tradição familiar que se teima em manter. A aprendizagem do ofício confunde-se com a história de vida destes empreendedores, sendo feita, muitas vezes, no seio da própria família, o que se revela com particular relevância no caso da produção agro-alimentar.

Aqueles que as dinamizam não se enquadram no perfil do que tradicionalmente se denomina como empresários. Têm um modo de vida muito específico que articula de forma necessária e indissociável as dimensões económica, social e cultural. A família é, na maior parte das vezes, o elo estruturador dessas dimensões.

A família tem um peso determinante seja na iniciação à actividade seja no seu desenvolvimento, mas também não se menospreza a formação como complemento ao desenvolvimento de competências. Há uma parte importante da formação que foi garantida por via informal, através de estratégias de aprendizagem ao longo da vida, seja pela troca de saberes entre gerações ou pela via experiencial.

Os processos de aprendizagem iniciais confundem-se com a construção da própria identidade dos indivíduos. Traduzem-se em conhecimentos que permeiam a vida destas pessoas desde os seus processos de socialização primária. E dificilmente estes conhecimentos são passíveis de transmissão ou de apreensão por via das estratégias formais de formação ou ensino profissional.

Sendo a informalidade da formação individual determinante para o seu percurso profissional, não se desvaloriza a oferta formal existente. Essa é vista como uma “arma” que se pode utilizar para fazer frente às lógicas do mercado, embora seja mais presente nas gerações mais jovens.

Existe uma abertura e vontade para participação em formação de carácter mais especializado, mas identifica-se uma desadequação da oferta existente às necessidades sentidas e incompatibilidade com os *timings* de funcionamento destas actividades. A oferta de formação em períodos de grande procura de bens ou serviços ou a necessidade de abandono do posto de trabalho para frequência de formação, são dois elementos que não se coadunam com a escala destas actividades que dificilmente dispõem de recursos humanos dispensáveis para formação.

Perante este quadro, facilmente se compreende que se estas actividades se mantêm sustentáveis tal se deve à sobreocupação daqueles que nelas trabalham. Na produção agro-alimentar é o ciclo da natureza que dita os ritmos de trabalho, mas nos restantes a sazonalidade da procura determina os processos de produção. Independentemente dos sectores de actividade, não há horários determinados. Aqui a flexibilidade é condição de sobrevivência. O trabalho permeia de tal forma os ritmos familiares que é difícil dizer onde começa um e terminam os outros. Existem períodos de descanso que obedecem a lógicas bem distintas do que aquelas que caracterizam o trabalho nas organizações burocráticas modernas.

Elewa-se a produção quando se quer garantir o *stock* necessário para a participação em feiras ou em alturas do ano em que as vendas aumentam ou em que há necessi-

Se estas actividades se mantêm sustentáveis tal se deve à sobreocupação daqueles que nelas trabalham. Na produção agro-alimentar é o ciclo da natureza que dita os ritmos de trabalho, mas nos restantes a sazonalidade da procura determina os processos de produção. Independentemente dos sectores de actividade, não há horários determinados. Aqui a flexibilidade é condição de sobrevivência.

dade de ausência da laboração para frequência de formação. Todos têm tempos em que diminuem ou param a sua actividade seja quando não há medronho para apanhar, quando não há leite para retirar ou quando não são feitas reservas para almoçar. Mas em regra é a sobreocupação como modo de vida que assegura a continuidade destas actividades. Não é à toa que muitas destas não são propriamente apelativas para os jovens.

Um outro elemento transversal à pequena escala é que houve apoio no início ou no desenvolvimento da actividade económica. Tratam-se de apoios diversos. Ao nível financeiro, refere-se nomeadamente os financiamentos europeus que exigem sempre um capital próprio para avançar com o projecto. O apoio à participação em feiras, à legalização e formalização das actividades, à construção de projectos de investimento são alguns dos exemplos de suporte institucional de que estas actividades têm beneficiado. Para muitos casos, a ausência destes apoios teria impedido o avanço das iniciativas.

As múltiplas dificuldades por que passam aqueles que apostam na pequena escala

É visível que as razões que dão continuidade a estas actividades não são aquelas que balizam a análise da viabilidade económica das empresas que, numa lógica estandardizada, vem sendo utilizada para garantir apoios financeiros. Há variáveis que escapam a estas análises. E, no entanto, há recursos que são mobilizados e que são centrais para a manutenção da dinâmica dos territórios em que estas actividades se inserem. São recursos muito pouco valorizados num sistema competitivo em que o lucro e a capacidade de retorno do investimento se tornam as variáveis-chave do processo. Esta é mais uma das razões pelas quais a pequena escala vai sendo desvalorizada e invisibilizada.

O recurso a um quadro normativo similar entre empresas com escalas muito diferenciadas limita a capacidade de resistência das actividades de pequena dimensão. Salvaguardando as questões de segurança e de saúde pública e a satisfação do consumidor, não se pode impor às actividades de pequena escala as mesmas condições estandardizadas, de instalações e de procedimentos, que são exigidas a empresas de maior dimensão.

As grandes unidades produtivas transformam e comercializam produtos de proveniências muito diversas, de continentes, países e regiões distintas, destinados a leques de consumidores muito vastos. Para protecção dos consumidores e das próprias empresas é preciso identificar a origem de quaisquer anomalias. Ao contrário, as micro-produções e os produtos tradicionais destinam-se a consumidores de proximidade, numa relação muitas vezes directa entre o produtor e o consumidor.

Acontece, no entanto, que grande parte do quadro normativo que regula a actividade das grandes e das pequenas unidades produtivas tem por base legislação comunitária que se orienta para o estabelecimento de padrões de exigência que procuram moldar as economias nacionais para a competitividade internacional. As actividades económicas de pequena escala são assim obrigadas a reger-se por padrões de competitividade global quando têm uma acção muito localizada. Pode-se dizer que predomina uma visão hegemónica sobre os padrões económicos e de produção que pode estar a caucionar de forma determinante a sobrevivência da pequena escala.

Acontece, no entanto, que grande parte do quadro normativo que regula a actividade das grandes e das pequenas unidades produtivas tem por base legislação comunitária que se orienta para o estabelecimento de padrões de exigência que procuram moldar as economias nacionais para a competitividade internacional. As actividades económicas de pequena escala são assim obrigadas a reger-se por padrões de competitividade global quando têm uma acção muito localizada. Pode-se dizer que predomina uma visão hegemónica sobre os padrões económicos e de produção que pode estar a caucionar de forma determinante a sobrevivência da pequena escala.

“Esses sistemas normativos tornam-se modelos hegemónicos por duas vias: *i)* porque respondem aos anseios neoliberais e promovem lógicas de competitividade válidas para a grande escala económica e, por essa via, tornam-se num veículo para a dominação económica por parte dos grupos detentores de capital; e, *ii)* porque ao regular todas as actividades por bitolas homogéneas, transformam o informal e parte dos modos de produção característicos dos espaços rurais em práticas ilegais.” (SOUSA, 2010: 7).

As dificuldades são evidentes em todos os ramos de actividade, desde a fase de licenciamento à operacionalização. Registam-se algumas contradições no próprio sistema normativo, como acontece no licenciamento industrial¹, que ao nível do seu preâmbulo procura particularizar a situação da pequena escala, mas que no desenvolvimento do articulado legislativo rapidamente anula essa especificidade. Tal é igualmente válido ao nível da regulação e do controlo higio-sanitário. “*Não faz qualquer sentido obrigar uma pequena unidade de produção de queijos a dispor de uma casa de banho equipada com chuveiro, quando a casa da família que os produz é contígua a essa unidade e aí dispõem igualmente de uma casa de banho equipada. Ou que se obrigue a dispor de uma casa de banho para homens e mulheres quando é o casal que produz esses queijos.*” (SOUSA, 2010: 7). Este é um exemplo relativo a uma pequena queijaria em que os produtores lutam há mais de dois anos pela sua legalização. Não faz qualquer sentido que se preveja na legislação a figura de turismo em espaço rural de casa de campo, que pode ter características unifamiliares, para depois se exigir uma recepção que funcione com um horário “normal” de laboração. Qualquer unidade que funcione deste modo está condenada à ruína financeira imediata. Existem muitos mais exemplos para além destes.

¹ Muito concretamente o Decreto-Lei nº 57/99 de 1 de Março, que estabelecia as normas para o licenciamento dos estabelecimentos de venda directa, e que no seu preâmbulo reconhecia que “o tecido industrial do nosso país inclui, particularmente no sector agro-alimentar, um elevado número de pequenas e muito pequenas empresas, cuja dimensão e características industriais se mostram pouco ajustadas às exigências do processo de licenciamento, tal como previsto no quadro legal em vigor. Estas empresas assumem, no seu conjunto, um grande valor económico e um relevante interesse social na manutenção dos equilíbrios regionais ao nível do emprego e do abastecimento dos mercados locais. (...)”.

O corpo normativo do referido Decreto-Lei contradizia, no entanto, o seu próprio preâmbulo, ao remeter no ponto 1 do seu artigo 3º “Para efeitos de licenciamento industrial os estabelecimentos de venda directa ficam sujeitos à disciplina definida no Decreto Regulamentar nº 25/93, de 17 de Agosto, para os estabelecimentos da classe D.” Apesar das sucessivas alterações introduzidas no enquadramento legal do licenciamento industrial, continua-se sem resolver a situação correctamente diagnosticada nas passagens do preâmbulo aqui transcritas.

Todas estas exigências têm por base a definição de sistemas de qualidade. Tal é um imperativo das sociedades modernas, que procura distinguir os melhores e excluir os menos capazes. No sector empresarial, estes sistemas de qualidade emergem a par do processo de globalização, como forma de introduzir no sistema elementos de regulação da competitividade internacional.

Curiosamente, no sector não lucrativo a exigência de padrões de qualidade emerge a par da crise e da retracção do Estado-Providência, que dessa forma procura introduzir mecanismos de regulação no sistema de contratualização com as organizações da sociedade civil que desenvolvem serviços de apoio à comunidade. Trata-se no essencial de encontrar critérios selectivos que permitam seleccionar os actores com os quais o Estado deve contratualizar o desenvolvimento desses serviços, perante um cenário de crescente redução de recursos públicos para o sector. Esta linha de actuação vem no essencial reforçar a lógica da funcionalização do terceiro sector como uma extensão do aparelho do Estado.

O problema não está nos sistemas de qualidade mas nos padrões que têm sido forçados, assim como na sua desadequação ao contexto nacional. Em Portugal, a tendência tem sido a de importação de modelos de qualidade, com uma excessiva carga burocrática associada e sem o necessário ajustamento à realidade do país, sem que tal equivalha a uma efectiva melhoria na qualidade organizacional. Nalguns casos vai-se sugerindo a adopção dos mecanismos de qualidade, seguindo-se a sua imposição e culminando com a penalização de quem não os adoptou. Por aqui se compreende uma vez mais a importância que hoje assumem as acções de “suporte técnico” às actividades de pequena escala, referidas no ponto anterior.

É preciso dizer que as exigências impostas pelos sistemas de qualidade estão a actuar contra o emprego e a iniciativa empresarial. Muitas delas implicam inclusive um aumento da carga fiscal sobre as empresas. Ora o contributo que essas dão para o funcionamento da máquina estatal (seja ao nível dos impostos mas também de pagamentos à Segurança Social) é o elemento

mais referenciado pelos empresários como limitador das suas actividades. Pode-se dar como exemplo as vulgarmente conhecidas “taxas de inspecção sanitária”. Uma unidade familiar de produção ou transformação animal é alvo de uma cobrança anual obrigatória de 50 € por parte da Direcção-Geral de Veterinária, que no essencial corresponde ao pagamento de cada acção de inspecção que essa Direcção realiza às unidades produtivas². Somam-se a estes, outros custos, nomeadamente com serviços de higiene e segurança no trabalho ou com a implementação dos sistemas de HACCP³. Apesar de se tratarem de procedimentos obrigatórios nem sempre têm de ser prestados por pessoal técnico especializado. Este tipo de exigências fez florescer no mercado um elevado número de empresas que vive da implementação destes sistemas, cobrando valores anuais por vezes significativos pela prestação desses serviços. Este é apenas mais um exemplo do avolumar dos custos de funcionamento que no caso das actividades de pequena escala pode ser determinante para a sua insustentabilidade.

Há uma outra dimensão que é central para o desenvolvimento das actividades em meio rural e que se relaciona com o modelo de ordenamento do território. Actualmente assiste-se a alguns paradoxos. Por um lado, parte importante do solo com potencial agrícola foi convertido em área florestal ou de incultos. Por outro lado, verifica-se que a disponibilidade de solo para desenvolvimento da agricultura é limitada.

Este último paradoxo explica-se parcialmente pelo processo de mercantilização crescente que se vive na sociedade actual. Se o solo disponível para actividade agrícola é insuficiente tal também se deve ao facto do valor de troca se sobrepor ao valor de uso. Por mais valor de uso que um espaço inutilizado possa ter, o valor de troca é sempre tomado como prioritário, impedindo a sua utilização por parte de outros agentes nele interessados para fins agrícolas. Esta situação é particularmente gritante na serra algarvia, onde a especulação sobre os solos se estende a toda a região. O valor de troca é cada vez menos mediado pelo valor de uso agrícola e mais pelo valor de uso turístico, com a consequente especulação.

² Tal como disposto em Portaria nº 1450/2009 de 28 de Dezembro, baseada no Decreto-Lei nº 178/2008, nos termos do Regulamento CE nº 882/2004 de 29 de Abril.

³ Hazard Analysis of Critical Control Points – um sistema de qualidade que visa a análise e controlo dos riscos alimentares. É lançado pela NASA de modo a controlar os riscos de contaminação das equipas de astronautas. Mais tarde é disseminado e adoptado pela União Europeia, que o transforma em sistema obrigatório para todos os países do seu território.

É preciso dizer que as exigências impostas pelos sistemas de qualidade estão a actuar contra o emprego e a iniciativa empresarial. Muitas delas implicam inclusive um aumento da carga fiscal sobre as empresas. Ora o contributo que essas dão para o funcionamento da máquina estatal é o elemento mais referenciado pelos empresários como limitador das suas actividades. Pode-se dar como exemplo as vulgarmente conhecidas “taxas de inspecção sanitária”.

Se uma actividade económica implicar a construção de um espaço físico para o seu desenvolvimento então complexificam-se os problemas do uso do solo. Parte das actividades do mundo rural localiza-se em áreas de REN ou da Rede Natura 2000. Ao nível do ordenamento do território, preservação significa, muitas vezes, inutilização dos espaços quando, no passado, a sua sustentabilidade foi assegurada pela acção das populações. Ainda não se conseguiu aliar a sustentabilidade ambiental à sustentabilidade social e económica destes territórios. A primeira não será alcançada se não for mediada pelas outras duas.

Hoje regista-se um paradoxo central. Muitas unidades de pequena escala receberam apoios financeiros e institucionais para o seu licenciamento e desenvolvimento. Hoje fecham portas ou estão no limite das resistências porque são incapazes de responder às exigências legislativas e processuais impostas.

O mesmo país que aproveitou inúmeros incentivos financeiros comunitários para a dinamização da economia rural, tem vindo a adoptar regulamentações que destroem o campo das possibilidades de um *sustainable small*. Em paralelo, temos vindo a assistir a uma regressão progressiva nos instrumentos financeiros de apoio às actividades produtivas de pequena escala. A burocracia e os encargos financeiros inerentes aos actuais pedidos de apoio ao investimento são de tal modo excessivos que geram desinteresse e impedem o acesso à pequena escala.

Não são geradas as condições para que algumas actividades produtivas de base local sejam potenciadas. Disso é o exemplo do sentimento que perpassa nos produtores agro-alimentares que, no caso algarvio, sentem ser preteridos a favor dos “produtores” turísticos.

O caso dos matadouros é disso emblemático. Existiam matadouros municipais que foram encerrados a pretexto da criação de um matadouro regional. Esse chegou a existir, mas acabou por ser encerrado. O seu fecho ficou a dever-se, precisamente, a indicações da ASAE que é a entidade nacional responsável pela fiscalização das condições de segurança alimentar. Apesar de estarem a ser reequacionadas algumas soluções locais, o matadouro regional entretanto encerrado tornou-se uma estrutura obsoleta a necessitar de reabilitação. Em paralelo, partidos políticos vão-se debatendo pela necessidade de criação de um novo matadouro público regional, que

evite que os produtores algarvios tenham de se deslocar duas, três ou mesmo quatro vezes por semana a Beja para abaterem os seus animais.

Em síntese, regista-se um sentimento generalizado de abandono político face a esta realidade empresarial. Seja por desconhecimento das suas especificidades, por desvalorização da sua importância social e económica ou mesmo por estratégias propositadas, tem-se vindo a instalar a ideia de que não existe espaço na economia e na sociedade para estas actividades. Como refere Portela num estudo igualmente relevante sobre o micro-empendedorismo em Portugal:

“Se parlamentares, governantes e responsáveis pelo apoio ao microempendedorismo, todos eles actores com poder suficiente para bloquear ou para espicaçar a mudança social, não detêm uma visão rasgada acerca deste campo da vida económica, como podem contribuir para elevar a riqueza do país? Do mesmo modo, como podem combater a desigualdade social reinante em Portugal, motivo de desmérito nacional comparativamente aos parceiros da União Europeia? Como podem reduzir a vulnerabilidade das iniciativas empresariais locais e dos microempendimentos, em particular durante os anos arriscados de travessia da infância?” (PORTELA *et al.* 2008: 243).

3. Para contrariar o fatalismo reinante e questionar o discurso dominante

Atendendo às características do espaço rural português, é importante relembrar que o desenvolvimento local passa necessariamente pela promoção das actividades económicas de pequena escala e pelo fomento dos mercados locais e de proximidade.

Quando se licenciam as grandes superfícies comerciais, o que está em causa não é apenas a sobrevivência do que ainda resta do pequeno comércio. É também a produção local que perde margem para o escoamento dos seus produtos. Isto significa que quando se concentram os mercados e se destroem as actividades económicas de pequena escala, são os espaços rurais (e o país) que entram numa dinâmica de empobrecimento.

Em muitas instâncias, com destaque para as que possuem responsabilidades políticas e de governação, a solução para o futuro destes territórios deve passar fortemente pela sua promoção enquanto destinos turísticos.

Hoje regista-se um paradoxo central. Muitas unidades de pequena escala receberam apoios financeiros e institucionais para o seu licenciamento e desenvolvimento. Hoje fecham portas ou estão no limite das resistências porque são incapazes de responder às exigências legislativas e processuais impostas.

Não são geradas as condições para que algumas actividades produtivas de base local sejam potenciadas. Disso é o exemplo do sentimento que perpassa nos produtores agro-alimentares que, no caso algarvio, sentem ser preteridos a favor dos “produtores” turísticos.

Mesmo inseridos numa sociedade marcada pela globalização é preciso considerar que nem tudo é desejavelmente internacionalizável. O país deve ser capaz de criar espaços na sociedade e na economia para as actividades de pequena escala, cujo campo de acção são os mercados de proximidade, revalorizando as relações directas entre produtores e consumidores.

É preciso, no entanto, reflectir sobre o significado intrínseco deste tipo de estratégias. Mesmo que de uma forma inconsciente, o que se está a promover é uma sociedade despreocupada com a produção e mais voltada para o consumo e para o lazer. Do ponto de vista da sustentabilidade das economias rurais, é um erro basear o desenvolvimento e o crescimento numa actividade não produtiva.

O turismo é fruto de uma sociedade de consumo e de ócio, dependente de uma procura externa e, muitas vezes, de investimento igualmente externo. Como facilmente se compreende, este tipo de dependências apenas contribui para ampliar os níveis de vulnerabilidade dos territórios rurais.

Mesmo inseridos numa sociedade marcada pela globalização é preciso considerar que nem tudo é desejavelmente internacionalizável. O país deve ser capaz de criar espaços na sociedade e na economia para as actividades de pequena escala, cujo campo de acção são os mercados de proximidade, revalorizando as relações directas entre produtores e consumidores.

É difícil de compreender que um país com uma dívida externa bruta superior a duzentos por cento do PIB em 2009, um défice que triplicou o valor limite estabelecido no Pacto de Estabilidade e Crescimento no mesmo ano, uma crise estrutural da dívida soberana, uma elevadíssima dependência alimentar do exterior e um crescimento substancial do desemprego nos últimos anos, persista em dificultar o empreendedorismo por parte de quem está interessado em criar actividades produtivas, emprego e riqueza sobretudo nos meios rurais.

É igualmente difícil de aceitar que a grande preocupação presente no discurso económico e político dominante seja a necessidade de aumentar as exportações do país, como forma de equilibrar a balança comercial. Não desvalorizando a importância destes elementos, seria igualmente desejável a afirmação de um discurso e de uma prática potenciadores da produção nacional como forma de alimentar os nossos mercados e consequentemente diminuir a dependência externa em sectores estratégicos como é o alimentar.

Para terminar, é necessário questionar a tremenda fixação existente com a necessidade de atrair investimento estrangeiro, cada vez menos disponível, como forma de promover o crescimento e a criação de emprego. Não é necessário um esforço muito significativo para compreender que muito desse investimento tem uma duração temporal circunscrita e que as mais-valias que gera são normalmente reinvestidas fora do território nacional. Paradoxalmente, o país não é capaz de criar as condições necessárias para apoiar efectivamente, com capital, benefícios fiscais e um quadro legislativo mais amigável, os pequenos empreendedores que quotidianamente procuram sobreviver e contribuir para o crescimento da economia e da criação de emprego local.

Referências Bibliográficas

- DIAS, Nelson; PÁLMA, Graça (2001), *Dar Rosto à Intervenção – Os Animadores de Desenvolvimento Local*, Associação In Loco, Faro.
- DIAS, Nelson; SOARES, Maria Priscila; DUARTE DE SOUSA, Vanessa (2010), “II. Actividades Económicas de Pequena Escala” in GUERRA, Isabel; COSTA PINTO, Teresa; MARTINS, Marta; ALMEIDA, Sara; GONÇALVES, Alda, *À Tona de Água. Retratos de um Portugal em Mudança*, Tese, Tinta da China e Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 123-206, Lisboa.
- PORTELA, José (coord.) (2008), *Microempreendedorismo em Portugal. Experiências e perspectivas*, POEFDS, Lisboa.
- SOARES, Maria Priscila (Coord.) (2001), *Formação para o Desenvolvimento – Formação/Inserção Profissional Territorializada*, Associação In Loco, Faro.
- SOUSA, Vanessa Duarte (2010), “Velhas e Novas Colonialidades sobre os Espaços Rurais: uma leitura a partir do caso algarvio”, in *IV Congresso de Estudos Rurais*, Aveiro.

DEFICIÊNCIA E DESIGUALDADES SOCIAIS

DISABILITY AND SOCIAL INEQUALITIES

ALEXANDRA PIMENTA
ANA SALVADO

Directora do Instituto Nacional para a Reabilitação
Subdirectora do Instituto Nacional para a Reabilitação

RESUMO

Neste artigo coloca-se em perspectiva em que medida a deficiência se pode definir como uma desigualdade social. Enquanto fenómeno cultural, social e político, a deficiência assiste a avanços evidentes a partir da segunda metade do século XX, quer no âmbito dos direitos sociais, ao nível, por exemplo dos sistemas de protecção social, quer enquanto objecto de reconhecimento público de que esta constitui-se como um risco de vulnerabilidade, desigualdade e discriminação e que no limite, estas três condições, contribuem para o não desenvolvimento humano das sociedades. Recorrendo a estudos recentes evidenciam-se alguns traços reveladores de uma condição social fragilizada em vários domínios de análise e que apontam para a existência clara de uma relação entre deficiência e desigualdade social. Os indicadores salientados neste artigo são, em parte, resultado de políticas relativamente recentes e que denotam alguma falta de avaliação e de um enfoque mais centrado na autonomia das pessoas.

ABSTRACT

This article puts into perspective the extent to which disability can be defined as a social inequality. As a cultural, social and political phenomena, disability attends progress evident since the second half of the twentieth century, whether in the context of social rights, for instance in social protection systems, either as an object of public recognition that this constitutes a risk of vulnerability, inequality and discrimination and that ultimately, these three conditions contribute to the violation of human rights of people with disability or incapacity and the failure to develop human societies. Drawing on recent studies, thus reveal a few telltale traces of a fragile social condition in several areas of analysis and pointing to the existence of a clear relationship between disability and social inequality. The indicators highlighted in this article are partly the result of relatively recent policies and that denotes a lack of evaluation and the focus on the autonomy of individuals.

O que é a deficiência?

Numa fase de transição do conceito da deficiência resultante do abandono dos modelos assistencialista e médico para o modelo bio-psico-social e a perspectiva dos direitos humanos consagrada na Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência, a definição de deficiência é uma questão complexa que está longe de gerar consensos e tem suscitado uma profunda discussão de acordo com as concepções filosóficas e os contextos históricos, sociais e culturais em que esta questão se coloca (INGSTAD, REYNOLDS WHITE, 1995).

Face à análise que nos propomos fazer neste artigo, optamos por enquadrar a deficiência no modelo bio-psico-social e abordá-la como uma condição gerada por uma interação complexa entre as estruturas e funções do corpo da pessoa e os contextos envolventes que limita a sua participação plena e efectiva na sociedade.

Assim, a deficiência é por um lado uma condição do ser humano em igualdade de direitos e dignidade com todos os outros e, pelo outro, é uma condição que acompanha o ser humano e requer em determinadas circunstâncias medidas específicas para garantir o gozo e o exercício desses direitos, em igualdade de condições com as outras pessoas (PALACIOS, BARRIFFI, 2007).

A ausência destas medidas específicas cria situações de desigualdade no gozo e exercício dos direitos e impede que as pessoas com deficiência tenham igualdade de oportunidades. Neste contexto, a deficiência deve ser vista como uma questão de direitos humanos.

A perspectiva dos direitos humanos

A perspectiva dos direitos humanos tem vindo a consolidar-se a partir dos anos 80 e acabou por ter reconhecimento internacional com a adopção da Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência em 2006. A Convenção inspirou e inspira um enorme avanço nas legislações e práticas de combate à discriminação dos países europeus e das Nações Unidas, bem como na perspectiva transversal das questões da deficiência nas políticas públicas e de desenvolvimento.

A grande mudança operada por esta nova perspectiva radica no facto de as pessoas com deficiência deixarem de ser meramente vistas como destinatários ou

beneficiários de direitos de caridade, tratamento médico ou protecção social e passarem a ser reconhecidas como sujeitos de pleno direito.

Na sequência deste ponto de vista jurídico, a deficiência deixa de ser abordada exclusivamente pela legislação da protecção e segurança social ou das matérias do direito civil relacionadas com a incapacidade jurídica, a representação e a tutela e passa a ser interpretada à luz dos princípios fundamentais da não discriminação, vida independente, acessibilidade, *design* universal, adaptações razoáveis, transversalidade das políticas em matéria de deficiência e apoio no exercício dos direitos.

O respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais das pessoas com deficiência passa a ser encarado como um instrumento de combate à desigualdade social uma vez que a realização da dignidade, autonomia e independência se alarga a todas as áreas de participação dos indivíduos e contribui para o desenvolvimento das sociedades.

No contexto nacional, verifica-se uma evolução extremamente positiva na promoção e defesa dos direitos humanos das pessoas com deficiência, quer ao nível da legislação que proíbe e pune a discriminação com base na deficiência (Lei n.º 46/2006, de 28 de Agosto), quer ao nível das medidas de acção definidas e implementadas pelo primeiro Plano de Acção para a Integração das Pessoas com Deficiências ou Incapacidade (Relatório de avaliação 2009/INR, IP).

Simultaneamente, Portugal ratificou a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência em 2009, para além de ser Estado Parte da Carta Social Europeia (v.d. artigo 15º e respectiva jurisprudência do Comité Europeu dos Direitos Sociais) e estar integrado na União Europeia e no Conselho da Europa e nas respectivas estratégias desenvolvidas no domínio da deficiência. Face a estes desenvolvimentos urge prosseguir na revisão da legislação que contraria os direitos humanos das pessoas com deficiência, como por exemplo o regime jurídico da incapacidade e da interdição, bem como na qualificação das respostas e recursos dirigidos para estes cidadãos.

O que são as desigualdades na perspectiva da deficiência?

Entende-se como desigualdades sociais as diferenças socialmente geradas e condicionadas pelo acesso a

Assim, a deficiência é por um lado uma condição do ser humano em igualdade de direitos e dignidade com todos os outros e, pelo outro, é uma condição que acompanha o ser humano e requer em determinadas circunstâncias medidas específicas para garantir o gozo e o exercício desses direitos, em igualdade de condições com as outras pessoas.

O respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais das pessoas com deficiência passa a ser encarado como um instrumento de combate à desigualdade social uma vez que a realização da dignidade, autonomia e independência se alarga a todas as áreas de participação dos indivíduos e contribui para o desenvolvimento das sociedades.

determinados recursos, nomeadamente, qualificação e emprego e a outros conjuntos de recursos materiais, relacionais, simbólicos e de participação nos sistemas sociais e políticos. A sociologia tem dedicado parte da sua existência a teorizar sobre o conceito e a analisar os fenómenos que o caracterizam. Contudo a análise da deficiência na perspectiva das desigualdades sociais não tem sido um objecto de estudo privilegiado, pelo que iremos neste pequeno artigo pontuar alguns tópicos que nos parecem ser importantes para determinar a relação entre deficiência e desigualdades sociais.

Ao longo da história social da deficiência constata-se que as pessoas assim definidas, isto é, com deficiências e doença mental, foram objecto de perseguição, segregação, exclusão, e discriminação, só para mencionar, de uma forma mais ou menos sequencial, algumas das categorias que caracterizam essa história ao longo dos séculos.

A partir destas condições, inscritas em diferentes períodos da história ocidental, podemos claramente perceber que em todas elas a pessoa com deficiência esteve sempre numa posição de desvantagem, vulnerabilidade e desigualdade social, pois sofreu sempre um condicionamento no acesso a determinados recursos considerados como essenciais ao bem-estar (educação, emprego, saúde). Convém no entanto ressaltar que só recentemente as sociedades se regem por valores que defendem os direitos humanos e a igualdade de oportunidades. Até ao virar da segunda metade do século XX era normal considerar-se que uma pessoa com deficiência podia não ter acesso a uma vida igual à das outras pessoas, era aliás um fatalismo a condição gerada pela deficiência, perante o qual, caberia no limite à família do indivíduo, responder às suas necessidades.

Peter Townsend publica em 1979 um importante estudo sobre o fenómeno da pobreza em Inglaterra no qual conclui que existe uma correlação positiva entre níveis de privação e graus de incapacidade. Será que esta causalidade também se aplicaria a Portugal? A resposta é simples. Não sabemos, e não sabemos porque nunca se analisou de forma isolada esta questão, ou seja, os estudos existentes em Portugal sobre pobreza demonstram resultados que tiveram, sobretudo, por base a análise de outras categorias da população (os pensionistas, as mulheres, os idosos, etc). Nunca se partiu para uma caracterização específica desta população face a fenómenos como sejam

a pobreza, a privação e as desigualdades sociais que, em bom rigor, são fenómenos diferentes. Contudo, e face à escassez de informação sobre esta temática, podemos basear-nos ainda assim nalguma literatura que vai sendo produzida sobre deficiência e políticas públicas, protecção social, pobreza (CAPUCHA, 2004, SOUSA, PEDROSO, CASANOVA, 2007, SALVADO, 2008a, VEIGA, 2006), e perceber que há traços que marcam e que indiciam uma relação entre estes dois fenómenos.

A intervenção social da igreja foi durante séculos o único apoio organizado ou dirigido a este grupo social e acabou por configurar um modelo de acção exclusivamente caritativo¹, potenciando a dependência funcional à instituição e contrariando o processo de autonomização que mais tarde, já no século XX, veio a ser defendido pelas instâncias internacionais e europeias. Esta passagem vivida durante séculos mas agora descrita numa breve frase determinou que o indivíduo com deficiência fosse constituído de estatuto jurídico e humano para aceder a bens e serviços em situação de igualdade de oportunidades com os demais cidadãos. Ora esta relação, entre direitos e recursos, acaba por ser um dos indicadores importantes para caracterizar o nível de bem-estar e por conseguinte, a (des)igualdade social nas sociedades.

Não obstante as mudanças que ocorreram entre os primeiros tempos de acção caritativa junto das pessoas doentes e deficientes e esta última referência a um modelo assente na ideia de direitos e igualdade de oportunidades, gostaríamos de num primeiro momento abordar esta discussão sobre deficiência e desigualdades através de uma breve referência ao sistema de protecção social português, e em particular sobre o conjunto de apoios que este sistema desenhou para as pessoas com deficiência. A sua pertinência justifica-se pelo simples facto de que um dos principais factores de desigualdade pode ser causado pela ausência de rendimentos e importa ver em que medida o sistema público de protecção social tem instrumentos para impedir que as pessoas com deficiência, dado o risco que esta condição representa, não sejam vulneráveis a tal situação.

O sistema de protecção social português, antes da revolução de 1974, era um regime corporativo de origem bismarkiana exclusivamente baseado no estatuto ocupa-

Ao longo da história social da deficiência constata-se que as pessoas assim definidas, isto é, com deficiências e doença mental, foram objecto de perseguição, segregação, exclusão, e discriminação, só para mencionar, de uma forma mais ou menos sequencial, algumas das categorias que caracterizam essa história ao longo dos séculos.

Só recentemente as sociedades se regem por valores que defendem os direitos humanos e a igualdade de oportunidades. Até ao virar da segunda metade do século XX era normal considerar-se que uma pessoa com deficiência podia não ter acesso a uma vida igual à das outras pessoas.

¹ Convém ainda referir que este modelo de tipo caritativo não se circunscrevia a esta população. Em torno das instituições religiosas havia uma espécie de gravitação da pobreza que não se regenerava, pois o objectivo da sua intervenção era simplesmente manter níveis de sobrevivência mínimos.

cional o que significava que só protegia quem trabalhasse. A essência do modelo do Sul da Europa, no qual Portugal se insere segundo alguns autores, assenta em políticas de garantia de rendimentos ou de saúde que estão directamente relacionadas com o estatuto do agregado familiar no mercado de trabalho (SILVA, 2002).

Tal como Ferrera (1996) havia referido, estes quatro países (Portugal, Espanha, Grécia e Itália) caracterizavam-se por terem esquemas de protecção dualistas, gerando a sobre-protecção de segmentos da população empregada ou outrora empregada e, simultaneamente, níveis rudimentares de protecção para largos sectores da população sem histórico contributivo; por apresentarem uma combinação única entre tradições bismarkianas na segurança social e beveridgeanas na saúde, e pelo impacto das práticas políticas e disposições organizacionais nos outputs distributivos.

Nas sociedades de capitalismo avançado, o Estado-Providência garante, em teoria, que quem esteja à margem da relação - força de trabalho *vs* mercado - consiga manter, ainda assim, as condições necessárias em função das necessidades básicas. Os casos que se incluem nesta “margem” são, genericamente, quatro grandes categorias de eventualidades, que se traduzem na generalidade dos países, em quatro tipos de programas de protecção ou apoio: *i*) esquema de protecção na doença; *ii*) esquema de protecção nos acidentes de trabalho e doenças profissionais, *iii*) sistema contributivo de protecção na deficiência e *iv*) sistema não contributivo de protecção na deficiência (JONG, 2003).

Em Portugal a forma como o Estado Social ou Estado-Providência se organizou para garantir que a deficiência, enquanto sinónimo de incapacidade para o trabalho, não fosse um risco não segurado é relativamente recente. Os primórdios deste sistema remontam aos anos 60 quando a doença, a invalidez e os acidentes de trabalho surgiram como eventualidades no nosso plano jurídico. A cobertura destas eventualidades restringe-se à população activa e mesmo assim de forma parcial. Até 1974 podemos constatar que a deficiência era apenas um risco coberto no quadro de um modelo corporativo, e protegida pela relação estreita que estabelece com o factor trabalho, cabendo às chamadas solidariedades tradicionais ou às instâncias de índole caritativo e religioso apoiarem todas as restantes áreas de resposta social.

Só depois do 25 de Abril se assiste a uma alteração

de fundo no nosso sistema de segurança social passando este a assumir características de um sistema universal que garante protecção baseada nos direitos de cidadania. É no decurso destas tão importantes mudanças para a consolidação de um estado social de direito que a deficiência veio a ser um risco universalmente garantido, no início dos anos 80, com a criação da pensão social e do regime não contributivo.

Com a promulgação em 1984 de uma nova Lei de Bases que teve como objectivo essencial a unificação do sistema e uma ideia de protecção social mais estatal, colocando as lógicas previdenciais num patamar secundarizado, surgem novas eventualidades de protecção na deficiência que vêm alargar o número de beneficiários, mas também o campo e a natureza da protecção em si, como é o caso dos encargos familiares, maternidade. Relativamente ao campo da política fiscal, este período acaba por ser igualmente importante, dado que se determina ao nível do IRS, uma isenção fiscal como sinónimo de uma significativa medida de redistribuição de rendimentos tendo em conta o carácter compensador da mesma perante o reconhecimento de que a deficiência era geradora de custos acrescidos.

Esta breve síntese, que não esgota de todo a quantidade e a diversidade de medidas que hoje o Estado disponibiliza no âmbito da deficiência, dependência ou invalidez, serve apenas focar uma dimensão efectivamente relevante para analisarmos a questão das desigualdades sociais nas pessoas com deficiência, que é perceber em que medida, o próprio sistema pode minimizar ou colmatar estas desigualdades por via de políticas de *compensação*, *substituição de rendimentos* e *diferenciação* (Salvado, 2008^a).

É certo que a mera existência de medidas não nos permite fazer essa análise, contudo também não deixa de ser um indicador relevante no que diz respeito ao combate às desigualdades sociais. Convém, também, sublinhar que a filosofia actual face aos objectivos da protecção social diz-nos que quanto mais assistencialista ou passivas forem as medidas protagonizadas pelo Estado, mais difícil será para as pessoas com deficiência quebrarem este ciclo e motivarem-se para serem elas próprias percursoras de vidas mais autónomas e não dependentes. A este propósito, a OCDE, em 2003, realizou um estudo comparativo sobre o tipo de medidas que são aplicada às pessoas com deficiência, no campo

do emprego e da protecção social e considerou que Portugal se inscreve num eixo de países que não favorece uma cultura de integração, isto é, situa-se ao nível do *cluster românico*, caracterizado por ter um sistema de protecção passivo ou de compensação. Por outro lado, e com base em estatísticas oficiais, o nível de despesa social per capita com a deficiência é superior a vários países da Europa, equiparando-se em termos de despesa a países como a Suécia (SALVADO, 2008^a).

Portugal, só é mesmo ultrapassado pela Suécia no ano de 1995, mantendo-se até essa data como sendo o país com maior percentagem de despesas com deficiência relativamente ao total das despesas com prestações sociais (14,2 % do total de despesas sociais). Este factor tenderá a ser, em parte, explicado por uma taxa muito elevada de beneficiários de pensões de invalidez por comparação a outros países em que o regime de acesso a esta prestação tende a ser mais restrito. De acordo com o estudo elaborado pela OCDE (2003: 144), Portugal é um dos cinco primeiros países com maiores taxas de cobertura e de generosidade das prestações.

Se estes indicadores poderão ser pontos de partida, para analisar a relação entre pobreza e deficiência teríamos que inevitavelmente interpretar os níveis de protecção e os montantes médios associados às várias prestações que o sistema português integra, associando-os, até, a outros benefícios e respostas de política pública que complementem as prestações pecuniárias, tais como, serviços sociais no âmbito da acção social ou outras prestações associadas ao nível de dependência causada pela deficiência.

Contudo, este artigo não tem como objectivo intrínseco realizar esta tarefa, mas sim, chamar à atenção para necessidade de ela ser um dia realizada dado que no nosso sistema de políticas públicas não existe uma tradição em trabalhar de forma mais aprofundada determinadas matérias no que reporta à deficiência. Situando-se o discurso político a um nível mais abstracto e centrado, sobretudo, na defesa dos direitos humanos e da não discriminação.

Paralelamente a estas questões que já foram aqui levantadas ainda se pode, recorrendo a outro tipo de indicadores, adensar a compreensão e a complexidade do tema em questão e a quantidade de factores que condicionam as desigualdades sociais na deficiência.

Desde logo, as diferenças entre o mundo desenvolvido e o terceiro mundo no que toca à prevalência

Um dos principais factores de desigualdade pode ser causado pela ausência de rendimentos e importa ver em que medida o sistema público de protecção social tem instrumentos para impedir que as pessoas com deficiência, dado o risco que esta condição representa, não sejam vulneráveis a tal situação.

A filosofia actual face aos objectivos da protecção social diz-nos que quanto mais assistencialista ou passivas forem as medidas protagonizadas pelo Estado, mais difícil será para as pessoas com deficiência quebrarem este ciclo e motivarem-se para serem elas próprias percursoras de vidas mais autónomas e não dependentes.

de pessoas com deficiências e incapacidades, poderia ser um campo autónomo de estudo que nos remete para a análise das desigualdades significativas no acesso a cuidados médicos e eventualmente outras medidas sociais que previnem o aparecimento de incapacidades e deficiências. Se o factor desenvolvimento parece ser logo à partida uma condicionante positiva por oposição às condições que os países subdesenvolvidos oferecem, convém não obliterar que as desigualdades, também se constroem à medida que o desenvolvimento avança e alguns grupos não o acompanham, como é o caso das pessoas com deficiência em relação, por exemplo, à sociedade de informação e tecnologia.

Há portanto evidências nos países desenvolvidos que geram relações de desigualdade social e gostaríamos de mapear alguns desses aspectos como tentativa de compreensão deste tema, que no limite atravessa quase todo o espectro da nossa vida económica, social e política.

O aumento da esperança de vida, ao provocar um crescimento da população idosa, constitui *per si*, uma causa directa para o aumento das deficiências e incapacidades associadas ao envelhecimento. Perante esta mudança de facto, convém a curto e médio prazo, perspectivar uma mudança de paradigma na forma como se encaram as políticas públicas tradicionalmente orientadas para a deficiência (*impairment*) baseada numa alteração da estrutura do corpo em função de uma deficiência congénita ou adquirida por via de acidente, passando também a assumir que as incapacidades geradas pela idade têm consequências que implicam o mesmo tipo de respostas e de enquadramento que outro tipo de incapacidades anteriormente já identificadas. Um exemplo bastante simples é a ideia de que as rampas são construídas para as pessoas com deficiências motoras em cadeira de rodas, quando na verdade deverão ser planeadas com base neste novo paradigma de que deficiência e envelhecimento são dois fenómenos que caminham lado a lado e que determinadas respostas se deverão agregar.

Em muitos outros campos da vida em sociedade, as desigualdades estão presentes no quotidiano das pessoas com deficiências. Focando-nos nas desigualdades que mais afectam o bem-estar das pessoas, identificamos desde logo, a relação com o mundo do trabalho, o nível de escolaridade, a cidadania e a participação cívica e política, a habitação e os transportes públicos. Estes domínios de carácter mais estrutural complementam-se depois

com dimensões da vida pessoal e individual, como por exemplo a constituição de uma família, a afectividade, a sexualidade (SOUZA, CASANOVA, PEDROSO, 2007) que também concorrem para um condicionamento generalizado das pessoas com deficiências face ao bem estar e à qualidade de vida.

Convém ainda referir que o actual quadro analítico que nos ajuda a estudar a deficiência enquanto objecto sociológico e político, determina que se enquadre a deficiência num modelo bio-psico-social que a encara como uma condição gerada pelas dificuldades de participação e/ou actividade em vários domínios de vida que por sua vez tem por base uma interacção problemática entre as estruturas e funções do corpo da pessoa e os contextos envolventes.

Assumindo esta noção como operacional em vários domínios de acção, podemos perceber que as desigualdades sociais se podem manifestar nas duas componentes que este conceito integra, por um lado, ao nível dos recursos que a deficiência exige do ponto de vista médico e, por outro, ao nível da actividade e participação que só se verifica se a sociedade, as suas estruturas e relações estiverem também vocacionadas para admitir a diferença. Entenda-se, nesta acepção, planos tão distintos como, uma educação para todos, até à aceitação social da diferença e a não perpetuação do estigma em função de um corpo diferente como valores individuais.

Recorrendo ao estudo *Mais qualidade de vida para as pessoas com deficiência, uma estratégia para Portugal* (2007), iremos dar nota de alguns indicadores que nos revelam mais objectivamente esta relação.

Começemos então pelo grau de escolaridade. Quase 80 % da população com deficiência e incapacidade com idade entre os 18 e os 65 anos não tem mais do que o primeiro ciclo de escolaridade, sendo que 21 % destes são analfabetos.

O valor da taxa de actividade entre estas pessoas é menos de metade do valor do universo de referência para o referido estudo. A este indicador acresce uma taxa de desemprego duas vezes e meia superior, e uma taxa de emprego inferior a metade da taxa no país. Só estes dados configuram uma condição desfavorável ou de marcada exclusão nas esferas da escolaridade e do acesso ao trabalho.

Dando nota da informação disponível neste estudo sobre as categorias socioprofissionais, conclui-se também que as pessoas com deficiências e incapacidades

se inserem, em geral, em posições socioprofissionais de menores recursos em comparação com as posições globais quer da sua família de origem, quer da sua família actual. Um indicador curioso neste estudo aponta para a não verificação de uma tendência que foi transversal à sociedade portuguesa nas últimas décadas e que se caracteriza pelo decréscimo do operariado e dos trabalhadores independentes e o um acréscimo dos empregados executantes, dos profissionais técnicos e de enquadramento, e dos empresários, dirigentes e profissionais liberais. Este estudo chega, a propósito das categorias profissionais das pessoas com deficiências e incapacidades, a duas conclusões muito importantes para esta discussão sobre as desigualdades sociais. As deficiências e incapacidades apresentam-se como um factor de reprodução em condições sociais desfavoráveis e de mobilidade social descendente na sociedade portuguesa.

No campo dos rendimentos, outro indicador relevante das condições sociais, podemos adiantar que quase 30 % dos inquiridos auferem no máximo 403 euros mensais, à época valor referência do salário mínimo mensal, e quase metade recebe até 600 euros mensais para as suas despesas. Como a média do número de indivíduos por agregado familiar é de 2,4 nesta população, o grau de precariedade que estes valores revelam ainda é mais expressivo.

Sobre este tópico, queremos dar nota de que brevemente o Instituto Nacional para a Reabilitação irá disponibilizar o primeiro estudo relevante para aprofundar em que medida a deficiência gera custos económicos acrescidos. Esta presunção tem sido bastante debatida a nível político e é sem dúvida uma das razões que tem gerado medidas de discriminação positiva, veja-se por exemplo, o enquadramento que o sistema de protecção social em Portugal adoptou ao nível de determinadas prestações sociais, como é o caso do *subsídio de educação especial*, *bonificação por deficiência*, em que claramente se assume que estas duas medidas foram criadas com o intuito de corrigir custos acrescidos². Contudo

O aumento da esperança de vida, ao provocar um crescimento da população idosa, constitui *per si*, uma causa directa para o aumento das deficiências e incapacidades associadas ao envelhecimento. Perante esta mudança de facto, convém a curto e médio prazo, perspectivar uma mudança de paradigma na forma como se encaram as políticas públicas tradicionalmente orientadas para a deficiência.

² O sistema de protecção social na deficiência em Portugal tem as seguintes funções: i) Substituição do rendimento quando a pessoa está incapacitada de forma permanente para o trabalho por via de uma pensão social, de um subsídio mensal vitalício ou de uma pensão de invalidez; ii) Compensação dos encargos familiares destinada a reparar os custos acrescidos que um agregado familiar tem com uma criança com deficiência, até aos 18 anos ou até aos 24. A natureza desta protecção é objectivamente compensatória do que a deficiência implica em termos de gastos suplementares ao rendimento de um agregado familiar e materializa-se no subsídio de educação especial, e na bonificação por deficiência, aplicáveis a beneficiários de ambos os regimes; iii) Diferenciação no tratamento fiscal com objectivos de maior equidade social, aplicada: a) ao rendimento do agregado familiar mediante a atribuição de uma taxa de crédito sobre o IRS; b) à compra de materiais ou instrumentos que sejam imprescindíveis à autonomia destas pessoas por via da redução do IVA; e c) isenção do ISV na compra de automóvel quando o tipo de deficiência da pessoa põe em causa a sua mobilidade física (Salvado, 2008a).

Estamos perante uma população, que sendo heterogénea, apresenta características que a tornam um objecto de estudo e de intervenção particular e necessário. A quantidade e a diversidade de indicadores e tópicos aqui demonstrados remetem-nos para uma imensidão de questões a aprofundar para melhor entender do que é que estamos a falar.

estas preocupações e formulações carecem de maior objectividade, nomeadamente, saber qual o mínimo que deve ser suportado em função de determinadas variáveis chave (idade, tipologia de deficiência ou incapacidade, actividades e/ou níveis de participação afectados).

O estudo a partir do qual temos vindo a salientar alguns indicadores cruciais para se caracterizar a relação entre desigualdades sociais e deficiência incluía também dimensões originais relativamente ao que é comum retratar-se na maioria destes estudos de caracterização e que nos remetem para a representação que as próprias pessoas têm da sua condição. E no que respeita à orientação relativa à desigualdade social, verifica-se que os inquiridos exibem maior inconformidade (56 %) do que conformidade com as desigualdades sociais, contudo esse valor é menos expressivo do que aquele que se verifica no contexto da população em geral.

No que respeita à orientação da acção, as pessoas com deficiência são maioritariamente proactivas, ou seja, acreditam na ideia de que a posição na sociedade depende de haver objectivos em perspectiva e no esforço desenvolvido para os atingir e não tanto nos factores exteriores. No entanto os valores encontrados são claramente inferiores quando comparados com a população em geral.

Para Casanova (2004), estes dois indicadores analisados em conjunto permitem concluir que as pessoas com deficiência e incapacidades orientam-se socialmente em primeiro lugar pela autonomia, de seguida pela heteronomia, independência e resistência. A orientação da exclusão assume em comparação com estas categorias um valor claramente residual. No global, estes traços significam que as pessoas com deficiência rejeitam a ideia do fatalismo, da resignação e da exclusão.

Outro dado curioso e que aprofunda um pouco esta dimensão das auto-representações sobre a deficiência é que entre 92 % e 97 % dos inquiridos afirmam que nunca se sentiram discriminados em qualquer das situações predefinidas no questionário (Sousa, Pedroso, Casanova, 2007:97). No entanto, o facto das pessoas não se sentirem discriminadas não significa que não o sejam. Como já foi descrito, alguns dos dados de caracterização social apontam claramente para desigualdades que em boa parte resultam da existência de preconceito e discriminação negativa.

A questão das desigualdades também se pode medir através de outros indicadores menos estruturantes que

os anteriores, mas ainda assim relevantes para o aprofundamento desta questão. Dimensões como o desempenho de papéis e funções na vida pública, pertença a rede sociais são aspectos que foram igualmente tratados no âmbito do estudo já referido.

Relativamente ao voto, as pessoas com deficiência e incapacidade inquiridas neste estudo revelam uma percentagem de voto superior à população em geral. Será por ventura um dado a reter dado que noutros estudos, este indicador é precisamente o inverso³. Mas o voto não é o único indicador significativo para se avaliar o nível de participação cívica das pessoas. E quando se analisam outras formas de participação na vida pública, as conclusões observadas já se inscrevem e corroboram os resultados obtidos com outros estudos (CAPUCHA, 2004). A percentagem dos que participam em associações, organizações ou colectividades é bastante reduzida e aqueles que participam, fazem-no de uma forma mais passiva. Quanto à capacidade de relacionamento em redes sociais, os filhos e os vizinhos ocupam um lugar de destaque. O grau de conhecimento que as pessoas com deficiências demonstram ter sobre os seus próprios direitos e apoios concretos também é relativamente escasso. As medidas que, ainda assim, obtêm um maior índice de conhecimento dizem respeito à “eliminação de barreiras arquitectónicas”, “subsídio de assistência à terceira pessoa” e a “isenção no IRS”.

Em suma, parece relativamente evidente de que estamos perante uma população, que sendo heterogénea, apresenta características que a tornam um objecto de estudo e de intervenção particular e necessário. A quantidade e a diversidade de indicadores e tópicos aqui demonstrados remetem-nos para uma imensidão de questões a aprofundar para melhor entender do que é que estamos a falar. Quanto mais exigente é o desafio do ponto de vista do enquadramento legal, como foi demonstrado, maior serão as exigências ao nível prático. As condições sociais geradas no nosso país são, como se sabe, típicas de um país de modernidade tardia, i.e., que funde traços de um país que viveu mais de 50 anos numa ditadura e que em pouco tempo teve acesso a um

conjunto de oportunidades, sobretudo pela adesão à União Europeia. Esse misto de culturas e de modelos de desenvolvimento geraram contornos contraditórios em vários segmentos da nossa vida social, e na deficiência, ao nível das políticas e das respostas públicas, este traço também está presente.

³ O Inquérito Nacional aos utentes do sistema de reabilitação socioprofissional (CIES, 2003) realizado no âmbito do projecto - Os Impactos do Fundo Social Europeu na Reabilitação Profissional das Pessoas com Deficiência em Portugal (CRPG, 2004) aborda também um conjunto de questões sobre a participação das pessoas com deficiência, em particular, a participação dos utentes daquele sistema, que se caracterizam sobretudo por pessoas com alterações nas funções mentais.

Referências Bibliográficas

- CAPUCHA, L. CABRITA, M. SALVADO, A., ALVARES, M., SANTOS, S. MENDES, R. (2004), *Os Impactos do Fundo Social Europeu na reabilitação profissional das pessoas com deficiência em Portugal*, CRPG, Vila Nova de Gaia.
- CRPG, ISCTE (2007), *Mais Qualidade de vida para as Pessoas com Deficiência e Incapacidades: uma estratégia para Portugal*, CRPG, Vila Nova de Gaia.
- FERRERA, Maurizio (1996), "The Southern model of welfare in social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6(1), pp. 17-37.
- INGSTAD, B., REYNOLD White, S., (1995), *Disability and Culture*, University California Press
- JONG, Philip R. (2003), Disability and Disability Insurance in PRINZ, Christopher (Ed.), *European Disability Pension Policies 11 Country Trends 1970-2002*, European Centre Vienna, England, Ashgate.
- OCDE (2003), *Transformer le handicap en capacité: Promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées*, Organisation de Coopération et de Développement Économiques, Paris.
- PALÁCIOS, A., BARIFFI F. (2007), *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos: una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Cinca: Telefonica: Comité Español de Representantes de Minusválidos, Madrid.
- SALVADO, Ana (2008a), *Protecção Social na Deficiência em Portugal (1962-2007); evolução normativa, significados e percurso*, Tese de Mestrado, Instituto Superior de Economia e Gestão – (Policopiado).
- SALVADO, Ana (2008b), A evolução do Quadro Normativo da protecção social da deficiência em Portugal (1962-2007), in *Sociedade e Trabalho* n.º 38, GEP/MTSS, Lisboa.
- SILVA, Pedro Adão e (2002), "O modelo de welfare da Europa do Sul: reflexões sobre a utilidade do conceito", *Sociologia Problemas e Práticas*, Celta Editora, n.º 38, pp.25-59, Oeiras.
- TOWNSEND, Peter (1979), *Poverty in the United Kingdom: a survey of household resources and standards of living*, Harmondsworth: Penguin Books.
- VEIGA, Carlos (2006), *As Regras e as Práticas: factores organizacionais e transformações na política de reabilitação profissional das pessoas com deficiência*, SNRIPD, Lisboa.

ÁREAS URBANAS EM CRISE - DAS TENSÕES E EXIGÊNCIAS DE ABORDAGENS INTEGRADAS E DE CO-PRODUÇÃO COLECTIVA DE SOLUÇÕES

**URBAN AREAS IN CRISIS - OF THE TENSIONS AND
DEMANDS OF INTEGRATED APPROACHES AND OF
COLLECTIVE CO-PRODUCTION OF SOLUTIONS**

MARIA JOÃO FREITAS

Socióloga

Investigadora Auxiliar no Núcleo de Ecologia Social do Laboratório Nacional de Engenharia Civil

RESUMO

As cidades e a vida em meio urbano tendem a trazer para primeiro plano uma maior e mais generalizada consciência das oportunidades, mas também das especificidades das dificuldades que se colocam à sua afirmação e desenvolvimento. Entre estas especificidades, merecem sobretudo destaque, as configurações e expressões urbanas chamadas “críticas”, e em torno delas os factores que concorrem para a sua emergência ou produção, por vezes como reverso de medalha das oportunidades a que surgem associadas. Neste artigo propõe-se uma especial atenção às tensões que se revelam nos seus sistemas de acção, ou seja, do sistema de produção de acção em decorrência do jogo e desempenho de papéis do sistema de actores (públicos ou privados; individuais ou colectivos; formais ou informais) que lhe estão subjacentes. A adopção desta opção de leitura das áreas e da vida urbanas como ponto de partida conduz a uma formulação de tensões que se podem manifestar ao nível conceptual, do vivido, ao nível político, ou ainda ao nível operacional. Entre as várias tensões, importará dar especial relevo às que decorrem do confronto entre abordagens territoriais e abordagens sectoriais. Estas apresentam consequências quer na identificação e configuração do sistema de actores e do desenho das expectativas e desempenho do seu papel, na própria construção e desenvolvimento dos sistemas de acção que são accionados, e ainda nos questionamentos que aportam aos instrumentos analíticos, políticos e operativos disponíveis, ao seu grau de adequabilidade, bem como às soluções organizativas e de legitimação da própria acção pública aos vários níveis, deixando um repto de novos caminhos a construir e consolidar, ao nível do próprio desenho e animação das políticas e acção públicas.

ABSTRACT

If urban life and cities tend to highlight a scope of opportunities, its experience and understanding is also pressing a deeper conscience and interest by the specificities and difficulties their development models have to face. Between these, the topic of the “distressed urban areas” is gaining a special attention in questioning the main factors that may contribute to its appearance, development, and/or production as the flip side of urban more bright opportunities approaches. In this paper we propose to focus the attention to the tensions that are revealed in its action systems, ie in the urban collective co-production system and in the configuration of the system of actors (public or private individual or collective, formal or informal) and in the role-play game that underlie it. The adoption of this starting point focus to read the urban areas and the urban life leads to a formulation of tensions that may manifest themselves at the conceptual level, the lived level, at the political level or at the operational level. Among the various strains, we will give a special emphasis on matters arising from the confrontation between territorial and sector approaches. These have consequences both in the identification and configuration of actors systems and in the design, performance and expectations of their role in the construction and development of action systems that are operable. Still, the collective co-production action system approach also is pressing the analytical, policy and available operating tools, their degree of suitability and sustainability, as well as the existing organizational solutions and the role of public action at various levels, leaving a trail for new ways to build and consolidate the design and animation of public policies and action.

Introdução

Dos desafios das cidades e suas áreas em crise

Será já lugar comum considerar que pensar, viver, planejar, gerir ou intervir nas cidades do Século XXI comporta desafios bastante complexos. Esta complexidade não deixa de ser fértil em exigências de permanente criatividade e inovação na construção de mudanças e de resiliência que exigem esperança e vontade quando orientadas para a produção de lugares, tempos e quotidianos de vivências individuais e dinâmicas societárias qualificadas.

Estes desafios colocam-se qualquer que seja o ponto de partida dos seus intervenientes, qualquer que seja o papel que cada indivíduo desempenha e quaisquer que sejam as circunstâncias ou recursos disponíveis de participação neste desiderato.

Normalmente ganha estatuto de “desafio” toda e qualquer circunstância que exige inovação, criatividade, adaptação ou resiliência em função da novidade, da perplexidade, da tensão ou conflito de interesses com que se é confrontado seja na construção, experiência, vivência e desenvolvimento do papel que cada um pode desempenhar. Normalmente não ganha estatuto de “desafio” o que decorre naturalmente das circunstâncias ou o que não comporta riscos ou incertezas, antes, o que decorre da necessidade de um “esforço” extraordinário, de uma “acção” específica e intencional, da “mediação” de conflitos, da “negociação” entre opostos, de uma “percepção” de riscos efectivos, de “gestão” mais intensiva de incertezas. Em suma, ganham estatuto de “desafios” as exigências de “mudanças” e “resiliência” nas formas de conceber, regular, exercer, viver e desenvolver o papel de cada um nas relações que lhe são exigidas e com as oportunidades e/ou obstáculos com que se confrontam.

Os “desafios” em meio urbano aparecem assim, frequentemente, associados a “problemas” (situações para as quais não se conhece solução ou que exigem uma difícil resolução; situações não desejadas; situações inesperadas, etc...) ou a exigências de “mudança”, que

também frequentemente antes de poderem ser equacionadas como uma oportunidade de desenlace e desenvolvimento, iniciam os seus ciclos de vida em berços de “crises” ou “problemas”.

As cidades e a vida em meio urbano – enquanto forma organizativa de vida quotidiana que inquestionavelmente marca as sociedades modernas e se afirma cada vez mais a uma velocidade vertiginosa predominando já nas sociedades contemporâneas do século XXI¹ – tendem, assim, a urgir e a trazer para primeiro plano uma maior e mais generalizada consciência das oportunidades, mas também das especificidades das dificuldades que se colocam à sua afirmação e desenvolvimento. Entre estas especificidades, merecem sobretudo destaque, as configurações e expressões urbanas chamadas “críticas”, e em torno delas os factores que concorrem para a sua emergência ou produção, por vezes como reverso de medalha das oportunidades a que surgem associadas.

Apresentando-se as cidades como um desiderato das sociedades contemporâneas encaradas como pólos de oportunidades, como se justifica, então, a existência de áreas críticas, a sua persistência ou mesmo a emergência de novas? E sendo uma realidade a existência destas “áreas críticas”, o que concorre para a sua percepção, definição e “assumpção” enquanto áreas críticas? O que é que as caracteriza efectivamente? Porque é que persistem, resistem ou emergem mesmo em decorrência ou consequência dos modelos de desenvolvimento adoptados e concebidos para as eliminar ou minimizar? Quais os factores críticos que explicam a sua existência, persistência, resistência ou emergência? Em que esferas e áreas podem ser identificados os factores que podem concorrer para a inversão dos factores de criticidade identificados? Qual o papel de casa um, e em especial das políticas públicas, na concorrência para a sua abordagem e resolução? Que condições, mecanismos, formas orgânicas e competências devem ser accionados para o desempenho desses papeis?

Estas questões não são novas, muito embora as respostas variem em grau de saturação ou assertividade, sejam frequentemente contextuais e enviesadas pelos pontos de partida para a sua definição, e persistam em

¹ Em 1950 já cerca de 30 % da população mundial residia em áreas urbanas, número esse que no dealbar do novo século ascende já a cerca de 50 %, estimando-se que em 2050 esta proporção ascenda a cerca de 70 %, concomitantemente com um aumento significativo das próprias áreas urbanas e de todos os seus sistemas funcionais interdependentes, em termos de ocupação e intensificação de ocupação do solo.

deixar lastros de insatisfação. Isto tanto mais que é hoje cada vez mais aceite que o “campo das respostas” extravasa quase sempre – e pode mesmo não encontrar correspondência – o “campo da formulação dos problemas”, e que, tratando-se de assunto persistente na abordagem das questões urbanas, muitas das “soluções” propostas para os “problemas” também persistem em deixar rastros de insatisfação quer na eficácia, intensidade e sustentabilidade dos seus resultados e impactes.

Um dos exercícios possíveis de prosseguir consiste em identificar as perguntas, as questões, as perplexidades, capazes de poderem orientar a busca de “melhores” ou “novas” respostas para as dúvidas e desafios que persistem na abordagem das questões urbanas, e em especial, as associadas à realidade das áreas urbanas chamadas “em crise”. E na prossecução deste exercício propomos uma especial atenção às tensões

que se revelam nos seus sistemas de acção, ou seja, do sistema de produção de acção em decorrência do jogo e desempenho de papeis do sistema de actores (públicos ou privados; individuais ou colectivos; formais ou informais) que lhe estão subjacentes. A adopção desta opção de leitura das áreas e da vida urbanas como ponto de partida conduz a uma formulação de tensões que se podem manifestar ao nível conceptual, do vivido, ao nível político, ou ainda ao nível operacional.

Entre as várias tensões, importará dar especial relevo às que decorrem do confronto entre abordagens territoriais e abordagens sectoriais. Estas apresentam consequências quer na identificação e configuração do sistema de actores e do desenho das expectativas e desempenho do seu papel, quer na própria construção e desenvolvimento dos sistemas de acção que são accionados nas chamadas “áreas urbanas em crise”.

Esta opção de abordagem através dos sistemas de actores e de acção, alerta, desde logo, para a exigência da configuração dos papeis e desempenhos dos actores no quadro de uma generatividade de processos interactivos e relacionais. Este quadro não se compagina e encontra constrangimentos nos modelos tradicionais de leitura e organização da acção por parte dos seus vários protagonistas, nomeadamente os que se orientam pelas dicotomias *top-down* e *bottom-up* ou “público” e “privado” na configuração dos seus papeis. No que diz respeito especificamente à identificação e organização dos papeis a desempenhar pelas políticas públicas e ao desenho das expectativas, responsabilidades, competências e desempenhos dos seus vários protagonistas aos vários níveis, esta opção de abordagem acaba por revelar exigências novas e diferentes das que guiam a sua actual configuração.

Um segundo alerta que esta opção de abordagem revela, remete para a própria estrutura dos sistemas de acção, quer em matéria de soluções orgânicas e organizativas, quer em matéria de recursos e instrumentos disponíveis para o desenvolvimento da acção, quer ainda dos “tempos” que, num quadro de generatividade de processos interactivos e relacionais marcam o seu ritmo, estilo, harmonia e produtos. Também aqui este quadro revela e traz para primeiro plano, lacunas e insuficiências, normalmente ocultas ou de evidência secundária, a exigir novas soluções, nomeadamente na afirmação, operacionalização e desenvolvimento dos modelos de

Normalmente ganha estatuto de “desafio” toda e qualquer circunstância que exige inovação, criatividade, adaptação ou resiliência em função da novidade, da perplexidade, da tensão ou conflito de interesses com que se é confrontado seja na construção, experiência, vivência e desenvolvimento do papel que cada um pode desempenhar.

Os “desafios” em meio urbano aparecem assim, frequentemente, associados a “problemas” (situações para as quais não se conhece solução ou que exigem uma difícil resolução; situações não desejadas; situações inesperadas, etc...) ou a exigências de “mudança”, que também frequentemente antes de poderem ser equacionadas como uma oportunidade de desenlace e desenvolvimento, iniciam os seus ciclos de vida em berços de “crises” ou “problemas”.

governança e dos modelos de governança a accionar. O confronto com as tensões específicas entre abordagens territoriais e sectoriais, através deste quadro de leitura, revela, por exemplo, a não espontaneidade de soluções de animação institucional e de mediação e regulação dos sistemas de acção e apela à sua co-produção e clarificação, em termos de valores, opções, regras e mecanismos de monitorização e avaliação que não encontram respostas suficientemente satisfatórias, eficientes, eficazes e sobretudo sustentáveis nos actuais modelos de organização da acção.

Ao propor uma leitura das áreas urbanas em crise através de uma abordagem dos seus sistemas de actores e de acção, esta reflexão pretende sobretudo contribuir para uma melhor compreensão e debate de factores que, marcando a sua presença e influência no desenrolar das “estórias” experienciadas e vividas nestes contextos, nem sempre ganham o devido relevo ou estatuto de “objecto intervencionável”, na busca, desenho e construção de respostas efectivas para a sua abordagem.

Uma leitura das cidades a partir dos seus sistemas de acção

As cidades são, por natureza, produções colectivas não redutíveis ao somatório das múltiplas experiências ou vivências individuais que acolhem. São também, por natureza, irrequietas, dinâmicas, generativas, produto e produtoras de relações no tempo, com e entre os vários

tempos e ritmos e os vários espaços e gentes que configuram os seus perfis. São campos de “acção” colectiva cuja história e configuração não são indiferentes aos seus vários intervenientes e protagonistas e à definição de exigências e acolhimento das capacidades necessárias ao desenvolvimento das suas “narrativas”.

As cidades e a vida urbana configuram, de facto, estórias vivenciadas e contadas, susceptíveis de poderem ser lidas como “narrativas” quer através da sua expressão material (visível), quer através do quadro discursivo (conceptual) que produzem. Mas as suas “narrativas”, enquanto expressão existencial (estórias vivenciadas e contadas) configuram-se sobretudo através dos movimentos reflexivos, quotidianos e dinâmicos entre as suas dimensões visíveis e invisíveis, experienciais e representadas. Estes movimentos operam-se na interactividade de percursos individuais e colectivos entre pontos de partida (existências, no maior ou menor conforto que oferecem) e pontos de chegada (as visões e desejos das manutenções ou alterações dessas mesmas existências). Produto e produtoras de quotidianos, as cidades, quando assim entendidas nas suas “narrativas”, para além de configurarem quadros de acção, são sistemas vivos de acção que accionam nas configurações dos seus sistemas de actores, para além de indivíduos e colectivos, espaços e tempos também eles com estatuto de actores na sua produção.

E é a assumpção desta leitura das cidades que desperta a atenção para o *papel das relações processuais generativas* na estruturação das suas produções e

Esta opção de abordagem através dos sistemas de actores e de acção, alerta, desde logo, para a exigência da configuração dos papéis e desempenhos dos actores no quadro de uma generatividade de processos interactivos e relacionais. Este quadro não se compagina e encontra constrangimentos nos modelos tradicionais de leitura e organização da acção por parte dos seus vários protagonistas, nomeadamente os que se orientam pelas dicotomias *top-down* e *bottom-up* ou “público” e “privado” na configuração dos seus papéis.

condições produtoras de quotidianos e para a complexa teia de expressões e configurações que essas relações fabricam e proporcionam, em termos de capacitação para o exercício, desenvolvimento e mesmo transformação da própria acção colectiva que as caracteriza.

Assim, as cidades, não serão aqui entendidas apenas como “cenários” espaciais, mais ou menos madraços ou mais ou menos entusiasmantes, atractivos ou competitivos na configuração de “campos de acção colectiva”. Serão preferencialmente entendidas como “*sistemas vivos de acção*”, individual, colectiva, espacial e temporal, com uma complexidade “narrativa” em permanente actualização nas relações que fabricam e proporcionam, e no grau e intensidade da qualidade de condições para o desenvolvimento dessas narrativas, resultante dessa mesma permanente actualização de relações.

Atender ao desafio das cidades, nesta perspectiva, implica assim atender às relações de enquadramento e contextuais que estão em permanente actualização e que quotidianamente configuram o seu sistema de acção. Implica, por isso, atender ao sistema de regras que pautam e decorrem dessas relações, aos perfis e posições virtuais, assumidas ou aspiradas por parte dos seus actores, e ao grau ou potencial de qualidade de desempenho do próprio sistema de acção colectiva, ou seja, do “jogo” produzido e decorrente da teia complexa de relações que se estabelece, quer enquanto resultado, quer enquanto permanente provocação ao seu desenvolvimento e devir.

Se esta perspectiva tem vindo a realçar-se e a ganhar nas leituras mais holistas das várias abordagens das cidades e da vida em meio urbano, ela ganha particular relevo na abordagem das “crises”, “perplexidades” e “tensões” nelas encontradas. Expressão de progresso, desenvolvimento e devir incontornável, as cidades persistem em acolher e produzir “lados lunares”, onde os “contrários” das suas melhores “visões” ganham forma persistente, resistente e mesmo emergente e reprodutora.

De configurações mais palpáveis e materiais (como, a título de exemplo, as áreas urbanas em crise², os fenómenos de pobreza em meio urbano ou o problema do acesso à habitação e equipamentos urbanos), ou com configurações menos materiais e menos tangíveis (como

² A literatura anglosaxónica tem vindo a consagrar este tema através da denominação de *distressed urban areas*, *urban distressed communities* ou *deprived neighbourhoods*, a literatura francófona enquanto *quartiers en crise*, e *zones urbaines en difficulté*, a literatura latina enquanto *Barrios desfavorecidos*, *guettos* ou *barrios vulnerables*, e em Portugal, apesar de muito criticada, a denominação cada vez mais corrente remete para “áreas urbanas em crise” ou “Bairros Críticos”.

é o exemplo do sentimento de medo e inseguranças urbanas, das várias facetas dos fenómenos de exclusão ou das segregações e conflitualidades urbanas), estes “lados lunares” apelam todos eles, para as dinâmicas relacionais e processuais de produção do urbano nos seus efeitos perversos ou não desejados, ou seja, susceptíveis de accionarem necessidades, desejos e vontades de mudanças conducentes à reconfiguração dessas mesmas dinâmicas.

Assim, à relevância das dimensões relacionais e à complexidade e vivacidade dos seus processos generativos, agrega-se uma terceira dimensão fundamental à abordagem das cidades enquanto “sistemas de acção”, a saber, a da *relevância da(s) “intencionalidade(s)” da acção e na acção*. E esta dimensão revela-se seja nas visões e expressões que agregam um devir desejado, seja nas que dele se vão desviando ou conflituando, exigindo minimizações, correcções ou concertações dos seus efeitos no seio do próprio sistema de acção. O mote da “mudança” desejada, conseguida e/ou frustrada na concretização das visões nas “narrativas” vivificadas dos quotidianos em meio urbano ganha assim uma presença referencial à configuração do seu sistema de acção e à sua própria dinâmica através da(s) “intencionalidade(s)” que são accionadas.

As cidades e o meio urbano, nesta abordagem relacional processualmente generativa, orientam-se assim pela e com a “mudança” dos seus próprios sistemas, realçando para um lugar de destaque, a par das actualizações das “condições” existentes, o papel das “intencções”, da força das “vontades” e das “capacidades” na configuração dos seus sistemas acção e das mudanças para que apelam ou por que se orientam.

Este “quarteto” – que configurará e sustentará o que adiante designaremos, respectivamente, por ponto de vista “existencial”, “conceptual”, “político” e “operacional” nesta abordagem – não tem, nem poderá ter, à partida, uma “receita”, “um guião estável” ou “uma pauta pré-determinada”, dada a natureza dinâmica dos processos para que é chamado. E se esta é a riqueza incomensurável dos sistemas de acção que caracterizam as cidades e a vida em meio urbano – no respeito dos valores, direitos e deveres de “cidadania” – é também o seu maior desafio pelas multiplicidades, diversidades e não poucas vezes conflitualidades para que remetem e com que este “quarteto jazzístico” se confronta.

Assim, as cidades, não serão aqui entendidas apenas como “cenários” espaciais, mais ou menos madrastos ou mais ou menos entusiasmantes, atractivos ou competitivos na configuração de “campos de acção colectiva”. Serão preferencialmente entendidas como “sistemas vivos de acção”, individual, colectiva, espacial e temporal, com uma complexidade “narrativa” em permanente actualização nas relações que fabricam e proporcionam, e no grau e intensidade da qualidade de condições para o desenvolvimento dessas narrativas, resultante dessa mesma permanente actualização de relações.

As cidades e o meio urbano, nesta abordagem relacional processualmente generativa, orientam-se assim pela e com a “mudança” dos seus próprios sistemas, realçando para um lugar de destaque, a par das actualizações das “condições” existentes, o papel das “intenções”, da força das “vontades” e das “capacidades” na configuração dos seus sistemas acção e das mudanças para que apelam ou por que se orientam.

Uma quarta dimensão emerge ainda associada às dimensões relacionais, de complexidade processual e generativa e de intencionalidade de mudanças, que caracterizam as cidades e a vida em meio urbano, nas suas “narrativas”. E essa dimensão é a dimensão da multiplicidade e diversidade de liberdades, expectativas, direitos e obrigações em diálogo na construção das “narrativas” existenciais. E estes diálogos ganham forma, em meio urbano, desde de “diálogos de surdos” a “cacofonias” ensurdecedoras de sobreposição de “monólogos”, passando por todo o tipo de expressões que a combinação e arranjo entre “falas” e “silêncios” possa produzir. Esta dimensão ganha assim relevo enquanto *dimensão comunicacional* a reter na configuração e expressão das várias vivências e experiências do mundo urbano.

Assim, uma opção de leitura das cidades e meio urbano através da ideia de que as cidades apresentam “narrativas”, discursivas e vivenciadas, e que estas decorrem dos seus sistemas de acção, implica *reconhecer a relevância dos seus sistemas de actores, aos mais diversos níveis, da sua capacidade em produzir relações que são dinâmicas, processuais e complexas, que estas relações são movidas por intencionalidades de acção e de mudança e que se desenvolvem numa multiplicidade de registos de comunicação*. Ou seja, que mais do que cenários constantes ao desenvolvimento da acção colectiva, as cidades são antes de mais “produtos” de uma acção colectiva dinâmica que constrói e reconstrói os seus próprios cenários através da forma como incorpora, resolve ou reproduz as tensões inerentes ao desenvolvimento dessa mesma acção, decorrentes das relações e dos sistemas de diálogo e comunicação que acciona no tempo.

A escolha de quatro portas de entrada na construção de um quarteto jazzístico

Aprofundar o conhecimento da composição, sistemas de regras e relações que se desenvolvem na configuração dos seus sistemas de acção remete para a necessidade de aprofundar a dimensão da construção existencial das narrativas urbanas, configurando assim como incontornável a identificação de uma porta de entrada na configuração da leitura destes sistemas de acção a que denominaremos como um “ponto de vista existencial”. Em certa medida esta porta de entrada ou ponto de vista viabilizará a identificação das tensões na sua forma mais visível e de diversidade de formas e intensidades de vivência do urbano, mesmo que por vezes ainda latentes na sua expressão e manifestação.

Uma segunda porta de entrada igualmente incontornável será a do “ponto de vista conceptual”. Desta porta de entrada espera-se identificar as “atribuições de sentido” e os conceitos que as suportam nos quadros teórico-analíticos ou de senso comum que permitem a sua leitura, e com eles identificar as tensões inerentes à sua própria formulação bem como às suas consequências.

Uma terceira porta de entrada imprescindível à leitura da vivência urbana através dos seus sistemas de acção não poderá deixar de ser a do “ponto de vista político”. Este ponto de vista permitirá caracterizar e entender a configuração das “vontades” mobilizadoras da acção, quer no sentido mais amplo de acção política enquanto exercício de cidadania, quer especificamente do papel das políticas públicas e do papel dos actores de

Estado. Esta porta de entrada viabilizará a identificação das tensões decorrentes e inerentes ao próprio “jogo” e dinâmica generativa da acção colectiva, nas suas (in) congruências e/ou (des)alinhamentos das regras e dos sistema de comunicação que utiliza e que produz.

Por fim, uma quarta porta de entrada remete para um ponto de vista “operacional”, ou seja para uma leitura de malha mais fina da capacitação para a acção, sejam elas de natureza cognitiva, emocional, relacional ou mesmo organizacional; existentes ou necessárias ao desenvolvimento da própria dinâmica processual da acção. As tensões a identificar através deste ponto de vista revelarão sobretudo o que precisará de ser aprofundado, corrigido, inventado, experimentado, generalizado, ... em termos da própria qualificação para e em acção colectiva, na construção das “narrativas” urbanas. Ou seja, as tensões que permitirão retomar o seu ciclo de reformulação quer do ponto de vista existencial, quer conceptual, quer político, quer operacional.

Ao apresentar este quarteto de portas de entradas como um quarteto “jazístico” na configuração desta reflexão, remete para a assumpção de que *se as tensões vivificam os sistemas de acção, em apelos ao exercício de criatividade e inovação, então, as soluções para que apelam, não podem nunca ser independentes da especificidade e dinâmicas dos sistemas de acção que as solicitam e produzem*. Ou seja, que será no seio e na qualidade de relações estabelecidas nos sistemas de acção, na configuração de visões e vontades que as mobilizam, na capacidade de ultrapassar as tensões que lhes são inerentes e naturais e na qualidade dos canais de comunicação que viabilizam o desenvolvimento dessas relações, que poderão ser equacionados os desafios e encontradas os caminhos das respostas à sua superação.

A construção de matrizes relacionais generativas na configuração da acção

Esta assumpção acaba por fazer reconfigurar as formas de pensar, viver, planejar, gerir ou intervir as e nas cidades do Século XXI.

Esta reconfiguração apela, por exemplo, a que se reequacionem os “lados lunares” e os “lados solares” das “narrativas” produzidas ao envolver, no seu desenvolvimento, um colectivo e tempos diversificados, mais alargados e não confinados a “pré-determinismos” ou “certezas sobre controle”. Os “lados lunares” e os “lados solares” não podem, assim, ser entendidos como referências absolutas ou mesmo consensuais, independentemente da sua força existencial ou mobilizadora de acção. Um exemplo clássico, desta matéria é a dificuldade de definição e consensualização em torno do que possam ser “áreas urbanas em crise” ou “áreas críticas”, ou por oposição, do que possam ser “áreas urbanas sem estar em crise” ou “áreas não críticas”, quando se trata de concertar acções. Podendo remeter para diferentes formulações ou priorizações, consoante os vários pontos de partida ou de referência de quem pensa, vive, planeia, gere ou intervém, acabam por desafiar a um debate de confrontos bem mais alargado e que extravasa o plano meramente existencial e experiencial ao exigir um maior aprofundamento, em diálogo consequente, com os planos conceptual, político e operacional.

Esta reconfiguração coloca, assim, desafios que não são exclusivos, mas sim partilhados, a uma muito maior variedade de actores e produtores do sistema de acção. E coloca também no seio da sua matriz relacional – mais do que nas acções unilaterais de “produção independente” – o campo de procura e produção de soluções conducentes

Será no seio e na qualidade de relações estabelecidas nos sistemas de acção, na configuração de visões e vontades que as mobilizam, na capacidade de ultrapassar as tensões que lhes são inerentes e naturais e na qualidade dos canais de comunicação que viabilizam o desenvolvimento dessas relações, que poderão ser equacionados os desafios e encontradas os caminhos das respostas à sua superação.

à produção de lugares, tempos e quotidianos de vivências individuais e societárias qualificadas em meio urbano. Aliás a persistência em “acções unilaterais” – independentemente da sua bondade – quando reforçadas por tendências de “produção independente” – mesmo quando ganham temporariamente força motora de processos mais partilhados - acabam por apresentar enormes dificuldades (para não dizer fracassos na sua generalidade) em assegurar a sua sustentabilidade. Este é aliás, um dos paradoxos mais encontrados na operacionalização de algumas medidas de política, ao tentar responder com tempos e respostas de visibilidade imediata à conciliação de desideratos que só poderão apresentar efectividade em matrizes relacionais mais complexas, mais lentas e muito mais “invisíveis” na manifestação dos seus factores de mobilização.

Importará, por isso, esclarecer que se a qualidade de vida urbana poderá ser ambicionada e produzida na assumpção da relevância da natureza reflexiva e generativa desta matriz relacional, será então a sua fragilidade, disfuncionalidade ou ausência que maior atenção poderá merecer, por parte de todos, nessa ambição e produção de territórios qualificados. Importará também clarificar, então, que não podendo haver relações sem a intervenção e a acção dos seus intervenientes, esta abordagem e estas assumpções para além de chamarem a campo “a não acção” na produção das matrizes relacionais, implicam uma releitura dos entendimentos e configurações

da própria “acção”, dos seus graus de exigência e níveis de responsabilidade bem como dos próprios critérios de avaliação da sua própria eficácia e sustentabilidade.

A centralidade que as matrizes relacionais e generativas ganham na produção de vida urbana com maior qualidade vem, assim, alargar as responsabilidades na produção de acções, exigir uma outra concepção da “acção”, outros desempenhos, e sobretudo novas e outras capacidades ao seu desenvolvimento por parte de todos os intervenientes.

A título de exemplos, a “acção” deixa assim de poder ser considerada *top-down* ou *bottom-up*, para passar a ser considerada em interacção, e a sua qualidade avaliada na intensidade e consistência dessas interacções. A “acção” deixa assim de poder ser considerada desiderato de uns em detrimento de outros, para passar a ser o produto das ausências e iniciativas encetadas por todos. A “acção” deixa assim de poder ser entendida como resultado de desempenhos de “pautas” fechadas e determinísticas, para passar a ser uma produção cada vez mais livre e improvisada nos tempos accionados por todos os intervenientes. A “acção” deixa de poder ser considerada na “bondade” ou “estrutura” intrínseca de cada intervenção (ou ausência dela!), para passar a encontrar e a referenciar o seu grau de exigência na efectividade e eficácia das escolhas por que se guia. A “acção” deixa de ser uma opção, para ser uma exigência para todos!

Se a qualidade de vida urbana poderá ser ambicionada e produzida na assumpção da relevância da natureza reflexiva e generativa desta matriz relacional, será então a sua fragilidade, disfuncionalidade ou ausência que maior atenção poderá merecer, por parte de todos, nessa ambição e produção de territórios qualificados. Importará também clarificar, então, que não podendo haver relações sem a intervenção e a acção dos seus intervenientes, esta abordagem e estas assumpções para além de chamarem a campo “a não acção” na produção das matrizes relacionais, implicam uma releitura dos entendimentos e configurações da própria “acção”, dos seus graus de exigência e níveis de responsabilidade bem como dos próprios critérios de avaliação da sua própria eficácia e sustentabilidade.

A mudança expectável nos territórios não prescinde, não pode prescindir, de uma mudança na forma de conceber e agir dos próprios actores públicos, devendo ser claramente distinguidos o que são desafios existenciais, do que são desafios de aprofundamento, criatividade e inovação técnica e/ou tecnológica e do que são desafios de aprofundamento, criatividade e inovação conceptual e política na configuração da acção pública.

Exigências na configuração e exercício da acção por parte das políticas e actores públicos

A esperança e o futuro para a qualificação das narrativas urbanas encontra, assim, o seu principal factor de criticidade e/ou sucesso nos desafios que se colocam à construção de visões, sentidos, vontades e capacitação para a acção dos seus actores. E se este factor implica a reconfiguração do exercício da acção por parte de todos os intervenientes, não deixa de suscitar uma maior atenção à configuração e ao exercício da acção por parte das políticas e dos actores públicos, com todo um leque de exigências que antes de mais – antes de precipitar “respostas” e “soluções” *prés-à-porter*, de visibilidade imediata ou sustentadas em intervenções de “produção independente” – convida a que se formulem a encararem as “perguntas” e os “desafios” certos que se colocam à estruturação e configuração da sua própria intervenção na produção da acção colectiva.

Assim, e a título de exemplo, a partilha de responsabilidades na construção de matrizes relacionais generativas, mais do que remeter simplesmente para delegações de subsidiariedade ou remissões reguladoras, exige, da parte das políticas e actores públicos, capacidade de mobilização em torno de “sentidos” e capacidades para a acção – e estes requisitos, para poderem ser consequentes, são exigentes em capacitação dos seus protagonistas e organizações para a construção de relações e interações dinâmicas e flexíveis. Exige a existência, estabilização e consenso básico em torno de um “sentido” e dos seus valores de orientação para a construção de uma visão conjunta. Exige a estabilização de regras

básicas que suportem e alimentem a reificação desse “sentido” e das visões a ele associadas, que garantam confiança ao desenvolvimento da acção por parte de todos os intervenientes. Exige compromisso e uma monitorização isenta dos seus desenvolvimentos. Exige, assim, uma identificação e revisão das tensões intrínsecas à consubstanciação dos diversos papéis e ao seu exercício. Exige uma clarificação do que pode ser, ou não ser, expectável ao seu desempenho em interacção, no estabelecimento de condições de confiança mútua. Exige, no quadro dos novos modelos de governança – tão presentes nas actuais formulações discursivas – que se debatam igualmente os modelos de governação e as soluções organizativas mais adequados a uma participação pública activa e eficaz na produção conjunta da matriz relacional e generativa da acção colectiva. Exige reequacionar o painel e a força a atribuir aos vários instrumentos disponíveis para o desenvolvimento e consolidação da sua acção. Exige reequacionar, por exemplo, a própria conceptualização actual do planeamento urbano e da organização da intervenção das próprias políticas públicas – que está muito mais preparada e orientada para a consolidação de “pautas” cada vez mais fechadas e determinísticas e por isso cada vez mais desadequadas, em termos de capacitação para acção em interacção, para a construção de narrativas mais qualificadas, eficazes e sustentáveis.

A mudança expectável nos territórios não prescinde, não pode prescindir, de uma mudança na forma de conceber e agir dos próprios actores públicos, devendo ser claramente distinguidos o que são desafios existenciais, do que são desafios de aprofundamento, criatividade e

inovação técnica e/ou tecnológica³ e do que são desafios de aprofundamento, criatividade e inovação conceptual e política na configuração da acção pública. Muitas vezes confundidos ou circunstanciados a matéria de capacitação financeira, os desafios que se colocam ao funcionamento dos sistemas de acção extravasam em muito esta dimensão e a forma como as políticas públicas se posicionam perante esta dimensão. É já de consideração recorrente a percepção de que “não é regando os territórios ou os problemas com dinheiro que os problemas desaparecem e que a mudança acontece”. No entanto, persistem como insuficientemente identificáveis ou intocáveis as dimensões que remetem para a necessidade de mudanças na forma de conceber as políticas públicas e de agir dos próprios actores públicos, susceptíveis de alavancarem ou ancorarem as mudanças desejadas na configuração, consubstanciação e capacidade produtiva dos sistemas de acção necessários. E também nesta matéria, antes de proferir respostas, importa sobretudo identificar as “perguntas” mais férteis.

A resposta é..., mas qual é mesmo o ponto de partida?

Nas áreas urbanas em crise, e para a identificação das soluções necessárias, será necessário primeiro, sem dúvida, identificar quais, onde e que formulação adquirem as “perguntas” e os “desafios” a abraçar no desiderato colectivo da atenuação, diminuição ou resolução dos seus factores de criticidade. E isso implica, identificar os campos de tensões que estão na sua origem e os campos de oportunidades ao seu desenlace e nomear e esclarecer as dimensões em que essas tensões e oportunidades se activam.

Por exemplo, se do ponto de vista técnico, este passo a que chamaríamos de “diagnóstico” pode parecer relativamente consolidado nas suas fases de desenvolvimento e instrumentos utilizados, ele deixa de ser tão “certo” e tão “linear”, quando incorpora como objecto de análise estruturante a configuração e desenvolvimento dos sistemas de acção, e sobretudo quando apela à participação dos vários actores que o compõem, através de dinâmicas relacionais e reflexivas, na sua estabilização, concertação e

As cidades, enquanto sistemas vivos de acção, como temos vindo a equacionar, e enquanto produtoras de narrativas, encontram numa e noutra abordagem cada vez mais aberturas e oportunidades, mas também constrangimentos que tem limitado o seu entendimento e sobretudo a estabilização de instrumentos teórico-conceptuais congruentes com a capacidade operativa ao desenvolvimento dos seus sistemas de acção.

actualização. De facto, o primeiro passo de “diagnóstico” deixa de se configurar como um primeiro passo aparentemente simples e estabilizado, de domínio exclusivamente técnico ou científico, independente e normalmente antecedente do desenvolvimento da acção, para passar a ser o passo crucial e determinante da dinâmica de configuração do sistema de acção. Ao assumir o sistema de acção como objecto de “diagnóstico” e ao apelar à participação dos seus actores na sua estabilização, passa mesmo a ganhar uma presença imprescindível e continuada ao longo de todo o processo de desenvolvimento e monitorização da acção, no quadro das mudanças intencionadas e das actualizações quotidianas que se operam na configuração do sistema de acção.

E as consequências desta abordagem deixam de ser simples ou de resolução tão imediata, mesmo do ponto de vista técnico e científico. Os instrumentos e metodologias tradicionais de diagnóstico e planeamento e mesmo de avaliação revelam-se, assim frequentemente

³ Por inovação técnica e tecnológica entendemos aqui também a inovação técnica e tecnológica social necessária ao desenvolvimento metodológico e instrumental da configuração da acção, alargando esta noção à produção e invenção de todos os produtos ditos “imateriais”.

desadequados para a estabilização dos “diagnósticos” necessários ao longo de todo o percurso de desenvolvimento da acção. As competências técnicas ao seu desenvolvimento passam a não estar restritas a competências de “utilização instrumental” dos métodos e técnicas estabilizados, exigindo a acumulação de outras competências pessoais e sociais para lidar com as matrizes relacionais e generativas que lhes estão subjacentes. A própria hegemonia da técnica e da ciência na definição destes “diagnósticos” passa a ser reequacionada e a remeter para uma discussão geral de questões éticas, e para uma gestão, frequentemente *on-line*, de diálogos entre quadros de referência mais variados e nem sempre coincidentes nos seus pressupostos, referências ou intencionalidades (quadros de referência científico, técnico, político, operacional e de senso comum).

Entre abordagens territoriais e abordagens sectoriais das questões urbanas

Mas as tensões a resolver na própria formulação das perguntas e desafios não se cingem a estas questões técnicas, accionando mesmo a necessidade de recuar, a montante, aos modelos de enquadramento conceptual e paradigmático que normalmente enformam as abordagens das questões urbanas. E uma das tensões que ganha especial relevo e que merece melhor exploração ao nível conceptual e paradigmático é a que releva do cruzamento entre abordagens territoriais e sectoriais.

As cidades, enquanto sistemas vivos de acção, como temos vindo a equacionar, e enquanto produtoras de narrativas, encontram numa e noutra abordagem cada vez mais aberturas e oportunidades, mas também estrangimentos que tem limitado o seu entendimento e sobretudo a estabilização de instrumentos teórico-conceptuais congruentes com a capacidade operativa ao desenvolvimento dos seus sistemas de acção.

De tradição mais antiga, as abordagens sectoriais das questões ligadas à vida urbana e à sua qualidade, consolidaram os seus corpos paradigmáticos normalmente independentemente das suas territorialidades. A abordagem das questões da educação, da saúde, da segurança, da habitação, do emprego, das questões económicas, financeiras, e mesmo espaciais, por exemplo, remete para corpos teóricos, conceptuais e metodológicos próprios, a maior parte das vezes sobretudo marcados pelas

especificidades das ciências que a elas se dedicam como objecto de estudo e, eventualmente, pelo grau de abertura interdisciplinar que estas próprias desenvolvem nas suas abordagens.

Esta tradição de sectorização da produção do conhecimento, mesmo que com a abertura interdisciplinar se apresente por questões meramente instrumentais ou funcionais, tem sido acompanhada, do ponto de vista político, também por uma sectorização da organização da sua acção (ex: política económica, política da educação, política da saúde, política financeira, política social, política da habitação, política de emprego, etc), estabelecendo-se entre elas hierarquias e precedências, não obstante por vezes com o reconhecimento das suas interdependências.

As abordagens territoriais, tais como hoje se configuram, são herdeiras da abertura epistemológica das ciências e da afirmação das questões urbanas como objecto autónomo e integrado de produção de conhecimento, sobretudo com o crescimento da expressão demográfica e de organização da vida em meio urbano a partir de segunda metade do séc. XX e dos convites inevitáveis à territorialização das abordagens sectoriais.

Porém a própria terminologia utilizada – “abordagens territoriais” – é passível de incorporar diferentes hipóteses de entendimento e, conseqüentemente, dar abertura a uma série de oportunidades (mas também equívocos!) quer na sua utilização conceptual, quer na sua utilização política e, sobretudo, na sua operacionalização. De que se fala afinal quando se utilizam “abordagens territoriais”? Que pressupostos e consequências lhe são inerentes? Em que se distinguem estas abordagens das abordagens sectoriais e das abordagens sectorialmente territorializadas por exemplo? Em que é que estas se aproximam ou afastam?

As “abordagens territoriais” apresentam-se frequentemente associadas à afirmação das abordagens das questões espaciais, demográficas e de mobilidade, confundindo-se frequentemente com as próprias “abordagens espaciais”. Porém importa acautelar a diferença de conceitos entre “espaço” e “território”. As “abordagens espaciais” caracterizam-se por autonomizar as dimensões “espaciais”, dando-lhes relevo pela sua apresentação enquanto entidade “externa” às várias dinâmicas que nela se poderiam encontrar, seja em versões mais deterministas – apresentando o “espaço” como

Esta “abordagem territorializada” acaba por encontrar dificuldades várias pelo facto de ter de conciliar as lógicas prioritárias a cada sector com as lógicas intrínsecas a cada dinâmica “territorial”, dando origem a tensões diversas, desde logo as decorrentes das várias configurações de limites geográficos que poderão ser accionadas

“condicionante” –, seja em versões mais abertas - apresentando o “espaço” como “receptáculo”. Por seu turno as “abordagens territoriais”, ao utilizarem directamente o conceito de “território”, apelam sobretudo a dimensões relacionais de “uso” e “apropriação” do espaço, no tempo, e tendo em conta os diferentes tempos em presença por parte dos seus actores. Assim abordagens espaciais e territoriais, frequentemente associadas, remetem, no entanto, para quadros distintos, sobretudo na configuração e no estatuto que atribuem ao “espaço” e “territórios” nas abordagens sistémicas e integradas de que ambas acabam por não prescindir e na forma como conceptualizam as oportunidades e capacitação para acção e promoção de mudanças.

Também, frequentemente, as “abordagens territoriais” surgem também associadas e confundidas com “abordagens territorializadas” de organização dos diferentes sectores, quando estes, por exemplo no caso da organização da acção pública, identificam e discriminam diversas escalas de focalização da sua acção, em sequência do reconhecimento da configuração de especificidades regionais ou locais ao desenvolvimento da sua própria acção ou mesmo apenas por questões administrativas.

A “territorialização” dos diferentes sectores geralmente é acompanhada de definição ou delegação de competências na organização da acção, podendo no entanto, as áreas definidas (normalmente como “áreas administrativas”) coincidir ou não entre eles. Esta tem vindo a ser igualmente ensaiada ao nível do desenvolvimento de vários instrumentos de política na grande maioria dos sectores. Aqui normalmente as escalas são mais pequenas, são normalmente indexadas à divisão administrativa do próprio sector e, embora podendo aproximar-se por vezes mais da noção de “território”, apresentam frequentemente limites muitos variáveis.

Porém, tratando-se de uma aproximação a partir de cada sector, esta “abordagem territorializada” acaba por encontrar dificuldades várias pelo facto de ter de conciliar as lógicas prioritárias a cada sector com as lógicas intrínsecas a cada dinâmica “territorial”, dando origem a tensões diversas, desde logo as decorrentes das várias configurações de limites geográficos que poderão ser accionadas. Os “territórios” nas suas configurações de usos e apropriação só muito casualmente coincidem na totalidade com as áreas administrativas utilizadas pelos

diferentes sectores ou com as diferentes áreas de operabilidade definidas pelos vários instrumentos sectoriais, sendo frequente observar, “territórios” sob a acção de diferentes Juntas de Frequesias ou mesmo Municípios, para não falar de diferentes estruturas da Administração Central. É também frequente verificar que mesmo “territórios de intervenção prioritária” concertados entre vários actores públicos apresentam limites de geometria variável (quando definidos) para cada um dos instrumentos sectoriais accionados.

Assim, aparentemente coincidentes e frequentemente associadas, as “abordagens territoriais” não podem, no entanto confundir-se nem com as “abordagens espaciais” nem com as “abordagens territorializadas” de organização dos diferentes sectores, sobretudo nas suas consequências, e tem afirmado o território como matéria de política autónoma a fazer reequacionar o próprio enquadramento de algumas áreas sectoriais. Mais recentemente o desenvolvimento de conceitos como o de “comunidades sustentáveis” no quadro da definição das políticas das cidades, ou mesmo a generalização de conceitos e instrumentos no âmbito do desenvolvimento local e do planeamento estratégico no quadro da definição de políticas do ordenamento do território ou das políticas ambientais, têm requerido o desenvolvimento de “abordagens territoriais”, aqui frequentemente apelando a abordagens mais sistémicas, ecológicas ou ambientalistas, circunscritas a “sítios”, “zonas” ou “lugares”, mas sobretudo sob a égide do critério “área-based approach” (ver Relatório Barca).

Outro exemplo, remete, ainda, neste enquadramento, para a emergência do papel de “animação” destas redes alargadas de co-produção alargadas. Este papel não se cinge ao reconhecimento e identificação dos actores ditos da “sociedade civil” passíveis de integrar uma “parceria para acção”, ou de assumirem o papel de “promotores” de projectos no quadro de instrumentos de políticas públicas. Este papel também não pode confundir-se com o papel de “animação territorial”, hoje bastante generalizado na sua relevância para o sucesso de acções de desenvolvimento local.

Para além da “animação territorial”, intervir nos territórios - e por maioria de razão, em territórios que apresentam factores generalizados de vulnerabilidade e criticidade onde as dinâmicas apresentam graus de enraizamento de inter-dependências e inter-conectividades

Embora as abordagens territoriais possam ter nas abordagens ecológicas desenvolvidas desde o início do século XX a sua génese, e que tenham sido elas que em certa medida conduziram ao desenvolvimento de “abordagens territorializadas” a partir dos mais diversos sectores, acabam por ser agora estas últimas a apelar à sua afirmação e consolidação num novo quadro paradigmático.

de uma multiplicidade de dimensões e níveis de actuação – apela a uma “animação institucional” dos vários actores com vocação predominante de abordagem sectorial. E esta “animação institucional” apela a que (i) sejam garantidos mecanismos robustos, participativos e actuantes, por parte dos poderes públicos, muito além da sua missão reguladora e/ou financiadora; (ii) sejam garantidas lideranças desses mecanismos, reconhecidas e com recursos e poderes efectivos ao seu exercício em função das intencionalidades de acção; (iii) sejam accionadas e asseguradas, no tempo, soluções organizativas e institucionais coerentes e consequentes capazes de promover, lidar e participar, com a flexibilidade adequada, no “jogo” de co-produção colectiva das dinâmicas e mudanças almejadas para os territórios; e que (iv) sejam garantidas, desenvolvidas e consolidadas competências genéricas e específicas e perfis de actuação generalizados nos serviços de acção pública, adequados a esta nova missão.

Estes apelos, em jeito de novas exigências ao desenvolvimento das políticas públicas na abordagem destas matérias, apresentam-se, hoje em dia, tanto ou mais relevantes porquanto a própria experiência acumulada em matéria de intervenções desta natureza veio precisamente revelar a “não espontaneidade” destes processos, mesmo quando garantidas a bondade e as melhores intencionalidades das “vontades” que os motivam. As paradoxalidades e, por vezes mesmo os efeitos perversos, insatisfação e inconsequências de muitas

abordagens acabam por radicar no alheamento ou na simples crença da “naturalidade e espontaneidade” destes processos, e acaba por ser o caminho até agora percorrido que vem realçar a relevância e a necessidade de se assumir a “animação institucional” como campo de acção incontornável na abordagem dos territórios e, particularmente, das áreas urbanas em crise.

Focalizar o “olhar” e a “atenção” a partir do “território” requer, portanto, instrumentos analíticos, políticos e de intervenção diferenciados de um olhar “territorializado” a partir dos diferentes sectores, sendo frequente, por isso, referenciar-se a equação e o apelo de novos paradigmas. De facto, poder-se-ia dizer que, embora as abordagens territoriais possam ter nas abordagens ecológicas desenvolvidas desde o início do século XX a sua génese, e que tenham sido elas que em certa medida conduziram ao desenvolvimento de “abordagens territorializadas” a partir dos mais diversos sectores, acabam por ser agora estas últimas a apelar à sua afirmação e consolidação num novo quadro paradigmático. A afirmação do território, na sua totalidade e complexidade, como objecto de estudo e intervenção, ao solicitar a confluência de várias áreas sectoriais, questiona os instrumentos analíticos, políticos e operativos disponíveis, o seu grau de adequabilidade, bem como as soluções organizativas e de legitimação da própria acção pública ao nível europeu, nacional, regional ou local, deixando um repto de novos caminhos a construir e consolidar.

AS DESIGUALDADES DE GÉNERO EM TEMPOS DE CRISE: UM CONTRIBUTO PARA A REFLEXÃO SOBRE AS IMPLICAÇÕES DA VULNERABILIDADE LABORAL

THE GENDER INEQUALITIES IN TIMES OF CRISIS:
A CONTRIBUTION TO THE REFLECTION ON THE
IMPLICATIONS OF THE LABOUR VULNERABILITY

SARA FALCÃO CASACA

Professora Auxiliar do ISEG-UTL e Investigadora do SOCIUS
Ex-Presidente da Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG)

RESUMO

O presente texto aborda, em traços breves e largos, as principais linhas de argumentação teórica que têm procurado integrar a perspectiva de género no debate sobre a pobreza e as desigualdades sociais. Partindo de uma abordagem multidimensional que contempla as várias dimensões onde a privação de bem-estar pode ter lugar, é aqui dado particular relevo à situação de desvantagem da população feminina no mercado de trabalho e aos efeitos da vulnerabilidade económica e social nas relações de género. Considera-se que a condição de pobreza reflecte uma violação grave dos direitos humanos das mulheres e que, neste sentido, a precariedade laboral constitui um entrave à vivência de percursos compagináveis com a sua autonomia e dignidade. A igualdade de homens e mulheres é tida como fundamental na superação da crise, associando-se à necessidade de humanização da economia e de princípios de organização económica e social que compatibilizem eficiência, sustentabilidade, justiça e coesão social.

ABSTRACT

This article briefly addresses the main theoretical contributions to the integration of a gender perspective into the debates on poverty and social inequality. Following a multidimensional approach that considers the well-being deficits in various dimensions of life, particular attention is given to the disadvantageous position of women in the labour market and to the implications of economic and social vulnerability to gender relations. Poverty is seen as a violation of the basic human rights of women, and precariousness is considered to be an obstacle to the development of life trajectories compatible with their autonomy and dignity. It is argued that equality between men and women is a crucial element to overcome the current economic crisis, together with the humanisation of the economy and the adoption of economic and social principles of organisation aiming at the reconciliation of efficiency, sustainability, justice and social cohesion.

Introdução: A pobreza no feminino enquanto violação dos direitos humanos das mulheres

Tal como frequentemente evocado no âmbito do Ano Europeu do Combate à Pobreza e à Exclusão Social (2010), a pobreza traduz uma grave violação dos direitos humanos. É sabido que as mulheres representam a parte da humanidade mais vulnerável; assim, após as transferências sociais, o risco de pobreza¹ abrange 18,4 % e 17,3 % da população feminina e masculina (respectivamente) residente em Portugal (ano de 2008). A diferença mais visível entre os sexos surge no escalão etário acima dos 65 anos: 21,8 % das mulheres idosas detêm um rendimento anual inferior ao limiar de pobreza, ao passo que a proporção de homens em situação comparável é de 17,7 % (-4,1 pontos percentuais) (INE, 2010a: 54)². É entre as famílias monoparentais, fundamentalmente lideradas por mulheres, que se regista um forte crescimento deste risco, quando observado o período decorrido entre 1995 e 2001; este facto é confirmado pelas estatísticas relativas à intensidade e severidade, demonstrando um agravamento das condições de vida neste segmento da população feminina (Pereirinha *et al.*, 2008). Retomando os últimos dados disponíveis (risco de pobreza após as transferências sociais no ano de 2008), pode constatar-se a vulnerabilidade daqueles/as que têm menos de 17 anos de idade; neste caso, a taxa de risco de pobreza é de 22,9 %. Importa notar, ainda, as dificuldades sentidas quer pelos agregados isolados (unipessoais), sobretudo aqueles constituídos por uma mulher e por um elemento idoso com mais de 65 anos (30,1 % e 32,7 %, respectivamente, vivem abaixo do limiar de pobreza), quer pelos agregados de maior dimensão (famílias com três ou mais crianças, onde o risco de pobreza é de 42,8 % no caso dos agregados compostos por dois adultos e três ou mais crianças, mesmo após as prestações sociais). De sublinhar, porém, que as transferências concretizadas pelo Estado assumem um

considerável efeito amortecedor: com efeito, a taxa de risco é de 41,5 % em geral (39,8 % no caso dos homens e 43,1 % no que se refere às mulheres), caindo para 17,9 % no que diz respeito ao total da população uma vez ponderado o efeito redistributivo (já acima apresentámos os valores desagregados por sexo) (cf., INE, 2010a: dados do EU-SILC).³

Tal como frequentemente evocado no âmbito do Ano Europeu do Combate à Pobreza e à Exclusão Social, a pobreza traduz uma grave violação dos direitos humanos. É sabido que as mulheres representam a parte da humanidade mais vulnerável; assim, após as transferências sociais, o risco de pobreza abrange 18,4 % da população feminina e 17,3 % da população masculina residente em Portugal.

¹ Refere-se à "proporção da população cujo rendimento equivalente se encontra abaixo da linha de pobreza definida como 60 % do rendimento mediano por adulto equivalente" (cf., INE, 2010a: 52). Em 2008, esse valor de referência (limiar de pobreza) foi de 4 969€ anuais (414€ mensais) (*id. ibid.*).

² Há que ter presente as condições de profunda solidão vividas por muitas mulheres idosas, não raras vezes agravadas pela degradação do estado de saúde e pelas baixas pensões auferidas (situação que abrange sobretudo aquelas mulheres que foram domésticas e que não têm um passado contributivo (PERISTA, GOMES e SILVA, 1992: 26). Veja-se também BOULD e CASACA (2011).

³ O último Eurobarómetro dá-nos a conhecer que 91 % dos/as portugueses/as (população inquirida) têm a percepção de que a pobreza tem vindo a aumentar no decurso os últimos anos (cf., E.C., 2010: 17-18).

É hoje consensual “o princípio de que os direitos humanos das mulheres são parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos, e que a igualdade entre homens e mulheres é uma condição de justiça social e um requisito necessário e fundamental para a igualdade, o desenvolvimento e a paz”⁴. Neste âmbito, cabe recordar que tanto a Declaração e a Plataforma de Acção de Pequim (1995, cf., CIDM, 2001) como a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW, 1979; cf., CIDM, 2003)⁵ são referências universais de consenso em torno do princípio de que a discriminação (directa e/ou indirecta) contra as mulheres atenta contra “a igualdade de direitos e o respeito da dignidade humana, que dificulta a participação das mulheres, nas mesmas condições que os homens, na vida política, social, económica e cultural do seu país, que cria obstáculos ao crescimento do bem-estar da sociedade e da família e que impede as mulheres de servirem o seu país e a Humanidade em toda a medida das suas possibilidades” (CEDAW, 1979, *cit in* CIDM, 2003: 8). Como recorda Maria Regina Tavares da Silva (2010: 5), a igualdade de homens e mulheres é, então, tida como parte integrante das grandes questões da humanidade, fundamental para o aprofundamento da democracia e da coesão social. E, na senda da Declaração Universal dos Direitos Humanos, reitera-se o princípio de que todos/as os/as seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos, independentemente do sexo de nascimento, e institui-se como objectivo essencial a concretização da igualdade de direitos e de facto em todos os domínios da vida social (veja-se também RÊGO, 2010). Em convergência com as áreas críticas definidas em sede da Plataforma de Pequim e com os intuitos ali consagrados (onde se enquadram aqueles orientados para a erradicação da pobreza), também a Declaração do Milénio, subscrita no ano de 2000, plasma o compromisso político de 189 Estados-Membros das Nações Unidas no sentido de ser conferida prioridade à protecção e à promoção dos direitos humanos. Aqui se inclui o aprofundamento da igualdade de género e do empoderamento das mulheres,

assim como a eliminação da pobreza extrema e da fome no mundo, de entre mais sete objectivos a concretizar até ao ano de 2015⁶ (para um maior desenvolvimento veja-se *e.g.* SILVA, M.R.T., 2010; SCHOPP-SCHILLING e FLINTERMAN, 2007; ILO, 2009).

No presente texto, reflectimos, embora num registo necessariamente sintético e breve, sobre as principais linhas de argumentação teórica que têm procurado integrar a perspectiva de género no debate em torno da pobreza e das desigualdades sociais (ver o próximo capítulo). No momento seguinte, analisamos a situação de desvantagem das mulheres no mercado de trabalho, para a qual contribuem as iníquas oportunidades de acesso ao emprego e de desenvolvimento profissional, assim como os fenómenos de segregação horizontal e vertical, a sub-remuneração e o hiato (*gap*) salarial, os constrangimentos que motivam percursos laborais mais irregulares, a precariedade e o desemprego, incluindo o de (muito) longa duração. Por questões de síntese, atemo-nos aqui à vulnerabilidade inerente à precariedade laboral – matéria que assume particular relevância no actual quadro de crise económica e dos seus efeitos no emprego. No entanto, temos bem presente, na linha das orientações da Declaração e da Plataforma de Acção de Pequim (1995), a noção multidimensional de pobreza e a importância de serem observados outros vectores de análise, sobretudo quando se trata de introduzir uma perspectiva de género no debate em questão (cf. PEREIRINHA *et al.*, 2008; BASTOS *et al.* 2009). Assim sendo, além dos recursos económicos e da privação material, reconhece-se a importância de procurar apreender a complexidade do fenómeno à luz das várias dimensões de bem-estar em que a privação se possa verificar (mercado de trabalho, saúde, educação e formação, habitação, protecção social, família, segurança e participação social) e atender a variáveis que permitam descortinar a realidade intra-agregado familiar e analisar o ciclo de vida individual. A leitura do presente texto só pode, porém, oferecer uma abordagem parcelar do fenómeno em discussão. E é este o desafio das páginas que se seguem.

⁴ Portal para a Igualdade

<http://www.igualdade.gov.pt/index.php/pt/component/content/article/593-a-igualdade-neste-milenio>

⁵ Também em: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/cedaws42.htm>

⁶ <http://www.un.org/millenniumgoals/>

A problemática em torno da (des)feminização da pobreza: breve síntese

Mary Daly (1992) criticou, com outras/os autoras/es, o silêncio científico em torno da dimensão *genderizada* (*gendered*) da pobreza. Os estudos clássicos dedicaram-se fundamentalmente ao estabelecimento de uma categoria objectiva de “linha ou limiar de pobreza”, segundo uma conceptualização focada na ausência ou escassez de recursos económicos (pobreza monetária). Os constrangimentos ideológicos de género foram, no quadro destas análises, largamente subestimados, traduzindo-se na ausência de observação quer das assimetrias registadas na esfera familiar (redistribuição, acesso e controlo dos recursos disponíveis), no domínio dos usos do tempo e do trabalho não-pago (actividades domésticas e prestação de cuidados), quer da própria *genderização* das políticas públicas.

A tese da “feminização da pobreza” foi avançada por Diana Pearce, já em finais da década de 1970, embora a comunidade científica estivesse longe de um alinhamento teórico consensual. Equivaleria a “feminização” a um fenómeno necessariamente novo e consentâneo com a progressiva diminuição da pobreza entre os homens (PEARCE, 1978), decorrente da combinação de estruturas patriarcais e capitalistas potenciadoras da discriminação salarial em desfavor das mulheres, dos entraves à progressão profissional, da segregação vertical e horizontal, dos percursos laborais irregulares e descontínuos? Ou corresponderia a um aumento da visibilidade da pobreza, acompanhando a “saída” do espaço privado, ou seja a crescente participação das mulheres na esfera laboral e a erosão do modelo único do homem como provedor de sustento (*breadwinner model*)? Ou, antes, o rumo traçar-se-ia no sentido da autonomização económica das mulheres, com reflexos na “desfeminização da pobreza”?

No mesmo registo, a perspectiva de género esteve igualmente ausente dos procedimentos metodológicos mais clássicos. Imperava, como referido, a preocupação com o estabelecimento de um limiar de pobreza (privação monetária) tão objectivo quanto possível. Ao atenderem à análise agregada do fenómeno da pobreza, os/as sociólogos/as e economistas/as perdiam de vista a complexidade inerente aos contextos intra-familiares e às relações de dominação-subordinação incrustadas nas tradicionais ideologias de género, que, por sua vez, estão na base da

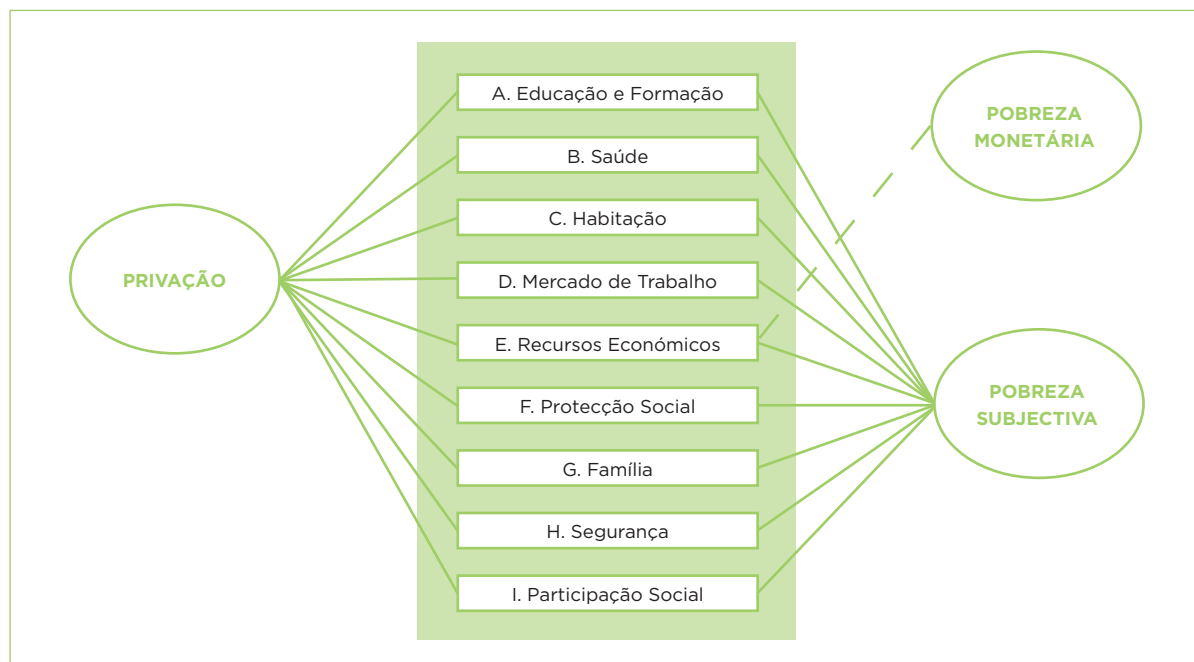
A tese da “feminização da pobreza” equivaleria a “feminização” a um fenómeno necessariamente novo e consentâneo com a progressiva diminuição da pobreza entre os homens da combinação de estruturas patriarcais e capitalistas potenciadoras da discriminação salarial em desfavor das mulheres, dos entraves à progressão profissional, da segregação vertical e horizontal, dos percursos laborais irregulares e descontínuos? Ou corresponderia a um aumento da visibilidade da pobreza, acompanhando a “saída” do espaço privado, ou seja a crescente participação das mulheres na esfera laboral e a erosão do modelo único do homem como provedor de sustento (*breadwinner model*)?

desigualdade de acesso e controlo de recursos diversos e na maior privação de bem-estar vivida pelas mulheres (MCLANAHAN e KELLY, 1999). Tal como sublinhado por Pahl (1983), enquanto as perspectivas tradicionais reflectiam uma concepção de família como sinónimo de *caixa negra*, no contexto da qual o acesso, o controlo, a gestão e a partilha de recursos (monetários e não monetários) decorriam de forma perfeita e equitativa, coube às análises integradoras da perspectiva de género o desafio (teórico e metodológico) de a desvelar. A passagem de uma análise centrada no agregado para uma observação a nível individual afigura-se, neste âmbito, como um vector fundamental (veja-se também *e.g.* VOGLER e PAHL, 1994; FINDLAY e WRIGHT, 1996, Sen, 1999). Reconheceu-se, a partir de então, que a privação pode abranger indivíduos integrados em agregados familiares estatisticamente classificados como não-pobres, não se confinando à dimensão monetária, material e objectiva. Seguindo este fio de raciocínio, o estudo realizado no nosso país

em 2007 – previamente referido – considerou, na linha das áreas críticas apontadas pela Plataforma de Acção de Pequim (1995; cf., CIDM, 2001), que a pobreza corresponde a um défice de bem-estar que pode verificar-se em várias dimensões (cf., PEREIRINHA *et al.*, 2008; BASTOS, Casaca, Nunes e Pereirinha, 2009). Neste sentido, as mulheres e os homens podem estar privadas/os em diferentes domínios, uma vez que as experiências e as oportunidades de vida são *genderizadas*, moldadas pelo género.

Esta concepção pluridimensional de pobreza no feminino permite atender, como se referiu, tanto à ausência ou escassez de recursos económicos (*pobreza monetária*) como à *privação* noutros domínios (Figura 2). Ainda, e na linha de pensamento inspirada em Amartya Sen (1999), assume-se como central a observação da autonomia e da capacidade de cada um/a para levar uma vida digna (a *decent life*) em cada contexto societal (veja-se também SILVA, M. 2010). Quando pensamos nas circunstâncias de vida de mulheres e homens, podemos, assim, pressupor

Figura 1 Dimensões de bem-estar



Fonte: Pereirinha *et al.*, 2008: 20.

que umas e outros devem dispor de iguais oportunidades para potenciar as capacidades, convertendo-as em realizações/funcionalidades (*functionings*) valorizadas no plano do *ser* e do *estar*. Inclui-se aqui a possibilidade de conduzir livremente as respectivas opções de vida – dimensão central do desenvolvimento humano, do bem-estar e da qualidade de vida. Os reflexos desta perspectiva na definição de políticas sociais e de igualdade são, deste modo, amplamente aguardados pelas suas defensoras e defensores (cf. ROBEYNS, 2003). Dada a persistência das desiguais oportunidades, estruturadas pelo sistema de género, a necessidade de criação de condições para o empoderamento das mulheres (*i.e.*, acesso aos recursos materiais e não-materiais, à tomada de decisão, à participação na sociedade e à cidadania activa) tem sido também firmemente sustentada (cf. ADDABBO *et al.*, 2004; SCHOPP-SCHILLING e FLINTERMAN, 2007).

A pobreza foi ainda tradicionalmente perspectivada como um fenómeno estático, preterindo-se uma análise

dinâmica e centrada no ciclo de vida. A dimensão subjectiva foi também descurada, e, só mais recentemente, a intersecção de vários vectores de desigualdade, entrecruzados, passou a ser contemplada. Assim, é agora possível atender a uma abordagem analítica mais compreensiva, capaz de apreender a complexidade inerente à intersecção entre género, etnicidade, idade, percurso laboral e situação familiar, assim como às relações de poder (formais e informais), aos conflitos e negociações ocorridas no contexto intra-familiar em torno do acesso, controlo e gestão dos recursos disponíveis e às desigualdades (objectivas e percebidas) do ponto de vista do bem-estar⁷. Em face destes desafios analíticos, consideramos que a integração das metodologias qualitativas vislumbra-se particularmente relevante para o desenvolvimento de estudos sobre a pobreza e as desigualdades. O presente artigo contribui com uma visão parcelar sobre o fenómeno em questão, mas a dimensão laboral pareceu-nos merecedora de particular atenção e reflexão à luz das dificuldades do contexto actual. O capítulo seguinte propõe-se, assim, reflectir sobre as *capacidades* de homens e de mulheres no mercado de trabalho, isto é, a possibilidade de encontrarem um emprego estável e seguro que potencie percursos laborais e de vida compatíveis com a sua autonomia e dignidade.

Dada a persistência das desiguais oportunidades, estruturadas pelo sistema de género, a necessidade de criação de condições para o empoderamento das mulheres.

A precariedade laboral é portadora de vulnerabilidade socioeconómica⁸

Embora *pobreza* e *desigualdade* sejam conceitos distintos, não podem ser lidos como independentes (BRUTO DA COSTA *et al.* 2008). As desigualdades sociais vêm-se acentuando em Portugal desde os anos de 1990 (cf., BRUTO DA COSTA, 2008; RODRIGUES, 2007; SILVA, 2010; FERREIRA, 2010); o país apresenta, a este respeito, um coeficiente de Gini⁹ de 35,8 – valor apenas superado por países como a Bulgária, a Letónia e a Roménia (a média da UE-27 é de 30,6) (cf., INE, 2010a: 47, dados referentes ao ano de 2007).

⁷ Os estudos indicam que as mulheres carregam mais que os outros elementos do agregado o peso da pobreza na gestão quotidiana dos escassos recursos, abdicando da satisfação das suas necessidades em benefício dos restantes membros do agregado familiar. “As mulheres sentem mais agudamente o peso da pobreza, confrontadas diariamente com a dificuldade de, por exemplo, comprar uns sapatos de que precisam, de arranjar a comida para o jantar dos filhos, de comprar os medicamentos para a sogra doente e tantas outras necessidades básicas” (PERISTA, GOMES e SILVA, 1992: 63).

⁸ Alguns dos dados aqui analisados enquadram-se no âmbito do projecto - Mudanças do emprego e relações de género: cruzando quatro eixos de análise (género, classe, idade e etnicidade)”, financiado pela FCT (PTDC/SDE/66515/2006). Projecto desenvolvido no âmbito do Socius.

⁹ Trata-se de um indicador sintético de desigualdade na distribuição do rendimento. Assume valores entre 0 (quando todos os indivíduos têm igual rendimento) e 100 (quando todo o rendimento se concentra num único indivíduo).

As mutações verificadas no mercado de trabalho não são alheias ao aprofundamento das disparidades sociais e, inclusivamente, ao surgimento de novos vectores de desigualdade. Merece, a este propósito, reflexão o facto de 10,3 % da população empregada (com mais de 18 anos) viver abaixo do limiar da pobreza no nosso país (dados referentes ao ano de 2008), o que se deve frequentemente à existência de vínculos contratuais precários e ao regime de trabalho a tempo parcial.

As mutações verificadas no mercado de trabalho não são alheias ao aprofundamento das disparidades sociais e, inclusivamente, ao surgimento de novos vectores de desigualdade. Merece, a este propósito, reflexão o facto de 10,3 % da população empregada (com mais de 18 anos) viver abaixo do limiar da pobreza no nosso país (dados referentes ao ano de 2008), o que se deve frequentemente à existência de vínculos contratuais precários e ao regime de trabalho a tempo parcial (veja-se também CARMO, 2010: 28). Sublinha-se, ainda, que mais de um terço da população desempregada se vê confrontada com o risco de pobreza, mesmo após consideradas as transferências sociais (42 % dos homens e 32,8 % das mulheres desempregadas). É também de notar a relação entre os magros salários e os baixos níveis de escolaridade, normalmente associados ao abandono precoce do sistema escolar (BRUTO DA COSTA *et al.*, 2008; CARMO, 2010).

No que diz respeito às relações de género em particular, temos sustentado a tese segundo a qual coexistem hoje velhos e novos padrões segregativos no plano profissional e do emprego, em parte gerados pelas mudanças socioeconómicas associadas à terciarização, à globalização económica, à difusão de novas tecnologias, às estratégias de competitividade dominantes e ao recurso à flexibilidade mais quantitativa do que qualitativa (isto é, mais centrada na variação do número de empregados/as por via do recurso a contratos flexíveis, designadamente, do que na qualificação, no enriquecimento do trabalho e na inovação) (KOVÁCS, 2005; CASACA, 2005, 2008, 2010; OLIVEIRA e CARVALHO, 2010).

A precariedade contratual

Procurámos, nesta secção do texto, olhar para os dados estatísticos dos últimos dez anos. Apesar de os valores anuais disponíveis, mais actualizados, reportarem ao ano de 2009, optámos por manter a informação referente a 2008 (data relativamente à qual se reviu, acima, a informação sobre as taxas de risco de pobreza). Como se pode confirmar a partir do Quadro 1, a insegurança contratual atinge fundamentalmente as mulheres; esta realidade é válida para todos os países da UE-15 quando se observa o ano de 1999¹⁰. Nesta altura, em Portugal, praticamente uma em cada cinco mulheres estava abrangida por uma relação laboral precária (comparativamente com a situação dos homens, o diferencial era, então, de 3,3 pontos percentuais, bem acima do valor médio exibido pela União Europeia: 1,6 p.p.).

O ano de 2008 foi mantido por uma questão de harmonização temporal relativamente aos dados apresentados sobre a pobreza (introdução).

No último ano em análise, a média desse *gap* foi de 2,0 p.p. no contexto dos 15 países elencados no Quadro 1, mostrando-se mais elevado no caso de Portugal (2,3 p.p.). Ao longo da década em estudo, e considerando a situação das mulheres em particular, a precariedade agravou-se em mais de metade dos países da UE-15, registando-se um aumento de 2,7 p.p. no nosso país (superior, ainda, no caso dos trabalhadores do sexo masculino: +3,7 p.p.). Quer dizer que, embora a insegurança contratual atinja mais as mulheres do que os homens no plano nacional, o hiato tornou-se menos marcante

¹⁰ A excepção do Luxemburgo, que apresenta valores iguais para homens e mulheres (5,2 %).

em 2009. É nosso entendimento, porém, que a menor assimetria não se ficou a dever a uma melhoria das condições laborais das mulheres, mas sim à maior degradação da relação de emprego que, naquele ano, recaiu sobre o segmento masculino da força de trabalho.

Observando ainda a incidência da precariedade na população feminina, Portugal exhibe o segundo valor

mais elevado do espaço Europeu, depois da Espanha. Os dados referentes a 2008 carecem, no entanto, de maior atenção (Quadro 1): naquele ano, no país vizinho, mais de um terço das mulheres empregadas tinha um vínculo de emprego precário - situação que envolvia uma em cada quatro mulheres trabalhadoras em Portugal (24,2 %). Pode também inferir-se que a ligeira diminuição ocorrida

Quadro 1 Evolução das contratações não permanentes na UE-15, por sexo
(% no total de trabalhadores/as com idades compreendidas entre os 15 e os 64 anos)

	1999		2008		2009	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
UE-27	-	-	13,2	14,9	12,7	14,4
UE-15	12,6	14,2	13,5	15,4	12,7	14,7
Bélgica	7,3	13,2	6,6	10,2	6,5	10,2
Dinamarca	8,6	10,7	7,5	9,1	8,3	9,6
Alemanha	12,8	13,4	14,8	14,7	14,4	14,6
Irlanda	4,1	6,4	7,1	9,8	7,4	9,6
Grécia	11,4	14,4	9,9	13,7	10,6	14,1
Espanha	31,6	35	27,7	31,4	23,8	27,3
França	13,7	15,4	12,9	15,4	12,1	14,9
Itália	8,2	11,5	11,5	15,7	10,8	14,6
Luxemburgo	5,2	5,2	5,9	6,6	6,3	8,4
Países-Baixos	9,7	15,6	16,2	19,8	16,4	20,3
Áustria	7,9	8	8,9	9,1	9,2	9
Portugal	17,2	20,5	21,7	24,2	20,9	23,2
Finlândia	13,8	19,8	11,1	18,7	10,6	18,3
Suécia	14,2	18,7	13,2	18,5	13	17,6
Reino Unido	6,3	7,8	4,7	5,9	5,3	6,1

Nota: informação não disponível. AL-Alemanha; AU-Áustria; BE-Bélgica; DC-Dinamarca; ES-Espanha; FI-Finlândia; FR-França; GR-Grécia; IR-Irlanda; IT-Itália; LU-Luxemburgo; PB-Países-Baixos; PT-Portugal; RU-Reino Unido; SE-Suécia.
H - Homens; M - Mulheres.

Fonte: Eurostat, Labour Force Survey.¹¹

¹¹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database
Acesso on-line em 4 de Janeiro de 2011.

no último ano (2009) não representa um enfraquecimento da vulnerabilidade laboral; na verdade, o decréscimo (ligeiro) na precariedade dos vínculos foi “compensado” por um aumento do desemprego, como observaremos na secção seguinte. Embora os valores sejam também consideráveis em alguns dos países nórdicos (Finlândia, Suécia e Países Baixos), é sabido que as políticas de emprego activas, ali em vigor, conferem níveis superiores de protecção aos indivíduos envolvidos, mesmo quando cessa o vínculo contratual (cf., CASACA, 2010).

Tal como explicitámos noutros momentos, ainda que seja expressiva a participação laboral das mulheres em Portugal, muito permanece por conseguir no domínio da qualidade do emprego (CASACA, 2005, 2008, 2010). Os valores do Quadro 1 reflectem fundamentalmente o peso das contratações a termo, que representam cerca de 80 % do total das contratações precárias no nosso país. Aproximadamente 66 % dos homens e 53 % de mulheres com contratos de duração limitada detinham o ensino básico (valores referentes ao ano de 2008). Quando se observa o modo como se repartia a proporção de 24,2 % trabalhadoras e de 21,7 % de trabalhadores em situação contratual precária naquele ano, constata-se que a maior discrepância em desfavor das mulheres ocorre quando estas detêm habilitações de nível superior (a percentagem de trabalhadoras nesta situação duplicava a dos homens – 6,3 % versus 3,1 %) (cf. CASACA, 2010: 274).

São vários estudos que têm destacado o agravamento da precariedade juvenil no decurso dos últimos anos (e.g. KOVÁCS, 2005; CASACA, 2005; OLIVEIRA E CARVALHO, 2010). Com efeito, é entre a população mais jovem (15-24 anos) que a insegurança de emprego mais se faz notar, e é também neste segmento que a discrepância entre os sexos mais se evidencia (8,3 pontos percentuais no ano de 2008); assim, de entre os/as trabalhadores/as com idades compreendidas naquele intervalo, 58,8 % das mulheres e 50,5 % dos homens estavam envolvidas/os numa relação contratual de duração limitada (*id. ibid.*).

Os valores aproximam-se, porém, quando analisamos as razões subjacentes à precariedade da relação de emprego: cerca de 80 % de homens e de mulheres evocam o facto de não terem conseguido encontrar um emprego com contrato por tempo indeterminado – realidade que sugere, portanto, a dimensão involuntária inerente à situação laboral (*id. ibid.*). O direito da população empregada com contratos a termo à protecção

Observando ainda a incidência da precariedade na população feminina, Portugal exhibe o segundo valor mais elevado do espaço Europeu, depois da Espanha, ainda que seja expressiva a participação laboral das mulheres em Portugal, muito permanece por conseguir no domínio da qualidade do emprego.

na maternidade, paternidade, doença, invalidez, velhice ou reforma, encontra-se dependente do tempo de serviço, o que significa que a vinculação contratual de curta duração, entrecortada por períodos de desemprego, por exemplo, limita consideravelmente um conjunto de direitos fundamentais e a vivência plena da cidadania, tanto no momento presente como no futuro. Neste âmbito, consideramos que urge acolher a proposta da OIT no sentido de, a nível nacional, serem implementados Programas Nacionais para o Trabalho Digno (ILO, 2009).

Olhando apenas para o universo feminino, as desigualdades têm também vindo a aumentar no seu interior, reflectindo o agravamento das assimetrias sociais em geral e o forte entrosamento entre a esfera profissional e a familiar (veja-se, mais à frente, o ponto sobre o trabalho não-pago). Deste modo, a partir de uma análise assente em histórias de vida constatámos (CASACA, 2005) a presença um ciclo vicioso entre a categoria socioprofiss-

sional, as oportunidades favoráveis de emprego, o investimento contínuo em capital humano (qualificação formal e não formal), a centralidade da actividade profissional, a maior autonomia económica e simbólica, o reforço da auto-estima, a maior margem de capacidade negocial na relação conjugal, a possibilidade de contratar serviços domésticos e, consequentemente, uma maior disponibilidade para investir na actividade profissional. Trata-se, como ali postulámos, de um processo cumulativo que favorece a integração destas mulheres num segmento socioprofissional mais *luminoso*. Por outro lado, as mulheres que ocupam postos de trabalho precários e pouco qualificados tendem a dispor de uma orientação centrada em factores externos à actividade profissional (instrumental ou por dever). Nos casos em que mantêm uma relação de casal e/ou são mães, é comum a disposição *adaptativa*¹² (em alguns casos, esta disposição tende a ser mais centrada na família). Estas mulheres sentem-se menos motivadas para investir nas suas qualificações e na esfera profissional, a que se associa uma menor auto-estima e autonomia, uma menor margem de poder para negociar as relações de género na esfera familiar e uma carência de recursos económicos que inviabiliza a contratação de serviços de apoio às actividades domésticas e relativas ao cuidar. Estes factores reforçam, por seu turno, a sua vulnerabilidade no mercado de trabalho e dificultam o escape ao circuito de empregos no interior do segmento socioprofissional mais *sombrio* (*id. ibid.*).

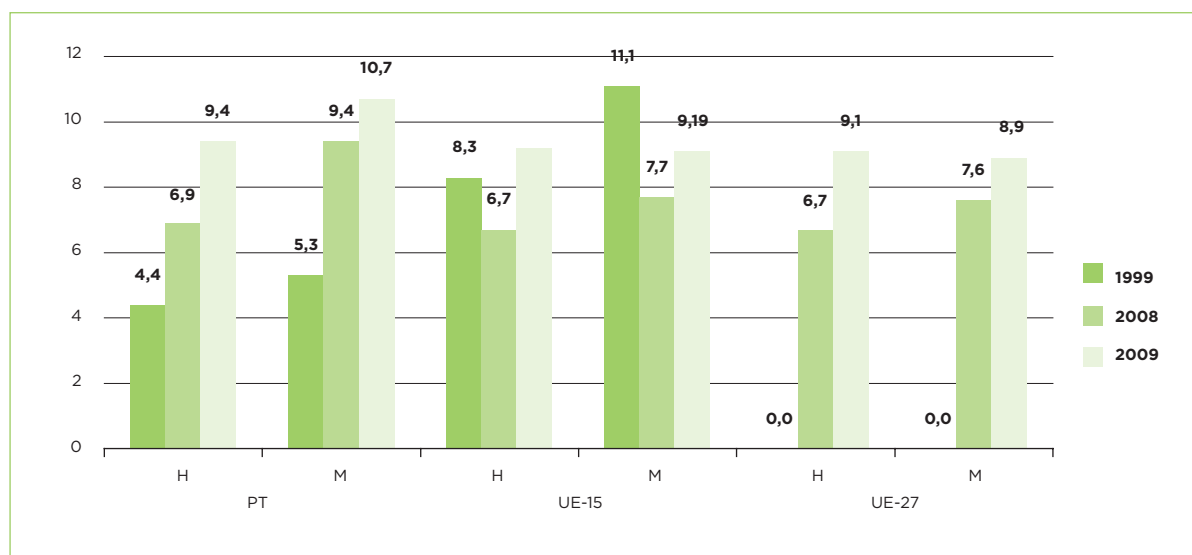
O aumento do desemprego

A instabilidade financeira à escala global, o abrandamento da economia, o modelo de desenvolvimento e as estratégias de competitividade dominantes, fundamentalmente focadas na redução de custos (*e.g.* Kovács, 2005), são factores que estão na origem dos sucessivos encerramentos de empresas, das deslocalizações para regiões ou países onde os custos laborais e de produção são (ainda) mais baixos, assim como de um acentuado agravamento do desemprego. Mais uma vez, são as mulheres as mais atingidas pela perda de emprego e pelos efeitos daí decorrentes; em 2009, Portugal registava cerca de 529 mil desempregados/as (261 mil homens e 267 mulheres aproximadamente) (*cf.*, INE: 2010c: 40).

Olhando apenas para o universo feminino, as desigualdades têm também vindo a aumentar no seu interior, reflectindo o agravamento das assimetrias sociais em geral e o forte entrosamento entre a esfera profissional e a familiar. Deste modo, a partir de uma análise assente em histórias de vida constatámos a presença um ciclo vicioso entre a categoria socioprofissional, as oportunidades favoráveis de emprego, o investimento contínuo em capital humano, a centralidade da actividade profissional, a maior autonomia económica e simbólica, o reforço da auto-estima, a maior margem de capacidade negocial na relação conjugal, a possibilidade de contratar serviços domésticos e, consequentemente, uma maior disponibilidade para investir na actividade profissional.

¹² Enquadra a procura um desempenho satisfatório na esfera profissional e na familiar, não procurando maximizar nenhum dos domínios (CASACA, 2005: 220).

FIGURA 2 Evolução da taxa de desemprego em Portugal e na UE (Média), segundo o sexo



Nota: Os valores referem-se a indivíduos com idades compreendidas entre os 15 e os 64 anos de idade. O ano de 2008 foi mantido por uma questão de harmonização temporal relativamente aos dados apresentados sobre a pobreza (introdução).

Fonte: Eurostat, Labour Force Survey.¹³

Como ilustra a Figura 2, quase 11 % das mulheres em idade activa encontravam-se em situação de desemprego no ano de 2009 – valor que duplicou relativamente ao da década anterior (5,3 %, ou seja +5,4 p.p.). No caso dos homens, a taxa de desemprego subiu de 4,4% para 9,4 %, considerando o mesmo intervalo temporal (+5,0 p.p.). O diferencial entre os sexos (+2,5 p.p em 2008) decaiu no último ano em análise (+1,3 p.p., em 2009). Este facto revela, uma vez mais – e à semelhança do argumento avançado relativamente à precariedade –, que a diluição da assimetria se deve fundamentalmente à maior degradação das condições laborais sentida pelos homens, para a qual contribuiu o encerramento de várias empresas do sector industrial essencialmente empregadoras de mão-de-obra masculina.

É de salientar que, nos últimos dez anos, a situação das mulheres portuguesas e europeias (em média: UE-15)

seguirumos distintos; no primeiro caso, a tendência foi no sentido de um aumento acentuado do desemprego, enquanto no segundo houve um recuo entre 1999 e 2008, apesar da indesejada recuperação verificada no ano seguinte. Observando ambos os sexos neste contexto mais restrito da UE, verifica-se a existência de valores muito próximos em 2009, situando-se a taxa de desemprego ligeiramente acima dos 9 %; a análise da situação na UE-27 ressalta uma (ligeira) maior vulnerabilidade dos homens em geral (o valor médio ultrapassou aquele referente às mulheres -9,1 % vs 8,9 % em 2009).

À semelhança daquilo que já recordámos noutra lugar (cf., CASACA, 2010: 280), cabe-nos ter presente que a dimensão do desemprego pode figurar subestimada na leitura das estatísticas oficiais, dada a maior fluidez entre “inactividade” e “desemprego” – situação a considerar sobretudo no caso das mulheres (para um

¹³ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database
Acesso on-line em 11 de Janeiro de 2011.

maior desenvolvimento, veja-se *e.g.* CHAGAS LOPES, coord. e PERISTA, 1995; RUBERY, SMITH e FAGAN, 1999). Preocupante é, sem dúvida, o aumento do desemprego, sendo de destacar que, no último ano em análise, Portugal apresentava uma das taxas de desemprego feminino mais elevadas no espaço da UE-15, depois da Espanha (18,5 %) e da Grécia (13,3 %) – ver Quadro 2.

Quadro 2 Taxa de desemprego nos países da UE-15, em 2009, segundo o sexo (população com idades compreendidas entre os 15 e os 64 anos de idade)

	Homens	Mulheres
UE-27	9,1	8,9
UE-15	9,2	9,1
Bélgica	7,8	8,1
Dinamarca	6,7	5,4
Alemanha	8,2	7,3
Irlanda	15,1	8
Grécia	7	13,3
Espanha	17,8	18,5
França	8,9	9,4
Itália	6,9	9,3
Luxemburgo	4,4	6,1
Países-Baixos	3,4	3,4
Áustria	5,1	4,6
Portugal	9,4	10,7
Finlândia	9	7,6
Suécia	8,8	8,1
Reino Unido	8,7	6,5

Fonte: Eurostat, Labour Force Survey.¹⁴

É entre a população mais jovem que o desemprego mais se faz sentir. Observando a última série estatística do Inquérito ao Emprego, do INE, pode constatar-se que a situação se tem agravado para a população juvenil, em particular para o segmento feminino; no início da década, a taxa de desemprego neste grupo era de 13,9 % e de 9,8 % no que se refere às mulheres e aos homens, respectivamente (dados referentes ao ano de 2002). A esta alteração corresponde, por sua vez, um aumento no diferencial entre os sexos - que passou de 4,1 pontos percentuais em 2002 para 6,9 p.p. em 2008 (com as taxas de desemprego a elevarem-se 20,2 % e 13,3 % no caso das e dos jovens, respectivamente) (INE, 2010c: 40). O último ano em análise (2009) regista, porém, um crescimento muito acentuado do desemprego entre os jovens do sexo masculino, por comparação com o ano anterior. Assim, a taxa de desemprego foi de 21,6 % no caso das jovens raparigas e de 18,7 % no que diz respeito aos rapazes em situação comparável (idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos) (cálculos próprios a partir de INE, 2010c). A precariedade e o desemprego juvenil assumem contornos muito preocupantes, pois cerceiam os respectivos projectos profissionais, familiares e pessoais, ensombrando o optimismo relativamente ao futuro.

O diferencial entre os sexos no universo da população com cursos superiores estreitou-se também em 2009 (6,4 % no caso dos homens e 6,5 % no que toca às mulheres com mais de 15 anos de idade), quando em 2008 a taxa de desemprego era de 4,9 % e 8,2 %, respectivamente (INE, 2010c: 40). Quando observamos o desemprego de longa-duração (mais de 12 meses) em 2009, as mulheres perfazem 49,7 % do total da população desempregada – valor que se eleva para 54,7 % quando passa a compreender um período superior a 25 meses (*id. ibid.*). Ainda a propósito da evidente sobre-representação feminina no desemprego de muito longa duração, importa notar que se trata de uma situação que abrange quase um terço das desempregadas (28,6 %) e 24,3 % dos desempregados. De reter, também, que se somarmos o número de inactivos/as desencorajados/as, podemos inferir que as mulheres predominam nesta condição, representando assim 62,4 % do total de pessoas

¹⁴ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database
Acesso on-line em 11 de Janeiro de 2011.

que, embora disponíveis para integrar o mercado de trabalho, revelam desencorajamento para envia-los esforços e diligências nesse sentido (INE, 2010c: 42).¹⁵

Temos salientado que a vivência do desemprego contribui fortemente para a vulnerabilização sociolaboral, já que cerceia cada vez mais a empregabilidade e agrava o risco de exclusão económica e social (CASACA, 2010). Já aqui se referiu, a este propósito, que mais de um terço da população desempregada vive abaixo do limiar de pobreza, mesmo após as transferências sociais. A este facto não é certamente indiferente a ausência de optimismo demonstrada pela população portuguesa a propósito do futuro, como demonstra o último Eurobarómetro (E.C., 2010)¹⁶. Ali, em geral, a situação de desemprego é a causa mais associada ao aumento da pobreza no país (*id. ibid.* 71). É também de notar que, numa escala de 1 (mínima satisfação possível) a 10 (máxima satisfação possível) – indicadores que permitem avaliar a percepção de bem-estar e de felicidade (UNDP, 2010: 176) –, a população portuguesa apresenta uma resposta média de 5,9, e a população feminina revela um valor ainda inferior (5,7). Aliás, quando observados os primeiros 40 países ordenados em função do índice de desenvolvimento humano, só a Eslováquia, a Hungria e a Estónia apresentam valores mais baixos. Reflectimos, de seguida, sobre os riscos da vulnerabilidade laboral do ponto de vista das relações de género.

A importância da independência económica e simbólica das mulheres

São vários os estudos que alertam para o facto de a dependência económica afectar as relações de poder na relação de casal, colocando em desvantagem o elemento com menores proventos (*e.g.* PAHL, 1983; VOLGLER e PAHL, 1994; ENGLAND, 1997; TORRES *et al.*, 2004). Quer dizer que a desigualdade de recursos monetários e materiais, em desfavor das mulheres, contribui fortemente para a assimetria de poder nas relações de intimidade. Por conseguinte, enquanto sujeitos subordinados do ponto de vista económico e simbólico, as mulheres tendem, tam-

Temos salientado que a vivência do desemprego contribui fortemente para a vulnerabilização sociolaboral, já que cerceia cada vez mais a empregabilidade e agrava o risco de exclusão económica e social.

bém, a ser as principais vítimas de violência doméstica (realidade que é tida como um dos maior flagelos das sociedades contemporâneas); por outro lado, uma vez assim flageladas, mais frágil tende a tornar-se a sua situação laboral e na sociedade em geral (Dias, I. 2007).

Perspectivamos, portanto, a independência económica como uma dimensão fundamental do empoderamento feminino, porquanto é portadora tanto de autonomia monetária como simbólica. É verdade que Portugal apresenta uma taxa de emprego feminino relativamente elevada no quadro da União Europeia (61,6%, quando a média é de 58,6% na UE-27)¹⁷, embora a igualdade de direitos, de oportunidades e de tratamento esteja longe

¹⁵ Refere-se a indivíduos com idade mínima de 15 anos que, no período de referência, se encontravam simultaneamente nas situações seguintes: não tinham trabalho remunerado nem outro, pretendiam trabalhar, estavam disponíveis para trabalhar num trabalho remunerado ou outro, mas não fizeram diligências durante o período considerado por desencorajamento (consideram não ter a idade apropriada, ou não terem o nível de instrução suficiente, não souberam como procurar, acharam que não valia a pena ou que não havia empregos disponíveis) (INE, 2010c: 49).

¹⁶ Recordar-se que 56 % responderam não estar optimistas quanto ao futuro (valor só superado pelos/as franceses/as e gregos/as – 59 % e 63 %, respectivamente) (E.C., 2010: 56).

¹⁷ Eurostat – http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database (acesso a 3 de Janeiro de 2011).

de estar conseguida no plano laboral e profissional. Entendemos que a precariedade contratual e a vulnerabilidade económica e social, suscitadas pela insegurança de emprego e pelo agravamento do desemprego, potenciam o risco de retrocesso no percurso preconizado de modernização e de igualdade nas relações de género. Recordar-se ainda que a privação de emprego representa, também, a negação de um direito inalienável de todos os seres humanos (CEDAW, 1979 *cit in* CIDM, 2003: 14). Onde, se torna absolutamente fundamental ter presente que os constrangimentos à independência económica das mulheres constituem, por sua vez, entraves à protecção e promoção dos direitos humanos. Importa, por isso, colocar a *igualdade de género no coração do trabalho digno*, na linha daquilo que vem sendo defendido pela OIT (ILO, 2009), sendo crucial a promoção da dessegregação horizontal e vertical, a par da eliminação das discriminações directas e indirectas que impedem a igualdade de remuneração e a progressão profissional em condições justas e equitativas.

As mulheres são mais escolarizadas que os homens – como comprova a taxa de feminização do ensino superior em Portugal (59,6 %, em 2008)¹⁸ –, mas, uma vez no mercado de trabalho, constata-se um padrão de subremuneração que as desfavorece. Dados referentes ao ano de 2008 indicam que o ganho médio da população masculina empregada foi de 1284 Euros, enquanto o do segmento feminino se revelou inferior (984 Euros)¹⁹. Quando a informação é ventilada pelo nível de escolaridade, sabe-se que elas auferem 81,2 % dos ganhos médios do segmento masculino quando detêm um nível de instrução inferior ao 1.º ciclo do ensino básico, mas, quando se trata da posse de uma licenciatura, elas só recebem 67 % dos ganhos médios por eles conseguidos (ver também FERREIRA, 2010). Acresce que a escolarização de que são portadoras dificilmente se repercute nos níveis de qualificação atribuídos pelas empresas. São os homens que, mesmo quando ocupam as mesmas profissões, se distribuem pelos níveis hierárquicos mais elevados e pelos lugares de decisão (*e.g.* FERREIRA, V., 1993, 2010; CHAGAS LOPES, 2000). A isto acrescentam

as preocupações, bem justificadas, relativas à crescente individualização das relações de trabalho e das remunerações, a qual abre espaço a critérios de avaliação subjectivos e mais penalizadores para as mulheres (para um maior desenvolvimento veja-se Ferreira, 2010). Com certeza que, neste âmbito, assume particular relevância o acompanhamento técnico e qualificado dos Planos para a Igualdade, que estão a ser concebidos e implementados pelo país, designadamente com o apoio do Programa Operacional do Potencial Humano (POPH, Eixo 7 – Igualdade de Género). Trata-se de instrumentos importantes para uma efectiva redução da segregação horizontal e vertical, das discrepâncias remuneratórias ou de outros obstáculos à igualdade de homens e mulheres em contexto empresarial e organizacional; logo, a nosso ver, devia a sua elaboração (desde a fase de diagnóstico à avaliação) contar com o apoio conjugado da CIG (Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género) e

Enquanto sujeitos subordinados do ponto de vista económico e simbólico, as mulheres tendem, também, a ser as principais vítimas de violência doméstica. Por outro lado, uma vez assim flageladas, mais frágil tende a tornar-se a sua situação laboral e na sociedade em geral.

¹⁸ <http://www.pordata.pt>. Acesso em 12.01.2011.

¹⁹ Ganho médio mensal: montante líquido em dinheiro e/ou géneros, pago ao trabalhador, com carácter regular em relação ao período de referência (Outubro), por tempo trabalhado ou trabalho fornecido no período normal e extraordinário. Inclui, ainda, o pagamento de horas remuneradas mas não efectuadas (férias, feriados e outras ausências pagas). (Cf., INE, 2010b).

As mulheres são mais escolarizadas que os homens – como comprova a taxa de feminização do ensino superior em Portugal mas, uma vez no mercado de trabalho, constata-se um padrão de sub-remuneração que as desfavorece.

da CITE (Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego).²⁰ Neste âmbito, deve também o Estado zelar pelo cumprimento da obrigatoriedade, no caso das empresas públicas, de introdução de Planos para a Igualdade, como exemplo claro de boa governação, e de acordo com previsto desde 2007 (Resolução de Conselho de Ministros 49/2007) (veja-se também FERREIRA, 2010).

Compreende-se, neste contexto, a posição crítica que temos assumido relativamente à anunciada promoção do trabalho a tempo parcial. Dada a escassez de equipamentos públicos de apoio às famílias e a prevalência de representações tradicionais relativamente aos papéis sociais de homens e mulheres – e mesmo de estereótipos de género –, o emprego a tempo parcial afigura-se, em muitas situações, como a única alternativa que possibilita à população feminina a articulação entre a actividade profissional e as responsabilidades domésticas e familiares. Esta realidade tem sustentado o argumento segundo o qual o tempo parcial representa “uma forma

de subemprego reservada às mulheres, fazendo parte de um processo de pauperização invisível” (CATTANÉO, 1999, *cit in* CASACA, 2005: 372). Com efeito, o emprego feminino a tempo parcial (TP) supera o masculino em todos os países da UE-15²¹. Em Portugal, as mulheres vinculadas ao abrigo desta modalidade representam quase dois terços (65,8 %) do total da população empregada a TP – valor que se eleva para mais de três quartos (78,8 %) quando se trata do total de trabalhadores/as por conta de outrem em situação comparável (INE, 2010c: 38; valores referentes ao ano de 2009).

Pode dizer-se que esta se trata de uma forma de emprego pouco expressiva no nosso país: em 1999, o TP abrangia 16,7 % das mulheres empregadas – proporção que se manteve praticamente semelhante uma década depois (16,4 %, em 2009) (*id. ibid.*), enquanto, no caso dos homens, a proporção subiu (ligeiramente) de 6,4 % para 7,5 %, no mesmo horizontal temporal. O valor referente ao universo feminino, ainda que duplique relativamente ao dos homens, está claramente abaixo da média europeia (um terço das mulheres empregadas, aproximadamente, tanto na UE-15 como na UE-27); os Países-Baixos assumem aqui a liderança, com o tempo parcial a abranger praticamente três quartos das mulheres e um quarto das/os homens ali empregadas/os. É importante sublinhar que, em Portugal, cerca de 40 % das mulheres empregadas a tempo parcial referem não ter conseguido encontrar um emprego a tempo inteiro, o que remete para a expressiva involuntariedade inerente a este regime de tempo de trabalho (CASACA, 2010). Tal como referido noutros estudos, os/as trabalhadores/as a tempo parcial são, ainda, particularmente vulneráveis à precariedade contratual. Uma vez que este regime de tempo de trabalho atinge fundamentalmente a população feminina, é então possível equacionar que se trata de “uma forma de subemprego reservada às mulheres” (MARUANI, 2003, *cit in* CASACA, 2010: 279), vislumbrando, no quadro das actuais dinâmicas do mercado de trabalho, como um poderoso vector de segregação entre os sexos (*id. ibid.*).²²

²⁰ Apesar de caber à CIG a gestão do Eixo 7 do POPH, ao abrigo de um contrato de delegação de competências, entendo que este trabalho de parceria com a CITE deveria ser levado a cabo para os fins propostos.

²¹ Eurostat – http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database (acesso a 11 de Janeiro de 2011).

²² De sublinhar, ainda, que o subemprego visível (INE, 2010c: 38) abrangia quase 65 mil trabalhadores/as em 2009, 64 % dos/as quais são mulheres. O subemprego visível refere-se ao “conjunto de indivíduos com idade mínima de 15 anos que, no período de referência, tinham um trabalho com duração habitual de trabalho inferior à duração normal do posto de trabalho e que declararam pretender trabalhar mais horas” (INE, 2010c: 49).

O trabalho não-pago e a necessidade urgente de reorganização justa e equitativa

Na linha daquilo que vem sendo defendido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), o conceito de trabalho digno (*decent work*) é universal e compreende tanto as actividades remuneradas como aquelas que são realizadas em prol da família e/ou da comunidade (trabalho não-pago) (ILO, 2009: 7). A igualdade em ambos os domínios é elementar do ponto de vista da dignidade humana, da justiça social, da coesão e do desenvolvimento sustentado das economias e sociedades. Se é verdade que o tempo de trabalho dedicado à actividade profissional tem vindo a estreitar-se entre homens e mulheres (como vimos, mais de 80 % destas encontram-se empregadas a tempo inteiro em Portugal), verifica-se uma sobrecarga de trabalho feminino de 1 hora e 22 minutos por dia quando são observadas ambas as formas de trabalho (pago e não-pago) (PERISTA, 2002). O hiato na afectação dos tempos entre os sexos é, ainda, um dos mais elevados do espaço europeu (*id. ibid.*); ora, tratando-se o tempo de um recurso escasso, os estudos comprovam a severidade do quotidiano da maioria das mulheres portuguesas, frequentemente traduzido em privação de tempo de lazer e de repouso (PERISTA, 2002; TORRES *et al.*, 2004; DURÁN, 2007; BOULD e CASACA, 2011).

A igualdade de mulheres e homens, a plena cidadania, um maior bem-estar individual e colectivo dependem de uma reorganização social no sentido da partilha equitativa dos afazeres e das responsabilidades domésticas e familiares (situação que o fomento do trabalho a tempo parcial poderia, portanto, fazer regredir...). Sabe-se que é entre as famílias de menores recursos monetários e escolares, por exemplo, que o modelo assimétrico de relações de género é mais acentuado e condicionado por representações tradicionais que sobrevalorizam o lugar dos homens na esfera pública e o das mulheres no espaço privado/domínio. Torna-se, assim, absolutamente fundamental que as políticas públicas se soltem inteiramente dos estereótipos de género, que, como se sabe, prevalecem incrustados em toda a estrutura social. Além das reservas que nos merecem as medidas tendentes a promover a flexibilização do tempo de trabalho, importa ter presente que as licenças parentais, mesmo que teoricamente bem intencionadas e mais alargadas no tempo, carecem ainda do princípio da igualdade. Este, a concretizar-se, requereria a provisão de um período

para uso exclusivo dos homens, promotor da partilha equitativa entre mães e pais. Com efeito, este seria o caminho capaz de consagrar os reais direitos humanos em torno da protecção da maternidade e da paternidade (para um maior desenvolvimento ver *e.g.* RÊGO, 2010). Caso contrário, o alargamento da licença parental pode redundar num agravamento das assimetrias de género – e, pelas razões acima evocadas, também num aumento das desigualdades de classe (risco que se acentua quando são escassas as infra-estruturas públicas de apoio às famílias). Como sublinha a este propósito Maria do Céu Cunha Rêgo (2010: 26), devem ser criadas e sustentadas as “condições para a efectiva igualdade na partilha equilibrada do trabalho pago e não pago, na partilha equilibrada de todos os recursos, de todos os poderes e de todas as responsabilidades”.

Na linha daquilo que vem sendo defendido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), o conceito de trabalho digno (*decent work*) é universal e compreende tanto as actividades remuneradas como aquelas que são realizadas em prol da família e/ou da comunidade (trabalho não-pago). A igualdade em ambos os domínios é elementar do ponto de vista da dignidade humana, da justiça social, da coesão e do desenvolvimento sustentado das economias e sociedades.

A igualdade de mulheres e homens, a plena cidadania, um maior bem-estar individual e colectivo dependem de uma reorganização social no sentido da partilha equitativa dos afazeres e das responsabilidades domésticas e familiares.

As mulheres desempenham um papel central na actividade económica em Portugal, mas estão frequentemente privadas de condições de emprego e de trabalho dignas, de segurança e estabilidade económica.

Cabe-nos, ainda a este respeito, ponderar a forma como o desempenho económico, o progresso social e o bem-estar são mensurados, como, aliás, nos é recordado por Manuela Silva (2010) a propósito das limitações inerentes ao PIB enquanto “indicador supremo”. A produtividade económica é – como recorda a OIT – indirectamente subsidiada pela produtividade social do trabalho realizado pelas mulheres. Afigura-se, assim, necessário quantificar e analisar rigorosamente o enorme contributo do trabalho não-pago, seja quando envolve a prestação de cuidados a crianças, à população mais idosa e dependente, seja quando compreende actividades propiciadoras de bem-estar à comunidade mais vasta (ILO: 2009:7). Importa, portanto, medir a expressão do trabalho não pago e integrá-lo nas contas nacionais para, assim, contribuir para o justo reconhecimento do seu valor social e económico.²³ Recorde-se, ainda, que esta informação seria particularmente relevante para o desenho e concepção de políticas públicas promotoras da partilha equitativa de todo o trabalho entre homens e mulheres (veja-se também DURÁN, 2007; RÊGO, 2010; SILVA, M.S., 2010).

Reflexão final

As mulheres desempenham um papel central na actividade económica em Portugal, mas estão frequentemente privadas de condições de emprego e de trabalho dignas, de segurança e estabilidade económica. Como aqui se fez referência, o acréscimo de oportunidades na esfera laboral e a maior autonomia material e simbólica vivida pelas mulheres são fenómenos que coexistem com padrões de reconfiguração da segregação sexual (CASA-CA, 2005, 2008, 2010). Uma das principais mudanças decorre da crescente flexibilidade e precariedade laboral, que corresponde frequentemente a uma degradação das condições de emprego: baixos salários, escassas oportunidades de desenvolvimento profissional e de acesso a benefícios sociais, fraca ou nula protecção social (presente e futura) e inerente risco de exclusão económica e

²³ O III Plano Nacional para a Igualdade (PNI) (2007-2010), decorrente da Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2007, previa a realização de um novo inquérito aos usos do tempo, uma vez que o último teve lugar em 1999 (CIG, 2007). Esta medida (“Realizar periodicamente inquéritos aos usos do tempo utilizando a metodologia preconizada pelo EUROSTAT, de modo a permitir avaliar a evolução do tempo de trabalho não pago realizado por homens e mulheres”) não foi, porém concretizada, aguardando-se a sua realização, tão urgente quanto necessária, no início do período contemplado em sede um novo PNI (2011-2013). Uma versão deste novo Plano para a Igualdade, que conferia maior relevância a esta matéria, foi apresentada pela CIG – Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género -, ao seu Conselho Consultivo. A medida não consta, porém, da versão em vigor para o próximo triénio.

social. Embora os custos destas dinâmicas recaiam fundamentalmente sobre a força de trabalho feminina, não é aceitável que a actual crise seja usada como desculpa para agravar as desigualdades e subtrair os direitos já conquistados (cf., ILO, 2009; RÊGO, 2010).

Quanto mais precário e mal remunerado o emprego das mulheres, maior a sobrevalorização do vencimento do cônjuge e maior a assimetria na divisão do trabalho não pago na relação de casal (cf., TORRES *et al.*, 2004). Verifica-se, frequentemente, um ciclo vicioso entre a categoria socioprofissional, as oportunidades mais favoráveis de emprego, o investimento em qualificações formais e não formais, a centralidade da actividade profissional, a maior autonomia económica e simbólica, o reforço da auto-estima, a maior margem de poder e de capacidade negocial na relação conjugal, a menor assimetria na divisão do trabalho doméstico e do cuidar, a possibilidade de contratar serviços domésticos e, consequentemente, uma maior disponibilidade para investir na actividade profissional. O raciocínio inverso aplica-se à situação das mulheres das classes socioprofissionais menos favorecidas e menos protegidas (ou mesmo desprotegidas) à luz dos direitos laborais e sociais (CASACA, 2005). A multidimensionalidade da pobreza articula-se, pois, com a evidência deste ciclo vicioso: a degradação das condições materiais pode limitar as possibilidades de acesso à educação e qualificação, à saúde, ao repouso, à participação cívica, à cultura, ao entretenimento, ao convívio e ao poder de decisão. A vida corre, assim, o risco de degradar-se num processo cumulativo de deterioração da auto-estima, de isolamento, de escassez ou ausência de objectivos e de expectativas positivas quanto ao futuro (PERISTA, GOMES e SILVA, 1992; CASACA, 2005).

A crise que hoje se vive e teme não pode desviar-nos da necessidade de ser humanizada a economia, de ser promovido o trabalho digno, a segurança de emprego e de vida, a protecção e o diálogo social (ILO, 2009). A igualdade de homens e mulheres é uma questão de justiça social e de direitos humanos basilares, mas é também fundamental para que se possa vencer o actual contexto, superando-o com outros princípios de gestão e de organização económica e social, que compatibilizem eficiência, sustentabilidade e coesão social (veja-se também RÊGO, 2010). Os relatórios sobre o Desenvolvimento Humano, a cargo do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, comprovam bem que é

Quanto mais precário e mal remunerado o emprego das mulheres, maior a sobrevalorização do vencimento do cônjuge e maior a assimetria na divisão do trabalho não pago na relação de casal. Verifica-se, frequentemente, um ciclo vicioso entre a categoria socioprofissional, as oportunidades mais favoráveis de emprego, o investimento em qualificações formais e não formais, a centralidade da actividade profissional, a maior autonomia económica e simbólica, o reforço da auto-estima, a maior margem de poder e de capacidade negocial na relação conjugal, a menor assimetria na divisão do trabalho doméstico e do cuidar, a possibilidade de contratar serviços domésticos e, consequentemente, uma maior disponibilidade para investir na actividade profissional.

A crise que hoje se vive e teme não pode desviar-nos da necessidade de ser humanizada a economia, de ser promovido o trabalho digno, a segurança de emprego e de vida, a protecção e o diálogo social. A igualdade de homens e mulheres é uma questão de justiça social e de direitos humanos basilares, mas é também fundamental para que se possa vencer o actual contexto, superando-o com outros princípios de gestão e de organização económica e social, que compatibilizem eficiência, sustentabilidade e coesão social.

possível conciliar crescimento económico com elevados índices de desenvolvimento humano e de igualdade de género (UNDP, 2010). Como sublinha Manuela Silva (2010: 27), a desigualdade e a pobreza não são fatalidades do crescimento económico; são sim o resultado do modelo de crescimento dominante e das políticas públicas que o têm sustentado. O emagrecimento do Estado social, a individualização das relações laborais e o risco de privatização da provisão das funções sociais são, assim, perspectivados com preocupação. Um modelo de desenvolvimento económico tem de nortear-se por critérios que visem a maximização da eficiência, da produtividade, da qualidade, da competitividade; mas – como se disse – tem igualmente de apoiar-se em princípios de organização que sejam compagináveis com a igualdade de homens e mulheres, com a partilha equitativa das responsabilidades, fazeres e poderes na esfera familiar, com o diálogo social e as referências de trabalho digno (em consonância com as orientações da OIT), com justos critérios de acesso ao emprego, à progressão salarial e profissional, com níveis de bem-estar que sejam compatíveis com a dignidade de homens e mulheres e com o direito à plena cidadania. Hoje, elevados níveis de progresso, prosperidade e bem-estar coexistem com o inaceitável aumento da pobreza e das desigualdades sociais. Este é, efectivamente, um dos paradoxos mais críticos do tempo presente. Todas e todos têm direito à dignidade humana. E este desafio não pode dispensar a integração de uma perspectiva de género.

Referências Bibliográficas

- ADDABBO, T.; LANZI, D.; PICCHIO, A., (2004), *On Sustainable Human Development: Gender Auditing in a Capability Approach*, Materiali di Discussione del Dipartimento di Economia Politica n.467.
- BASTOS, A.; CASACA, S.F.; NUNES, F.; PEREIRINHA, J. (2009), “Women and poverty: a gender sensitive approach”, in *Journal of Socio-Economics*, Elsevier, Volume 38, Issue 5, October 2009, pp: 764-778.
- BOULD, Sally; CASACA, Sara (2011), “Aging populations, chronic diseases, gender and the risk of disability”, in *SOCIUS Working Papers* (no prelo).
- BRUTO DA COSTA, A., et al. (2008), *Um Olhar sobre a Pobreza. Vulnerabilidade e Exclusão Social no Portugal Contemporâneo*, Gradiva, Lisboa.
- CARMO, Renato Miguel (2010) (org.), *Desigualdades Sociais 2010 – Estudos e Indicadores*, Observatório das Desigualdades.
- Casaca, Sara Falcão (2005), *Flexibilidade de Emprego, Novas Temporalidades de Trabalho e Relações de Género – A reconfiguração da desigualdade nos novos sectores dos serviços*, Dissertação de Doutoramento em Sociologia Económica e das Organizações, ISEG-UTL.
- CASACA, Sara Falcão (2008), “Flexibilidade de emprego em Portugal e na União Europeia: colocando a dimensão género no centro do debate”, in HENRIQUES, Fernanda (coord), *Género, Diversidade e Cidadania*, Editora Colibri, pp: 131-154, Lisboa.
- CASACA, Sara Falcão (2010), “A igualdade de género e a precarização do emprego”, in Ferreira, Virgínia (org), *A Igualdade de Mulheres e Homens no Trabalho e no Emprego em Portugal – Políticas e Circunstâncias*, CITE, pp: 261-289, Lisboa.
- CHAGAS LOPES, Margarida (coord); PERISTA, Heloísa (1995), *As Mulheres e a Taxa de Emprego na Europa – Portugal. As causas e as consequências das variações na actividade e nos padrões de emprego femininos*, Relatório Final, Rede Portuguesa de Peritos sobre a Posição das Mulheres no Mercado de Trabalho.
- CHAGAS LOPES, Margarida (2000), “Trabalho de valor igual e desigualdade salarial: breve contributo na base dos pressupostos do capital humano”, *Ex Aequo*, 2/3, pp: 107-116.
- CIDM (2001), *Plataforma de Acção de Pequim, 1995*, Collecção Agenda Global, N.º 5.
- CIDM (2003), *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres*, Colecção Agenda Global, N.º 4.
- CIG (2007), *III Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género (2007-2010)*.
- DALY, M., (1992), Europe’s poor women? Gender in research on poverty”, in *European Sociological Review*, 8 (1), pp: 1-12.
- DIAS, Isabel (2007), “Uma abordagem feminista dos maus tratos às mulheres”, in AMÂNCIO, L; TAVARES, M.; JOAQUIM, T.; ALMEIDA, T.S. (orgs), *O Longo Caminho das Mulheres*, Dom Quixote, Lisboa.
- DURÁN, María Ángeles (2007), *El Valor del Tiempo*, Espasa Calpe, Madrid.
- ENGLAND, P., (1997), “Dependência sexual dinheiro e dependência económica nos Estados Unidos da América”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 49, pp: 45-66.
- EUROPEAN COMMISSION (E.C.) (2010), *Eurobarometer 355 - Poverty and Social Exclusion Report*, 74.1.
- FERREIRA, Virgínia (1993), “Padrões de segregação das mulheres no emprego: uma análise do caso português”, in Santos, B.S. (org), *Portugal: Um Retrato Singular*, Porto, Edições Afrontamento, pp: 232-257.
- FERREIRA, Virgínia (2010), “A evolução das desigualdades entre salários masculinos e femininos: um percurso irregular”, in Ferreira, Virgínia (org), *A Igualdade de Mulheres e Homens no Trabalho e no Emprego em Portugal – Políticas e Circunstâncias*, CITE, pp: 139-190, Lisboa.

- FINDLAY, J.; WRIGHT, R. E., (1996), "Gender, poverty and the intra-household distribution of resources", in *Review of Income and Wealth*, 42(3), pp: 335-351.
- ILO (2009), *Gender Equality at the Heart of Decent Work*, Report VI, Geneve.
- INE (2010a), *Sobre a Pobreza, as Desigualdades e a Privação Material em Portugal* (ficheiro de dados estatísticos).
- INE (2010b), *Indicadores Sociais 2009* (ficheiro de dados estatísticos).
- INE (2010c), *Estatísticas do Emprego 2009*.
- KOVÁCS, Ilona (org.), *Flexibilidade de Emprego: Riscos e Oportunidades*, Celta Editora.
- OECD (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD.
- OLIVEIRA, Luísa; CARVALHO, Helena (2010), "Desigualdades geracionais: os jovens e a precariedade de emprego na UE", in Carmo, Renato Miguel (org.), *Desigualdades Sociais 2010 – Estudos e Indicadores*, Observatório das Desigualdades, pp: 191-198.
- PAHL, J., (1983), "The allocation of money and the structuring of inequality within marriage", in *Sociological Review*, 31(2), pp: 237-262.
- PEARCE, Diane (1978), "The feminization of poverty – women, work and welfare", in *Urban and Social Review*, 11. pp: 28-36.
- PEREIRINHA, J.A., et al. (2008), *Género e Pobreza. Impacto e Determinantes da Pobreza no Feminino*, CIDM-CIG.
- PERISTA, Heloísa; GOMES, Maria E.; SILVA, Manuela (1992), *A Pobreza no Feminino na Cidade de Lisboa*, CIDM.
- PERISTA, Heloísa (2002), "Género e Trabalho não pago: os tempos das mulheres e os tempos dos homens", in *Análise Social*, Vol. XXXVII, 163, pp: 447-474.
- RODRIGUES, Carlos Farinha (2007), *Distribuição do Rendimento, Desigualdade e Pobreza: Portugal nos anos 90*, Edições Almedina, Coimbra.
- ROBEYNS, I., (2003), "Sen's capability approach and gender inequality: selecting relevant capabilities", in *Feminist Economics*, 9 (2-3), pp: 61-92.
- RÊGO, Maria do Céu Cunha (2010), "Nos 15 anos da plataforma de Pequim", in *Revista de Estudos Demográficos*, N.º 47, INE, pp: 21-46.
- RUBERY, Jill; SMITH, M; FAGAN, C. (1999), *Women's Employment in Europe*, Routledge, London.
- SCHOPP-SCHILLING, Hanna B.; FLINTERMAN, Cees (2007) (Eds.), *The Circle of Empowerment – Twenty-five years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*, The Feminist Press, New York.
- SEN, A., (1999), *Development as Freedom*, Knopf, New York.
- SILVA, Manuela (2010), "Rendimento, pobreza e condições de vida. Os diferentes olhares das estatísticas", in *Sobre a Pobreza, as Desigualdades e a Privação Material em Portugal*, INE, pp: 23-31.
- SILVA, Maria Regina Tavares da (2010), "A situação das mulheres no mundo: que progressos no carminho da igualdade 15 anos depois da Plataforma de Acção de Pequim?", in *Revista de Estudos Demográficos*, N.º 47, INE, pp: 5-20.
- TORRES, A; SILVA, F; MONTEIRO, T; CABRITA, M., (2004), *Homens e Mulheres, Entre Família e Trabalho*, DEEP/CITE, Estudos 1.
- UNDP (2010), *Human Development Report 2010 – The Real Wealth of Nations, Pathways to Human Development*, Palgrave Macmillan, NY.
- VOGLER, C.; PAHL, J., (1994), "Money, power and inequality within marriage", in *Sociological Review*, 42(2), pp: 263-288.

ALGUMAS NOTAS SOBRE A POBREZA INFANTIL EM PORTUGAL

SOME NOTES ON CHILD POVERTY IN PORTUGAL

**AMÉLIA BASTOS
CARLA MACHADO
JOSÉ PASSOS**

Centro de Matemática Aplicada à Economia e Decisão Estatística
Instituto Superior de Economia e Gestão

RESUMO

O problema da pobreza infantil está nas agendas políticas internacionais, a sua redução é uma prioridade política e a sua análise tem constituído uma temática de desenvolvimento crescente no meio académico. Este artigo sistematiza os tópicos de uma análise mais vasta deste problema*, apresentando os seus contornos mais significativos.

A partir dos microdados incluídos no Inquérito às Condições de Vida e Rendimento do INE, disponibilizados para o período 2004-2008 e a partir dos conceitos de pobreza monetária e de privação é avaliada a pobreza infantil, do ponto de vista estático e dinâmico. É também realizado um exercício de simulação que visa realizar uma primeira aferição da eficácia de algumas medidas de política social, no contexto desta problemática.

Os resultados obtidos sublinham a importância da pobreza ao nível das crianças, que constituíam o grupo etário mais vulnerável à pobreza no final do período considerado. Do ponto de vista da composição familiar, sobressaem os agregados familiares monoparentais e as famílias compostas por dois adultos e três ou mais crianças a cargo, como sendo as tipologias onde a pobreza infantil se faz sentir de forma mais gravosa. O impacto da política social não parece ter sido significativo na redução deste problema durante o período de análise.

* Este artigo tem por base o Projecto Pobreza Infantil em Portugal desenvolvido pelos autores deste artigo para o GEP/MTSS.

ABSTRACT

The problem of child poverty is in the international political agenda, its reduction is a priority policy and its analysis has been a subject of increasing development by academics. This article explores the topics of a broader analysis of this issue, designing its most significant characteristics.*

Based in the microdata included in the survey on Income and Living Conditions (INE), available for the period 2004-2008 and using the concepts of income poverty and deprivation, child poverty is measured according to a static and a dynamic approach. It is also conducted a simulation exercise aimed at assessing the effectiveness of some social policy measures designed to reduce the problem of child poverty.

The results underline the importance of poverty within children who were the most vulnerable age group at the end of the period analysed. From the viewpoint of family composition stand single parent households and households including two adults and three or more dependent children as typologies where child poverty is felt more heavily. Social policy roughly reduced the problem, suggesting the design of alternative policies.

* This article is based on the results obtained in the Project Pobreza Infantil em Portugal developed by the authors for GEP/MTSS.

1. Introdução

A pobreza infantil é actualmente um problema que se impõe, quer pela sua dimensão como pelas suas consequências. Os dados mais recentes do EUROSTAT mostram que na UE (27) cerca de uma em cada cinco crianças é pobre, valor relativamente elevado, por um lado, e por outro lado, surpreendente no contexto a que se refere. Se em tempos idos a pobreza infantil era conotada com a fome e a subnutrição da África ou da Ásia, actualmente todos reconhecem os contornos diferenciados do problema no mundo dito desenvolvido.

As consequências da pobreza infantil fazem-se sentir no curto prazo mas também perduram no médio e longo prazo¹. As deficientes condições de nutrição condicionam a saúde das crianças de meios mais desfavorecidos, não promovem o seu desenvolvimento e limitam o seu sucesso escolar. Com baixos níveis de escolaridade e de qualificação profissional estas crianças serão adultos com dificuldades de inserção no mercado de trabalho e com uma cidadania comprometida.

A pobreza infantil é um problema que a todos diz respeito. Porque significa custos monetários – através das transferências sociais que lhe estão subjacentes – e custos sociais – resultantes dos problemas que lhes estão associados. A existência de crianças pobres traduz também um desaproveitamento de recursos e, em certa medida, um desinvestimento no potencial humano e, dessa forma, no futuro.

Pela sua dimensão, pelos seus custos e pelas suas consequências, a pobreza infantil constitui um problema que urge soluções. Todavia, o desenho de medidas de política social ou mesmo de acções que permitam debelar a sua importância carece de diagnósticos precisos, actualizados e com informação qualificada. O projecto desenvolvido para o GEP/MTSS sobre *A Pobreza Infantil em Portugal* pretende contribuir para caracterizar esta problemática a partir dos dados estatísticos disponíveis para o efeito, nomeadamente o Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (ICOR) e o Inquérito às Receitas e Despesas das Famílias (IDEF), desenvolvidos pelo INE. Neste artigo

são apresentados os elementos de caracterização mais significativos deste problema e analisada a eficácia das medidas de política social implementadas. O período de análise vai de 2004 a 2008, período para o qual o INE disponibilizou os microdados².

Se em tempos idos a pobreza infantil era conotada com a fome e a subnutrição da África ou da Ásia, actualmente todos reconhecem os contornos diferenciados do problema no mundo dito desenvolvido.

Este artigo compreende, após esta secção introdutória, três secções adicionais. Na secção 2 são analisadas as estatísticas que caracterizam a pobreza monetária e a privação. Na secção 3 é analisado o impacto da política social na pobreza infantil e é realizado um pequeno exercício de simulação, com vista a perceber quais os efeitos de potenciais alterações de algumas medidas. A secção 4 sistematiza e discute as principais conclusões.

¹ Para uma discussão detalhada destas consequências veja-se, por exemplo: GRIGS and WALKER, 2008 e DANZIGER and DANZIGER, 2010.

² A base de dados utilizada diz respeito a 19/2/2010. O INE forneceu em Dezembro de 2010 uma actualização desta base que já não foi possível utilizar neste artigo, mas que será empregue nos apuramentos incluídos no relatório final do projecto subjacente ao mesmo.

A pobreza infantil é um problema que a todos diz respeito. Porque significa custos monetários – através das transferências sociais que lhe estão subjacentes – e custos sociais – resultantes dos problemas que lhes estão associados. A existência de crianças pobres traduz também um desaproveitamento de recursos e, em certa medida, um desinvestimento no potencial humano e, dessa forma, no futuro.

2. Dimensão do problema

A aferição da pobreza infantil é determinada pelo conceito de pobreza adoptado. Neste trabalho foram consideradas duas definições de criança pobre, de acordo com as abordagens monetária e de privação da problemática mais geral da pobreza. Assim e de acordo com a perspectiva monetária, uma criança é pobre caso esteja incluída num agregado familiar pobre ou seja, com um rendimento por adulto equivalente inferior ao limiar de pobreza³. O conceito de privação parte da observação directa das condições de vida dos indivíduos, definindo-se uma criança como pobre caso esta viva em condições abaixo de uma norma social mínima, condições essas aferidas a partir de um conjunto de indicadores de bem-estar previamente definidos⁴.

Em qualquer dos casos a unidade de observação é a criança – indivíduo com menos de 18 anos – apesar da informação contida na base de dados utilizada obrigar a que seja o agregado familiar a unidade de medida.

A análise da pobreza infantil a que iremos proceder de seguida tem subjacentes estas abordagens/conceptualizações da pobreza infantil.

2.1. Pobreza monetária

A aferição da pobreza infantil a partir do conceito de pobreza monetária é feita de acordo com uma perspectiva estática – aferição da pobreza em cada ano – e com uma perspectiva dinâmica – análise da duração do problema.

Do ponto de vista estático a análise da pobreza infantil tem subjacente a medida desenvolvida por FOSTER, GREER e THORBECKE (1984) que reflecte a incidência ou risco de pobreza, a intensidade e a severidade da pobreza. A Tabela 1 inserida em anexo sistematiza os apuramentos obtidos destas estatísticas para o período em análise, a partir dos microdados incluídos nos ICOR.

No período 2004 a 2008 quase uma em cada quatro crianças era pobre em Portugal. Este valor para além de se destacar em termos absolutos também é significativo

³ Esta é a metodologia clássica de análise da pobreza, utilizada pelo EUROSTAT e em Portugal pelo INE.

⁴ A metodologia de análise multidimensional da pobreza foi inicialmente proposta por TOWNSEND (1979). O EUROSTAT tem vindo a integrar esta perspectiva de análise nomeadamente no que diz respeito à pobreza infantil, tal como pode ser visto em European Commission (2008). A partir de indicadores de bem-estar definidos especificamente para este trabalho esta metodologia é também prosseguida neste artigo.

em termos relativos. De facto as crianças constituem o grupo etário onde se registou uma evolução mais desfavorável do risco de pobreza, sendo em 2008 o grupo mais vulnerável. No subgrupo das crianças é importante sublinhar o risco mais acentuado de pobreza das crianças mais velhas (com 16 e 17 anos) facto que não permite antever progressos ao nível do problema mais geral da pobreza.

Em termos de intensidade e de severidade é também no grupo das crianças que se verifica uma maior acuidade do problema da pobreza, facto preocupante fundamentalmente por duas ordens de razão: por um lado porque significa condições de vida mais gravosas e, por outro lado, porque traduz uma diversidade acrescida das situações de pobreza, facto que dificulta o desenho de medidas que visem reduzir o problema. Este cenário sublinha a importância de realizar diagnósticos precisos e actualizados desta problemática que facilitem a definição de medidas que permitam a sua efectiva redução.

No quadro da análise da base de dados transversal do ICOR, foram identificadas tipologias familiares particularmente vulneráveis à pobreza infantil. É no subconjunto das famílias monoparentais e dos agregados familiares com três ou mais crianças que se registam níveis mais preocupantes de pobreza infantil. Nestas tipologias familiares, mais de uma em cada três crianças é pobre.

A análise da base de dados longitudinal do ICOR, disponibilizada para o período 2005 a 2007, permite complementar as conclusões estabelecidas no contexto da análise estática apresentadas. Os apuramentos que constam da Tabela 2 em anexo traduzem um padrão sistemático de melhoria no que concerne à taxa de saída da pobreza, para os diferentes grupos etários no período de observação. As crianças apresentam uma taxa de saída superior à dos restantes grupos etários em 2006 mas inferior à dos idosos em 2007.

Todavia, em termos de taxa de entrada na pobreza verifica-se que as crianças apresentam em ambos os anos taxas de entrada superiores às da generalidade dos indivíduos e à dos adultos em particular e, em 2007, surgem mesmo como o grupo etário com a maior taxa de entrada na pobreza.

Os dados relativos à taxa de persistência da pobreza sublinham a importância da duração da pobreza no subconjunto das crianças que, logo a seguir aos idosos, constituem o grupo etário com maior taxa não se registando

E de acordo com a perspectiva monetária, uma criança é pobre caso esteja incluída num agregado familiar pobre ou seja, com um rendimento por adulto equivalente inferior ao limiar de pobreza . O conceito de privação parte da observação directa das condições de vida dos indivíduos, definindo-se uma criança como pobre caso esta viva em condições abaixo de uma norma social mínima, condições essas aferidas a partir de um conjunto de indicadores de bem-estar previamente definidos.

No período 2004 a 2008 quase uma em cada quatro crianças era pobre em Portugal. Este valor para além de se destacar em termos absolutos também é significativo em termos relativos. De facto as crianças constituem o grupo etário onde se registou uma evolução mais desfavorável do risco de pobreza, sendo em 2008 o grupo mais vulnerável.

Os dados relativos à taxa de persistência da pobreza sublinham a importância da duração da pobreza no subconjunto das crianças que, logo a seguir aos idosos, constituem o grupo etário com maior taxa não se registando uma diferença significativa relativamente a estes. Refira-se ainda a situação particularmente desvantajosa das crianças mais velhas.

uma diferença significativa relativamente a estes. Refira-se ainda a situação particularmente desvantajosa das crianças mais velhas, resultado que vai ao encontro das conclusões estabelecidas no contexto da análise estática.

Se bem que é ao nível das famílias com dois adultos e três ou mais crianças que se verificam as maiores taxas de entrada e de saída da pobreza é também nesta tipologia que estas taxas apresentam uma menor diferenciação. Tal facto poderá indiciar durações acrescidas da pobreza nestas famílias. A escassez de observações amostrais relativas a crianças de agregados monoparentais na base de dados longitudinal não permitiu a avaliação destes movimentos para esta tipologia familiar, facto que limita o alcance desta análise.

2.2. Privação

De acordo com uma perspectiva multidimensional da pobreza, é analisada neste ponto a privação das crianças. Para tal socorremo-nos de um conjunto de indicadores de bem-estar definidos a partir da informação incluída no ICOR. Os indicadores considerados são:

- Alojamento sobrelotado⁵.
- Existência de telhado que deixa passar água, paredes/fundações/chão húmido, caixilharia de janelas ou chão apodrecido.
- Luz insuficiente no alojamento.
- Instalações de banho ou duche no interior do alojamento.
- Capacidade financeira para ter a casa adequadamente aquecida.
- Atraso no pagamento de rendas, mensalidades de crédito à habitação, despesas correntes com o alojamento, outros empréstimos ou prestações de bens e serviços adquiridos.
- Capacidade do agregado para ter uma refeição de carne ou peixe (ou equivalente vegetariano), pelo menos de dois em dois dias.
- Disponibilidade de telefone fixo ou móvel.
- Disponibilidade de TV a cores.
- Disponibilidade de veículo de passageiros ou misto.

⁵ Avaliado tendo em conta o número de indivíduos incluídos no agregado familiar e o número de divisões do alojamento em que coabitam.

- Poluição, sujidade, outros problemas ambientais causados pelo trânsito ou indústria ou vizinhança barulhenta ou ruídos exteriores (comércio, trânsito e indústrias).
- Crime, violência ou vandalismo na área de residência.

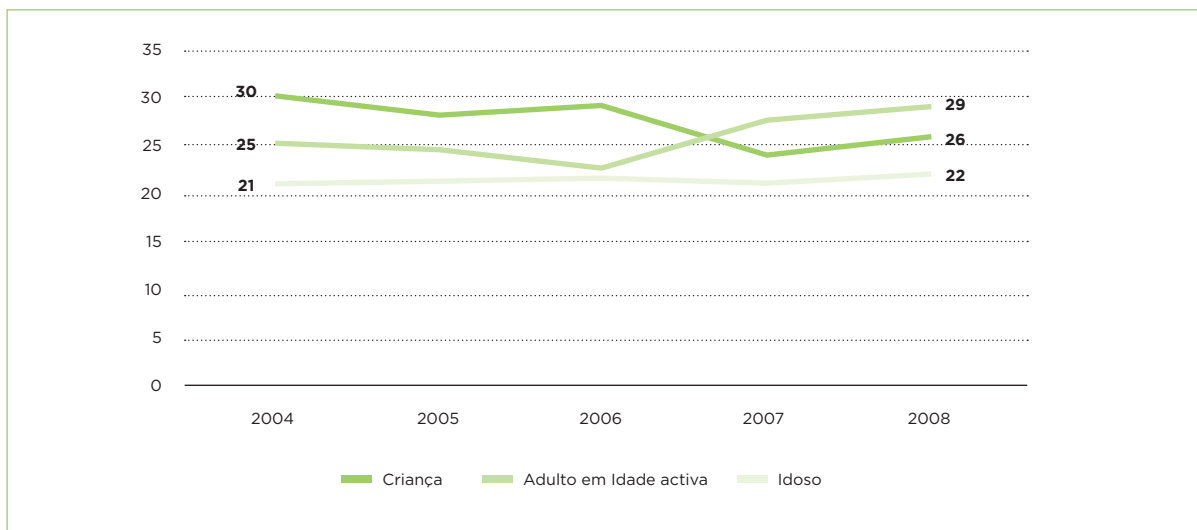
Estes indicadores têm vindo a ser utilizados tanto pelo EUROSTAT como em estudos específicos da privação ao nível das crianças⁶.

Apesar destes indicadores não serem específicos da criança o seu conteúdo informativo permite contextualizar as suas condições de vida e, de alguma forma, indicar o seu nível de privação.

A partir da utilização da Fuzzy Set Theory⁷ é avaliada a incidência ou risco de privação e a intensidade da privação, sendo a intensidade aferida através do Índice Agregado de Privação. Os Gráficos 1 e 2 apresentam a evolução destes indicadores por grupo etário.

No que às crianças diz respeito, note-se que é este o grupo etário com uma evolução mais desfavorável quer do risco como da intensidade da privação, sendo também em 2008 o grupo etário onde estes indicadores registam os seus valores máximos.

Gráfico 1 Risco de privação por grupo etário

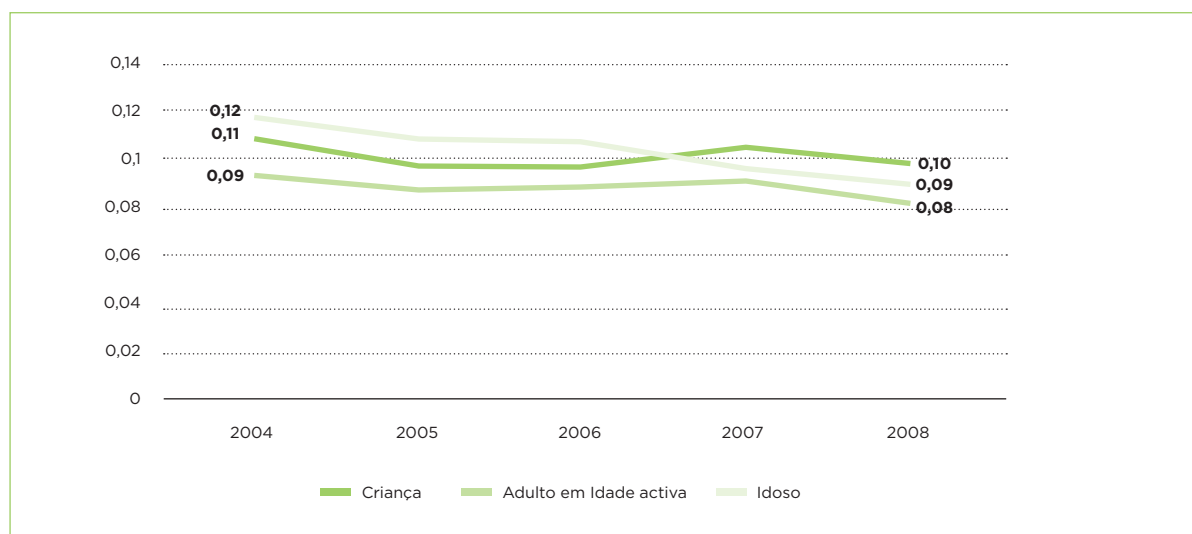


Fonte: INE – ICOR 2004 a 2008.

⁶ Refiram-se por exemplo os seguintes trabalhos: BASTOS e MACHADO (2009), BRADSHAW *et al.* (2007). Para além destes indicadores foram também utilizados os módulos adicionais do ICOR de 2006 e 2007 para complementar a análise da privação infantil. Os resultados obtidos para estes módulos podem ser vistos no trabalho final do projecto desenvolvido para o GEP/MTSS.

⁷ Para uma descrição completa desta metodologia veja-se BOMBA *et al.* (2006).

Gráfico 2 Intensidade da privação por grupo etário



Fonte: INE - ICOR 2004 a 2008.

Da análise dos gráficos anteriores sobressai o facto do risco e da intensidade da privação não evoluírem segundo o mesmo padrão. Enquanto o risco de privação cresceu para a generalidade dos grupos etários, a intensidade da privação decresceu. Este quadro evolutivo pode traduzir um desagravamento generalizado das condições de vida mas um acréscimo do número de pessoas que têm condições de vida deficitárias.

No que às crianças diz respeito, note-se que é este o grupo etário com uma evolução mais desfavorável quer do risco como da intensidade da privação, sendo também em 2008 o grupo etário onde estes indicadores registam os seus valores máximos. Estes apuramentos sublinham a importância da privação ao nível das crianças o que, concomitantemente com os resultados obtidos no contexto da pobreza monetária, alertam para a necessidade de intervenção a este nível.

Tipologias familiares tais como famílias monoparentais e agregados familiares com três ou mais crianças sobressaem enquanto composições familiares onde se verifica com maior acuidade a privação. Nestas tipologias cerca de 40 % das crianças está em situação de privação.

3. O impacto da política social na pobreza infantil

A análise da pobreza infantil realizada sublinha a importância deste problema, não só em termos da sua dimensão absoluta – cerca de uma em cada quatro crianças está em situação de pobreza monetária e quase um terço está em situação de privação – como pela sua dimensão relativa – as crianças constituem o grupo etário com uma evolução mais desfavorável quer da pobreza monetária como da privação. Estes resultados apontam para a necessidade de desenvolver medidas de política social que permitam reverter este cenário.

Nesse sentido importa por um lado, reflectir sobre o impacto das medidas de política social que foram implementadas no período em análise e, por outro lado, perceber quais os efeitos de algumas alterações dessas medidas.

Começemos por avaliar o efeito da política social implementada na redução da pobreza infantil. Note-se que os microdados disponíveis apenas nos permitem avaliar estes impactos ao nível da pobreza monetária, ficando por isso em aberto aferir o efeito de medidas de

Do ponto de vista dos grupos etários considerados sobressai o facto de ser no contexto das crianças, que se regista um impacto mais reduzido das transferências sociais no risco de pobreza. Se para os adultos estas prestações permitem um decréscimo para cerca de metade deste risco e para os idosos para cerca de 65 %, para as crianças a redução do risco de pobreza após transferências sociais situa-se apenas na casa dos 30 %.

política social que não se consubstanciam em transferências de carácter monetário.

Dos apuramentos que constam da Tabela 1 disponível em anexo, ressalta o facto destas transferências permitirem uma redução do risco de pobreza monetária na ordem dos 50 %, para a generalidade dos indivíduos. Todavia, será importante detalhar um pouco mais esta análise, não só de acordo com os grupos etários considerados como também tendo em conta o conteúdo específico das referidas transferências.

Do ponto de vista dos grupos etários considerados sobressai o facto de ser no contexto das crianças, que se regista um impacto mais reduzido das transferências sociais no risco de pobreza. Se para os adultos estas prestações permitem um decréscimo para cerca de metade deste risco e para os idosos para cerca de 65 %, para as crianças a redução do risco de pobreza após transferências sociais situa-se apenas na casa dos 30 %.

Será importante referir que no caso dos idosos a redução do risco de pobreza após transferências sociais seria

necessariamente elevado, tendo em conta que tais transferências incluem as pensões. Este facto está necessariamente patente nos apuramentos incluídos na Tabela 1.

Se atentarmos no efeito das transferências sociais destinadas à família/criança percebemos um efeito quase marginal das mesmas. Estas constituem uma parcela relativamente reduzida do conjunto das transferências sociais e, por isso, com um efeito também necessariamente não muito elevado na redução do risco de pobreza infantil. Todavia, esta redução resume-se a cerca de três pontos percentuais.

A análise efectuada constitui apenas uma primeira avaliação do impacto da política social por duas ordens de razão: porque se confina às prestações de carácter pecuniário e porque não permite identificar os reais beneficiários dentro do agregado familiar de tais prestações. Todavia e porque estas transferências significam um aumento do rendimento disponível do agregado familiar, condição de recursos subjacente à análise da pobreza monetária, a análise realizada não sendo completa permite-nos realizar uma primeira avaliação da eficácia da política social na pobreza e, em particular, na pobreza infantil.

Os cenários ensaiados de alteração das medidas de política social basearam-se no diagnóstico elaborado da problemática da pobreza infantil. Deste diagnóstico sobressaíram dois factores de vulnerabilidade à pobreza infantil: o número de crianças incluídas no agregado familiar e a composição da família. Por isso estes factores constituíram os eixos de condução do exercício de simulação realizado.

Este exercício partiu do ensaio de vários cenários a partir de variações no montante das prestações destinadas à família/criança⁸ e avaliação dos efeitos na incidência e na intensidade da pobreza infantil. Os resultados obtidos apresentam-se na Tabela 3 em anexo.

O exercício de simulação realizado permitiu eleger como factor preponderante na definição de medidas de política social o número de crianças incluído no agregado familiar. A majoração das prestações sociais destinadas à família/criança dada por:

$$(\alpha \cdot \sqrt{n.^\circ \text{ de crianças por agregado}}) \%$$

⁸ Na prática está-se a realizar uma simulação nas alterações ao nível do abono de família.

A pobreza infantil é um problema que se impõe pela sua dimensão e consequências. Daí o interesse crescente que o problema desperta não só do ponto de vista académico como no contexto das prioridades políticas.

com $\alpha=20, 50$ e 100 parece ser a mais eficaz. A influência do número de crianças do agregado familiar faz-se sentir de forma regressiva uma vez que se toma a raiz quadrada do seu número. Desta forma têm-se em conta as economias de escala que se verificam com o aumento no número de crianças na família.

4. Conclusão

A pobreza infantil é um problema que se impõe pela sua dimensão e consequências. Daí o interesse crescente que o problema desperta não só do ponto de vista académico como no contexto das prioridades políticas.

Neste artigo pretende-se analisar os principais contornos da pobreza infantil em Portugal. Prosseguindo uma análise unidimensional – assente no conceito de pobreza monetária – e multidimensional – baseada no conceito de privação – analisa-se a pobreza infantil a partir da base de dados transversal e longitudinal do ICOR, disponibilizada pelo INE para o período 2004 a 2008 no primeiro caso, e de 2005 a 2007 no segundo caso. Realiza-se também uma primeira avaliação da eficácia da política social implementada na redução deste problema.

Os apuramentos obtidos mostram que as crianças constituem o grupo etário com uma evolução mais desfavorável quer da pobreza monetária como da privação. O mesmo se passa no que concerne à duração da pobreza. Estes resultados sublinham a importância do problema da pobreza infantil e apontam para a necessidade de definição de medidas que permitam a sua redução.

O impacto das transferências sociais na redução da pobreza infantil faz-se sentir de forma diminuta sendo ainda, relativamente aos restantes grupos etários, ao nível das crianças que este impacto é menor. O exercício de simulação encetado aponta para a importância de considerar o número de crianças no agregado familiar como eixo de definição das transferências específicas da família/criança, porquanto este número parece constituir um factor de vulnerabilidade à pobreza infantil. O mesmo se pode afirmar relativamente à monoparentalidade sendo contudo de notar que o reduzido número de observações amostrais limita a análise neste contexto, nomeadamente em termos dinâmicos.

Tabela 1 Principais indicadores de pobreza monetária, desagregação por escalão etário

	2004	2005	2006	2007	2008
Incidência (risco de pobreza)					
Total de indivíduos	20,5	19,4	18,6	18,1	19,1
Criança (até 17 anos)	24,5	23,3	20,8	20,9	23,5
Criança até 5 anos	21,3	19,9	16,8	15,8	15,9
Criança entre 6 e 15 anos	25,0	24,1	21,0	22,4	25,3
Criança entre 16 e 17 anos (1)	30,4	27,8	27,8	24,9	30,6
Adulto em idade activa (entre 18 e 64 anos)	17,1	16,2	15,8	15,2	17,2
Idoso (65 ou mais anos)	28,5	27,2	26,5	25,6	21,6
Intensidade					
Total de indivíduos	6,2	5,6	5,4	5,1	5,3
Criança (até 17 anos)	7,9	7,2	6,3	6,0	7,3
Criança até 5 anos	6,5	5,4	5,4	4,8	3,9
Criança entre 6 e 15 anos	8,1	7,6	6,1	6,3	8,3
Criança entre 16 e 17 anos (1)	10,6	9,5	9,1	7,2	9,4
Adulto em idade activa (entre 18 e 64 anos)	5,6	5,1	4,9	4,5	5,0
Idoso (65 ou mais anos)	6,6	6,1	6,1	6,2	4,7
Severidade					
Total de indivíduos	3,0	2,6	2,5	2,1	2,3
Criança (até 17 anos)	4,0	3,3	3,1	2,6	3,4
Criança até 5 anos	3,2	2,3	2,8	2,2	1,7
Criança entre 6 e 15 anos	4,2	3,5	2,9	2,7	4,1
Criança entre 16 e 17 anos (1)	5,3	4,9	4,7	3,0	4,0
Adulto em idade activa (entre 18 e 64 anos)	2,9	2,5	2,4	1,9	2,2
Idoso (65 ou mais anos)	2,4	2,2	2,3	2,4	1,7
Risco de pobreza antes de transferências sociais					
Total de indivíduos	41,4	40,7	40,3	40,1	41,3
Criança (até 17 anos)	35,5	33,7	30,4	30,3	32,2
Criança até 5 anos	29,7	27,8	25,4	23,3	24,0
Criança entre 6 e 15 anos	36,7	35,8	31,3	32,4	33,6
Criança entre 16 e 17 anos (1)	44,2	38,1	36,2	34,5	43,1
Adulto em idade activa (entre 18 e 64 anos)	32,0	31,3	31,1	30,6	31,5
Idoso (65 ou mais anos)	81,0	81,2	82,7	83,5	83,6
Risco de pobreza antes de transferências sociais (à excepção das pensões)					
Total de indivíduos	26,5	25,7	25,4	24,3	24,6
Criança (até 17 anos)	31,7	30,5	27,7	27,3	29,3
Criança até 5 anos	27,0	25,5	23,0	20,5	22,0
Criança entre 6 e 15 anos	33,0	32,2	28,4	29,6	30,1
Criança entre 16 e 17 anos (1)	37,3	35,0	34,0	30,6	40,9
Adulto em idade activa (entre 18 e 64 anos)	23,3	22,6	23,0	22,0	23,5
Idoso (65 ou mais anos)	32,8	31,7	31,6	29,3	24,4
Risco de pobreza antes de prestações sociais destinadas à família/criança					
Total de indivíduos	21,9	21,1	20,0	19,4	20,6
Criança (até 17 anos)	27,5	27,1	23,6	23,5	26,5
Criança até 5 anos	24,5	22,8	19,2	17,6	20,1
Criança entre 6 e 15 anos	27,9	28,4	24,3	25,3	27,5
Criança entre 16 e 17 anos (1)	33,0	31,6	29,2	27,1	34,9
Adulto em idade activa (entre 18 e 64 anos)	18,3	17,5	17,1	16,4	18,5
Idoso (65 ou mais anos)	28,8	27,6	26,7	25,9	22,1

Fonte: INE, Inquérito às Condições de Vida e Rendimentos (ICOR), 2004 a 2008.

(1) Refere-se a um subgrupo com algumas reservas de análise dado o baixo número amostral associado.

Tabela 2 Fluxos de entrada e de saída de situações de pobreza entre t-1 e t, segundo o escalão etário

Características do indivíduo no momento t	Taxa de saída		Taxa de entrada		Taxa de persistência	
	t=2006	t=2007	t=2006	t=2007	t=2006	t=2007
Total de indivíduos	3,7	5,6	4,5	3,8	15,7	14,6
Criança (até 17 anos)	4,3	6,8	4,8	5,9	19,6	17,0
Criança até 5 anos	5,8	4,6	4,4	5,0	15,8	11,4
Criança entre 6 e 15 anos	4,0	6,7	5,2	5,8	20,1	18,0
Criança entre 16 e 17 anos	3,8	9,2	3,2	7,5	21,9	17,1
Adulto em idade activa (entre 18 e 64 anos)	3,5	4,5	3,7	3,8	13,3	12,4
Idoso (65 ou mais anos)	3,7	7,7	6,7	2,5	20,0	19,4

Fonte: INE, Inquérito às Condições de Vida e Rendimentos (ICOR), painel equilibrado 2005-2007.

Taxa de saída: Pobre no momento t-1 e não pobre no momento t.
Taxa de entrada: Não pobre no momento t-1 e pobre no momento t.
Taxa de persistência: Pobre nos momentos t-1 e t.

Tabela 3 Principais indicadores de pobreza monetária após majoração das prestações familiares, por escalão etário

		Crianças							
		Até 17 anos		Até 5 anos		entre 6 e 15 anos		entre 16 e 17 anos	
Indicadores de pobreza		Incidência	Intensidade	Incidência	Intensidade	Incidência	Intensidade	Incidência	Intensidade
Unidade: Crianças de acordo com o escalão etário seguinte Original		23,5	7,3	15,9	3,9	25,3	8,3	30,6	9,4
Cenário 1 Famílias monoparentais	Majoração 20 %	23,5	7,2	15,9	3,9	25,3	8,2	30,6	9,3
	Majoração 30 %	23,5	7,2	15,9	3,9	25,3	8,2	30,6	9,2
	Majoração 50 %	23,5	7,1	15,9	3,9	25,3	8,1	30,6	9,1
	Majoração 100 %	23,2	6,9	15,9	3,9	24,8	7,9	30,2	8,8
	Majoração 200 %	22,6	6,6	15,9	3,8	24,3	7,5	28,2	8,2
	Majoração 210 %	22,1	6,6	15,6	3,8	23,9	7,5	27,4	8,1
Cenário 2 Famílias numerosas	Majoração 20 *raizq (n.º de crianças) %	22,9	6,1	15,4	3,3	24,7	6,9	29,9	7,9
	Majoração 50 *raizq (n.º de crianças) %	21,2	5,5	13,8	3,0	23,0	6,2	27,9	7,2
	Majoração 100 *raizq (n.º de crianças) %	18,9	4,5	12,6	2,5	20,3	5,1	25,2	5,9
Cenário 4 Todas as famílias com crianças	Majoração global 5 %	23,5	7,2	15,9	3,9	25,3	8,2	30,6	9,3
	Majoração global 10 %	23,4	7,1	15,7	3,8	25,2	8,1	30,6	9,2
	Majoração global 15 %	23,4	7,1	15,7	3,8	25,2	8,1	30,6	9,1
	Majoração global 20 %	23,2	7,0	15,6	3,8	25,0	8,0	30,6	9,0
	Majoração global 100 %	22,2	6,0	14,7	3,2	24,0	6,9	29,5	7,8
	Majoração global 200 %	20,4	4,9	12,8	2,6	22,3	5,6	27,3	6,4
	Majoração global 286 %	18,9	4,0	11,3	2,1	20,8	4,6	25,4	5,3
	Majoração global 300 %	18,3	3,9	11,3	2,1	20,0	4,4	25,4	5,1

Referências Bibliográficas

- BASTOS, A.; MACHADO, C. (2009) "Child poverty - a multidimensional measurement", *International Journal of Social Economics*, vol. 36, pp. 237-251.
- BOMBA, T.; FERNANDES, R.; MACHADO, C. (2006) "Medição da privação – abordagem metodológica". In NEVES, A. (Ed.). *Protecção Social*. MTSS/DGEEP, Lisboa.
- BRADSHAW, J.; HOELSCHER, P.; RICHARDSON, D. (2007). "An Index of Child Well-Being in the European Union", *Journal of Social Indicators*, vol. 80, number 1, January 2007, pp. 133-177.
- DANZIGER, S. K.; DANZIGER, S. (2010) "Child Poverty and Antipoverty Policies in the United State: Lessons from Research and Cross-National Policies", in *From Child Welfare to Child Well-Being*, pp. 255-274. Springer Netherlands.
- EUROPEAN COMMISSION (2008), *Child Poverty and Well-Being in the EU. Current status and way forward*, The Social Protection Committee.
- FOSTER, J. E.; GREER, J.; THORBECKE, E. (1984), A Class of Decomposable Poverty Measures, *Econometrica*, vol. 52, nº 3, pp. 761-766.
- GRIGGS, J.; WALKER, R. (2008), *The costs of child poverty for individuals and society*, Joseph Rowntree Foundation.
- TOWNSEND, P. (1979), *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Households Resources and Standards of Living*, Penguin Books, Harmondsworth.

TRABALHO, POBREZA E DESIGUALDADES: CONTRIBUTOS PARA UMA POLÍTICA DE RENDIMENTOS

**WORK, POVERTY AND INEQUALITIES:
CONTRIBUTIONS FOR AN INCOMES POLICY**

**RITA FIGUEIRAS
RUTE GUERRA
VANDA PACHECO**

Matemática

Socióloga

Socióloga

Equipa de Estudos Prospectivos e Cenarização de Políticas

Gabinete de Estratégia e Planeamento do MTSS

RESUMO

A difícil conjuntura financeira, económica e social que se vive em Portugal tem produzido fortes impactos no emprego, marcada por uma constante destruição de empregos de baixas qualificações, e sendo ainda agravada pela forte segmentação e baixa qualificação que caracterizam o mercado de trabalho português. Esta situação tem suscitado, nos últimos anos, uma reforçada preocupação política em promover a manutenção e criação de emprego assentes em consensos sociais dinâmicos e dinamizadores da sociedade portuguesa. Com este artigo pretende-se, a partir do conhecimento adquirido sobre a distribuição e evolução de rendimentos no contexto português, e encadeando, sempre que possível, com o que se conhece da realidade europeia, ilustrar as principais tendências nessa distribuição, em particular a que toma por referência o limiar de baixos salários, bem como a evolução das desigualdades e do risco de pobreza monetária associado ao trabalho, diagnosticando ainda alguns dos desafios que daqui emergem no contexto actual.

ABSTRACT

The difficult financial, economic and social situation in Portugal has been producing a strong impact on employment, measured by a continuing loss of jobs with low qualifications, and being aggravated by the strong segmentation and low-skill that characterized the Portuguese labour market. In recent years, this has heightened political concern in promoting the maintenance and creation of employment based on dynamic social consensus enrolling all the driving forces of Portuguese society. Based on what we know about the evolution and distribution of income in the Portuguese context, and comparing with available data from the European reality, we will try to illustrate the main trends in this distribution, in particular the one that takes as reference the threshold for low pay, as well as trends in inequalities and the risk of income poverty associated with work, diagnosing challenges in the present context.

Introdução

A relação entre a pobreza e a participação no mercado de trabalho tem sido amplamente discutida no espaço público, sendo esse debate muitas vezes dominado por discursos polarizados que bebem em noções do senso comum, alternando entre os argumentos que enfatizam a pobreza como consequência do desemprego, voluntário ou involuntário, e os que realçam a relação directa entre a crescente taxa de desemprego e o aumento da pobreza e privação.

Todavia, ter um emprego não é condição suficiente para sair da pobreza, ainda que o risco de pobreza dos indivíduos que trabalham (10,3 %, em 2008¹) seja inferior ao risco de pobreza da população total (17,9 %), sendo que quase quadruplica para a população desempregada (37 %).

A “pobreza no trabalho” é associada, frequentemente, à dimensão dos baixos salários no mercado de trabalho. No entanto, há um conjunto de factores que, além dos baixos salários, influenciam a capacidade do agregado atingir um padrão de vida considerado *digno* ou *decente*, que os impeça de serem classificados como trabalhadores pobres. De facto, nem sempre existe uma correspondência directa entre o número de trabalhadores de baixos salários e o número de trabalhadores pobres, pois, logo à partida, a medição dos baixos salários resulta de uma característica individual (o rendimento de trabalho do indivíduo) enquanto a pobreza relativa toma por referência o agregado (rendimentos do trabalho por adulto equivalente). Estes grupos não diferem apenas no que se refere à sua grandeza mas relativamente a um conjunto alargado de variáveis sociográficas (idade, sexo, qualificações escolares e profissionais, pertença social, trajectória profissional) e a outras dimensões de âmbito mais normativo e institucional que, embora variem de país para país, influem de forma muito particular sobre as várias faces que o emprego pode assumir (contextos culturais e económicos, sistemas de regulação do emprego, do desemprego e de protecção social).

A partir da taxa de risco de pobreza monetária, indicador estrutural de coesão económica e social da

União Europeia adoptado pelo Eurostat, procura-se neste artigo traçar uma caracterização sucinta da pobreza monetária em Portugal, em particular a pobreza dos trabalhadores, assim como das desigualdades na distribuição dos rendimentos, introduzindo comparações com a União Europeia e alguns dos Estados-Membros.

A relação entre a pobreza e a participação no mercado de trabalho tem sido amplamente discutida no espaço público, sendo esse debate muitas vezes dominado por discursos polarizados que bebem em noções do senso comum, alternando entre os argumentos que enfatizam a pobreza como consequência do desemprego, voluntário ou involuntário, e os que realçam a relação directa entre a crescente taxa de desemprego e o aumento da pobreza e privação.

A fonte de informação privilegiada para esta análise é o Inquérito às Condições de Vida e Rendimento das Famílias (EU-SILC), realizado em Portugal desde 2004, enformado por legislação comunitária específica com vista a harmonizar a produção estatística sobre pobreza, privação e exclusão social. O inquérito é realizado com periodicidade anual e a informação recolhida sobre os rendimentos reporta ao ano imediatamente anterior. Por

¹ INE, Inquérito às Condições de Vida e Rendimentos 2009/ Eurostat, EU-SILC 2009.

A “pobreza no trabalho” é associada, frequentemente, à dimensão dos baixos salários no mercado de trabalho. No entanto, há um conjunto de factores que, além dos baixos salários, influenciam a capacidade do agregado atingir um padrão de vida considerado digno ou decente, que os impeça de serem classificados como trabalhadores pobres.

essa razão, e de forma a garantir maior rigor e comparabilidade na análise, nomeadamente com os Quadros de Pessoal, as referências ao longo do texto serão ao ano de incidência dos rendimentos e não ao ano em que o inquérito foi realizado.

De seguida, aprofunda-se a análise dos rendimentos, baixos salários e desigualdades salariais, recorrendo à informação dos Quadros de Pessoal. Esta fonte administrativa contém a informação dos trabalhadores ao serviço das empresas singulares ou colectivas e ainda a informação dos trabalhadores ao serviço em regime de

contrato individual de trabalho dos serviços da administração central, regional, local e institutos. Esta fonte, apesar de fornecer informação bastante completa na área do mercado de trabalho, não abrange todos os trabalhadores do sector público e das entidades que empregam trabalhadores rurais não permanentes e os trabalhadores domésticos.

Risco de Pobreza Monetária

Em 1975, o Conselho Europeu adoptou um conceito de pobreza que define como pobres “os indivíduos ou famílias cujos recursos seriam tão baixos que os excluíam de um nível de vida minimamente aceitável no seu país”. Esta definição foi sendo burilada e em 2003 estabeleceu-se que uma pessoa vive na pobreza se o seu rendimento e recursos são insuficientes e a impedem de ter um nível de vida considerado como aceitável na sociedade em que vive, podendo enfrentar múltiplos problemas: desemprego, fraco rendimento, alojamento desconfortável, falta de benefícios de saúde e enfrenta obstáculos nos acessos à aprendizagem ao longo da vida, à cultura, ao desporto e aos lazeres, marginalizando-a e excluindo-a da participação nas actividades (económicas, sociais e culturais) que são norma para as outras pessoas e restringindo o seu acesso aos direitos fundamentais². Este conceito de pobreza relativa é o que melhor traduz a forma de pobreza mais generalizada no contexto europeu, aparecendo reflectido nos principais indicadores estatísticos europeus como “risco de pobreza”.

A taxa de risco de pobreza após as transferências sociais diz respeito à proporção da população cujo rendimento equivalente, após transferências sociais, se encontra abaixo de uma linha de pobreza³. Em 2008, a União Europeia tem uma taxa de risco de pobreza de 16,3 % ao passo que Portugal regista 17,9 % da sua população em risco de pobreza. Isto quer dizer que, para o ano de 2008, 17,9 % da população portuguesa averba rendimentos inferiores a 60 % do rendimento equivalente mediano, o que para um adulto isolado representa um rendimento inferior a 4969€/ano e para um agregado

² Tradução do Relatório Conjunto Sobre Inclusão Social, COM 2003, 773 Final.

³ O limiar de pobreza corresponde a 60 por cento da mediana da distribuição dos rendimentos monetários por adulto equivalente, utilizando-se para o efeito a escala da OCDE modificada, segundo a qual é atribuído o ponderador 1 ao primeiro adulto, 0,5 a cada adulto seguinte (com idade igual ou superior a 14 anos) e 0,3 a cada criança (com idade inferior a 14 anos).

Tabela 1 Limiar de pobreza em Euros, Portugal

	1998	1999	2000		2003	2004	2005	2006	2007	2008
Adulto a viver sozinho	3168	3397	3589	q	4149	4317	4386	4544	4886	4969
Dois adultos e duas crianças <14 anos	6653	7134	7537	q	8714	9065	9212	9542	10260	10435

Fonte: ECHP 1999-2001 e EU-SILC 2004-2009, Eurostat
q - quebra de série.

familiar constituído por dois adultos e duas crianças com idade inferior a 14 anos este valor corresponde a cerca de 10 435€ anuais.

A evolução deste limiar é de seguida apresentada para as duas tipologias familiares citadas.

A taxa de risco de pobreza em Portugal, após transferências sociais, tem vindo a registar sucessivos decréscimos, de 2 pontos percentuais (p.p.) desde 2004, de 3 p.p.

desde 1998 e 5 p.p. desde 1995. Ainda assim, o risco de pobreza, em 2008, continua a ser superior à média europeia.

Numa análise longitudinal, os países nórdicos permanecem como os que apresentam taxas de pobreza mais baixas, os continentais situam-se numa faixa intermédia e os países do sul da Europa a par com os anglo-saxónicos destacam-se pela persistência de taxas de incidência de pobreza elevadas.

Tabela 2 Taxa de risco de pobreza após as transferências sociais, União Europeia

	1998		2004		2008		1998		2004		2008
UE-27	—		16,4	s	16,3	Letónia	—		19,2		25,7
UE-25	16	s	15,9		15,9	Lituânia	—		20,5		20,6
UE-15	16	s	15,7		16,1	Luxemburgo	13		13,7		14,9
Bélgica	13		14,8		14,6	Hungria	—		13,5		12,4
Bulgária	—		14,0		21,8	Malta	—		13,7		15,1
República Checa	—		10,4		8,6	Holanda	11		10,7		11,1
Dinamarca	10		11,8		13,1	Austria	12		12,3		12,0
Alemanha	11		12,2		15,5	Polónia	—		20,5		17,1
Estonia	—		18,3		19,7	Portugal	21		19,4		17,9
Irlanda	19		19,7		15,0	Roménia	—		—		22,4
Grécia	21		19,6		19,7	Eslovénia	—		12,2		11,3
Espanha	19		19,7		19,5	Eslováquia	—		13,3		11,0
França	15		13,0		12,9	Finlândia	11		11,7		13,8
Itália	18		18,9		18,4	Suécia	8		9,5		13,3
Chipre	—		16,1		16,2	Reino Unido	19		19,0		17,3

Fonte: ECHP 1999 e EU-SILC 2005-2009, Eurostat.
s - valor estimado.

Analisando agora em detalhe a evolução recente dos Estados-Membros que, desde 1995, se vinham destacando pelo elevado risco de pobreza da sua população, todos eles acima da média europeia, conclui-se que Portugal é o segundo país deste grupo a registar a maior redução na incidência da pobreza ao longo do período em questão, só superado pelo apreciável desempenho da Irlanda.

Analisando agora em detalhe a evolução recente dos Estados-Membros que, desde 1995, se vinham destacando pelo elevado risco de pobreza da sua população (faltaria ainda neste grupo o Reino Unido, cuja recolha de informação ainda se diferencia do espaço europeu), todos eles acima da média europeia, conclui-se que Portugal é o segundo país deste grupo a registar a maior redução na incidência da pobreza ao longo do período em questão, só superado pelo apreciável desempenho da Irlanda.

A complexidade e multidimensionalidade que caracterizam o fenómeno da pobreza, em particular para os grupos mais vulneráveis, têm exigido do Estado abordagens diversas e medidas de políticas direccionadas, de modo a enfrentar a pobreza dos seus cidadãos de forma eficaz e eficiente.

O sistema de protecção social nacional assume um papel importante na redução das desigualdades e do risco de pobreza monetária. Em 2008, as transferências sociais (exceptuando as pensões) são responsáveis por um decréscimo do risco de pobreza da ordem de 6,4 pontos percentuais, mas é ainda relevante notar que o risco de pobreza antes de quaisquer transferências sociais e pensões registado em Portugal é de 41,5 %, constatando-se por isso o forte impacte das pensões no combate à pobreza monetária, reduzindo em cerca de 17 pontos percentuais a taxa de pobreza monetária.

O risco de pobreza varia com factores como a idade (com os dados de 2008, confirma-se a tendência

Figura 1 Evolução da taxa de risco de pobreza, Portugal e outros

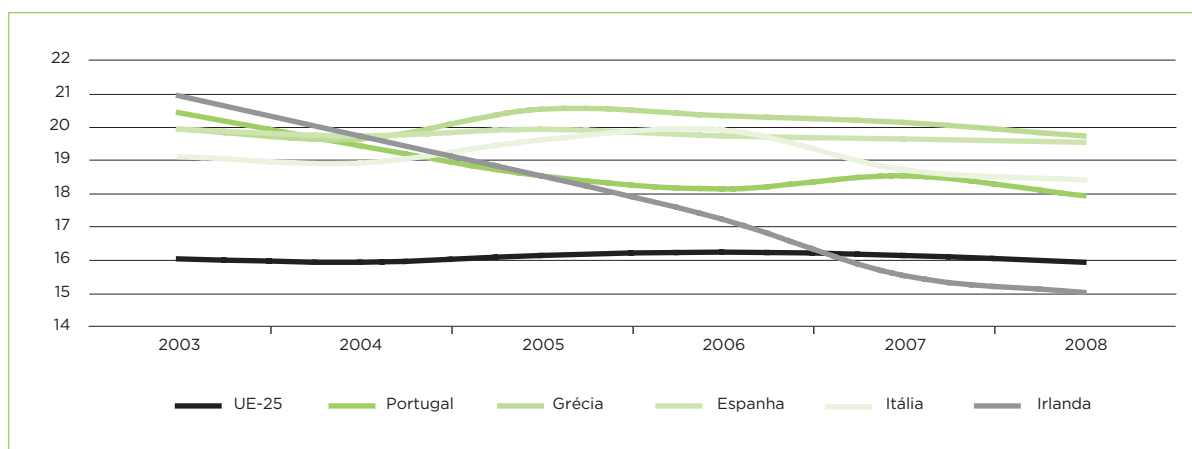
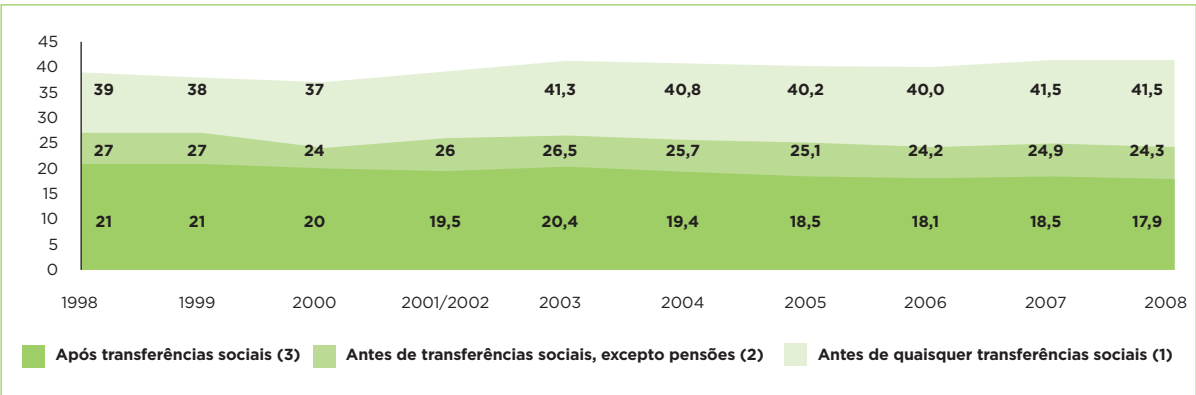


Figura 2 Taxa de risco de pobreza em Portugal antes e após as transferências sociais⁴ (%)



evolutiva dos últimos anos para o contexto português, em que há um agravamento do risco de pobreza para as crianças, que se situa agora em 22,9 %, e um desagravamento para os idosos, que baixou para 20,1 %), o sexo (as mulheres evidenciam maior risco de pobreza face aos homens: 18,4 % vs 17,3 %, apesar da diferença de género se ter esbatido em 2008), a educação, a dimensão e composição do agregado, a situação perante o trabalho. Decorrente desta última, poderá ainda alterar com a intensidade laboral, o vínculo contratual, o tipo de trabalho, etc.

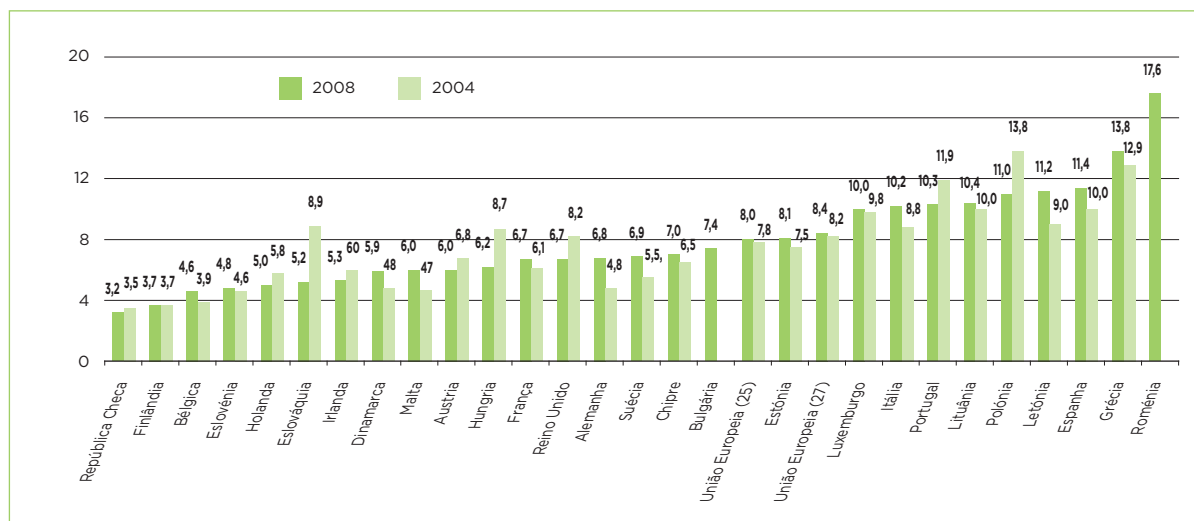
Risco de Pobreza e trabalho

Para se definir a condição de *trabalhadores pobres* pressupõe-se a combinação de duas áreas de investigação: trabalho e pobreza. De acordo com o Eurostat, na UE os trabalhadores pobres são todos os indivíduos que trabalham pelo menos 15 horas semanais num mínimo de 7 meses por ano, com idade superior ou igual a 16 anos, e com rendimento monetário equivalente inferior à linha de pobreza monetária definida como 60 % do rendimento mediano. Tal como se pode observar no quadro seguinte, 8,4 % dos trabalhadores no espaço comunitário encontra-se em risco de pobreza, estando Portugal acima da média europeia com 10,3 %.

O sistema de protecção social nacional assume um papel importante na redução das desigualdades e do risco de pobreza monetária. Em 2008, as transferências sociais são responsáveis por um decréscimo do risco de pobreza da ordem de 6,4 pontos percentuais, mas é ainda relevante notar que o risco de pobreza antes de quaisquer transferências sociais e pensões registado em Portugal é de 41,5 %, constatando-se por isso o forte impacte das pensões no combate à pobreza monetária, reduzindo em cerca de 17 pontos percentuais a taxa de pobreza monetária.

⁴ Quebra de série em 2001-2002.
(1) inclui apenas rendimentos de trabalho e outros rendimentos privados, (2) inclui rendimentos de trabalho e outros rendimentos privados, pensões de velhice e sobrevivência, (3) inclui rendimentos de trabalho e outros rendimentos privados, pensões de velhice e sobrevivência e outras transferências sociais

Figura 3 Trabalhadores em risco de pobreza (%)



Ter um emprego não é condição suficiente para sair da pobreza, ainda que o risco de pobreza dos indivíduos que trabalham, 10,3 % em 2008, seja inferior ao risco de pobreza da população total (16,7 %), sendo que quase quadruplica para a população desempregada (37 %), enquanto para os reformados é de 17,4 % e para outros inactivos é de 29,9 %. Apesar de relativamente baixa, a taxa de pobreza da população que trabalha já nos sugere que nem sempre o emprego é uma salvaguarda da pobreza.

Ter um emprego não é condição suficiente para sair da pobreza, ainda que o risco de pobreza dos indivíduos que trabalham, 10,3 % em 2008, seja inferior ao risco de pobreza da população total⁵ (16,7 %), sendo que quase quadruplica para a população desempregada (37 %), enquanto para os reformados é de 17,4 % e para outros inactivos é de 29,9 %. Apesar de relativamente baixa, a taxa de pobreza da população que trabalha já nos sugere que nem sempre o emprego é uma salvaguarda da pobreza.

Conclui-se, pois, que o emprego reduz consideravelmente o risco de pobreza mas não é condição suficiente para colocar quem trabalha acima do limiar que a baliza. De acordo com um estudo recente da OCDE⁶, pelos menos 7 % dos indivíduos a viver em agregados com pelos menos um trabalhador são pobres.

A idade é um dos factores que pode influenciar a maior ou menor incidência de pobreza nos trabalhadores. Em 2008, destacam-se os trabalhadores com idades entre os 55 e os 64 anos (16 %) e os trabalhadores idosos (14,7 %) como os que estão em maior risco. Relativamente à dimensão do género, esta não aparece

⁵ Note-se que a população total compreende a população com idade igual ou superior a 18 anos.

⁶ OCDE, "Tackling the Job Crisis", Employment Outlook 2009.

Tabela 3 Risco de pobreza face à situação no mercado de trabalho (%)

	Portugal					UE-27				
	2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008
População >=18 anos										
TOTAL	18,3	17,9	17,3	17,4	16,7	15,2	15,4	15,8	15,4	15,2
H	17,4	16,8	15,9	15,7	15,7	14,1	14,4	14,5	14,1	14,1
M	19,1	18,8	18,6	18,9	17,7	16,3	16,4	17,0	16,5	16,3
Indivíduos que estão a trabalhar										
TOTAL	11,9	11,2	9,7	11,8	10,3	8,2	8,2	8,5	8,5	8,4
H	12,8	11,8	10,2	12,2	11,0	8,9	8,8	9,1	9,0	9,0
M	10,9	10,6	9,1	11,3	9,6	7,3	7,3	7,7	8,0	7,7
Indivíduos que não estão a trabalhar										
TOTAL	26,6	26,3	26,9	24,8	24,4	22,7	23,4	23,9	23,3	23,0
H	25,9	25,5	25,7	22,2	23,1	22,0	22,9	22,9	22,4	22,1
M	27,1	26,8	27,7	26,5	25,2	23,2	23,6	24,6	23,9	23,7
Desempregados										
TOTAL	28,4	31,1	32,2	34,6	37,0	40,0	41,3	43,2	44,5	45,3
H	33,1	35,2	36,6	34,9	42,0	43,8	46,5	47,4	48,0	49,6
M	24,3	27,6	28,1	34,2	32,8	36,5	36,6	39,3	41,2	41,1
Reformados										
TOTAL	25,1	22,9	23,1	20,1	17,4	15,9	16,0	16,7	16,2	15,4
H	25,2	23,2	22,9	17,9	16,1	15,1	15,0	15,4	15,0	13,9
M	25,0	22,7	23,3	22,0	18,6	16,6	16,9	17,9	17,2	16,6
Outros inactivos										
TOTAL	27,9	29,0	30,2	28,3	29,9	26,0	26,9	27,5	27,1	26,9
H	23,4	24,9	25,4	25,0	28,7	25,0	26,8	26,8	26,9	26,5
M	29,7	30,6	32,1	29,5	30,4	26,3	26,9	27,8	27,1	27,1

Nota: Para UE-27 os valores referentes a 2004 e 2005 são estimados.

Fonte: EU-SILC 2005 a 2009, Eurostat (extracção dados: 27/12/2010).

como factor particularmente relevante na explicação da situação de pobreza dos indivíduos que estão a trabalhar, apesar de notar uma inversão nos resultados habitualmente obtidos, pois são os homens que aparecem como estando mais expostos ao risco de pobreza do que as mulheres. Quanto à escolaridade, o risco de pobreza aumenta à medida que as habilitações diminuem, sendo de 13,3 % para quem tem apenas o ensino obrigatório e 4,9 % para quem tem o secundário.

O tipo de agregado familiar onde se inserem estes indivíduos pode ajudar a compreender melhor as relações na/da pobreza. Segundo os dados do Eurostat, verifica-se um agravamento no risco de pobreza dos trabalhadores pobres sempre que há crianças dependentes no agregado: agregado sem crianças: 7,7 %; agregado com crianças: 12,5 %. Esta conclusão é corroborada pelo risco de pobreza das famílias monoparentais, em que cerca de 24 % de trabalhadores pobres pertencem a agregados monoparentais com crianças dependentes. Também os trabalhadores pobres inseridos em agregados formados por uma única pessoa a viver sozinha são bastante vulneráveis, 11,7 % viviam, em 2008, nessa condição. Salienta-se que a situação de entreaajuda no agregado quando existe mais do que um membro pode ser factor essencial para diminuir a gravidade da situação.

Quanto ao risco de pobreza segundo a intensidade de trabalho⁷ do agregado familiar, conclui-se que, quanto maior for a intensidade do trabalho do agregado, menor é o risco de pobreza. Esta afirmação é válida tanto para agregados com crianças dependentes como para agregados sem crianças. De facto, os valores diminuem significativamente quando todos os membros do agregado trabalham todos os meses do ano de referência (intensidade=1) ou quando o fizeram em mais de metade do ano de referência.

Sem surpresa, os trabalhadores com vínculos temporários estão mais expostos à pobreza do que os trabalhadores que detêm um vínculo permanente. Com valores muito semelhantes, esta afirmação é válida tanto para Portugal como para a UE-27. Em Portugal, regista-se mesmo um decréscimo de 1 p.p., no último ano, na taxa de risco de pobreza dos trabalhadores contratados sem termo (5,9%), ao passo que subiu 1,3 p.p. nos trabalhadores contratados a termo (12,1 %).

O risco de pobreza no trabalho a tempo parcial (33 %) é claramente superior ao do trabalho a tempo inteiro (8,5 %), registando-se ainda uma forte subida entre 2007 e 2008 (5,2 p.p.), ao contrário da incidência da pobreza nos trabalhadores a tempo inteiro, que baixou quase um 1 p.p., realçando a assimetria nos resultados obtidos neste indicador.

Tabela 4 Trabalhadores em risco de pobreza segundo o agregado familiar (%)

População >=18 anos	Portugal					UE-27				
	2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008
Adulto a viver sozinho	18,6	18,9	14,9	16,0	11,7	10,3	9,7	10,4	10,9	10,4
Adulto com crianças dependentes	21,2	27,2	20,0	33,2	24,0	15,9	17,7	18,3	21,0	18,7
Dois ou mais adultos sem crianças dependentes	8,4	9,8	9,1	8,7	7,3	5,2	5,1	5,7	5,1	5,2
Dois ou mais adultos com crianças dependentes	13,6	11,2	9,5	12,9	12,0	9,5	9,7	9,7	10,2	10,0
Agregados sem crianças dependentes	9,3	10,6	9,6	9,3	7,7	6,3	6,1	6,8	6,5	6,5
Agregados com crianças dependentes	13,9	11,7	9,8	13,7	12,5	9,9	10,1	10,2	10,7	10,4

Nota: para UE-27 os valores referentes a 2004 e 2005 são estimados.

Fonte: EU-SILC 2005 a 2009, Eurostat (extracção dados: 27-12-2010).

⁷ A taxa de risco de pobreza de acordo com a intensidade do trabalho dos agregados familiares refere-se ao número de meses que os indivíduos do agregado em idade activa trabalharam durante o ano de referência dos rendimentos, em proporção do total de meses que estes poderiam ter trabalhado. A intensidade laboral é 0 quando nenhum dos membros trabalhou qualquer mês; é 1 quando trabalharam todos os meses.

Sem surpresa, os trabalhadores com vínculos temporários estão mais expostos à pobreza do que os trabalhadores que detêm um vínculo permanente.

Tabela 5 Trabalhadores em risco de pobreza segundo a intensidade de trabalho do agregado familiar (%)

População >=18 anos	Portugal					UE-27				
	2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008
Agregado familiar sem crianças										
Intensidade de trabalho = 1	7,1	8,7	8,5	7,9	5,8	5,1	5,0	5,6	5,0	5,2
Intensidade de trabalho = 0	22,1	18,6	15,5	19,1	:	12,7	10,9	15,9	12,3	15,2
Intensidade de trabalho entre 0,5 e 1	8,6	8,5	7,6	7,2	7,9	7,1	6,9	7,6	7,8	7,6
Intensidade de trabalho entre 0 e 0,5	15,4	15,1	21,4	21,8	23,4	16,0	16,2	18,6	15,8	16,3
Intensidade de trabalho entre 0 e 1	9,3	9,1	9,1	8,7	9,8	8,0	7,9	8,8	8,6	8,5
Agregado familiar com crianças										
Intensidade de trabalho = 1	9,2	6,8	4,3	9,0	7,7	6,4	6,2	6,2	6,7	6,5
Intensidade de trabalho = 0	-	-	-	-	-	31,6	20,5	35,1	21,5	32,3
Intensidade de trabalho entre 0,5 e 1	21,0	19,7	18,8	23,7	19,3	14,7	15,5	16,2	17,3	16,8
Intensidade de trabalho entre 0 e 0,5	34,5	33,6	38,8	32,8	47,1	31,6	35,7	37,1	37,8	37,2
Intensidade de trabalho entre 0 e 1	21,9	20,8	20,3	24,3	21,6	16,0	17,1	17,9	18,8	18,3

Nota: Para UE-27 os valores referentes a 2004 e 2005 são estimados.
Fonte: EU-SILC 2005 a 2009, Eurostat (extracção dados: 27/12/2010).

Tabela 6 Trabalhadores em risco de pobreza por tipo de contrato, regime temporal e regularidade de trabalho (%)

População >=18 anos	Portugal					UE-27				
	2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008
Contrato a termo (temporário)	11,9	9,6	10,0	10,8	12,1	11,0	12,1	12,7	13,6	12,8
Contrato sem termo (permanente)	6,7	5,5	5,2	6,9	5,9	4,4	4,5	5,0	5,1	5,1
Trabalho a tempo inteiro	10,1	9,4	7,7	9,6	8,5	7,2	7,1	7,4	7,4	7,1
Trabalho a tempo parcial	27,8	28,9	27,8	27,8	33,0	11,1	11,5	12,1	12,5	12,6
Regularidade de trabalho durante o ano										
Trabalhou todo o ano	11,6	11,1	9,4	11,4	9,9	7,8	7,7	8,0	8,0	8,0
Não trabalhou todo o ano	16,1	13,8	14,9	17,9	15,5	15,0	15,1	15,5	16,7	15,4

Nota: Para UE-27 os valores referentes a 2004 e 2005 são estimados.
Fonte: EU-SILC 2005 a 2009, Eurostat (extracção dados: 27/12/2010).

Em relação ao número de meses trabalhados, e em conformidade com os dados anteriores, a taxa de risco de pobreza é superior para os indivíduos que trabalharam menos de 12 meses (15,5 %), comparativamente aos que trabalharam durante todo o período de referência (9,9 %), valores semelhantes aos da média europeia.

Desigualdade na distribuição de rendimentos

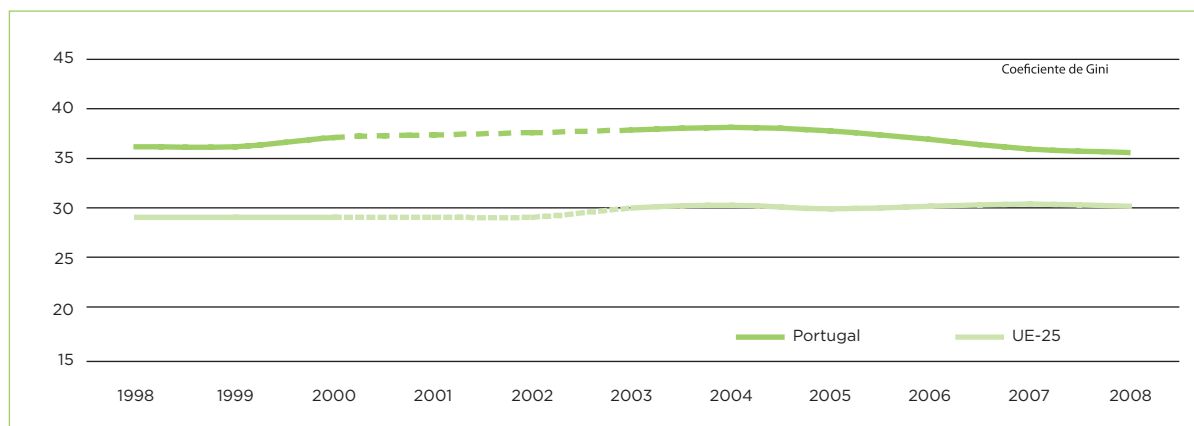
Os principais indicadores de desigualdade analisados na distribuição do rendimento monetário disponível por adulto equivalente são o Rácio S80/S20⁸ e o Coeficiente de Gini⁹.

No contexto da União Europeia, Portugal é um dos Estados-Membros que regista maiores índices de desigualdade na distribuição de rendimentos dos agregados familiares, apesar de ter vindo a registar, em ambos os indicadores, uma tendência de redução das desigualdades. Apresenta, ainda assim, valores acima da média europeia, que, em 2008, para o S80/S20 é de 4,9 e para o Coeficiente de Gini é de 30,4 %,

De acordo com a informação mais recente, a Letónia é o país que regista a distribuição de rendimentos mais desigual, com um Coeficiente de Gini de 37,4 %, logo seguida pela Lituânia, com 35,5 %, e Portugal, 35,4 %. Os países com menor índice de desigualdade são os nórdicos e alguns dos novos Estados-Membros como a Eslovénia, a Hungria e a Eslováquia, 22,7 %, 24,7 % e 24,8 % respectivamente.

Quanto ao Rácio S80/S20, que reflecte a proporção de rendimento monetário recebido pelo quintil superior face à recebida pelo quintil inferior, é possível inferir que em Portugal essa diferença é ainda significativa, uma vez que o gap entre os 20 % de população com maiores rendimentos é, para o último ano em análise, seis vezes superior em relação aos 20 % de população com rendimentos inferiores. Portugal é apenas ultrapassado pela Letónia, Roménia e Lituânia, cujas populações de maiores rendimentos recebem cerca de sete vezes mais do que as de menores rendimentos. Por oposição, encontram-se a Eslovénia (3,2), República Checa e Hungria (3,5) e a Eslováquia (3,6).

Figura 4 Coeficiente de Gini, Portugal e UE-25 (1998-2008)

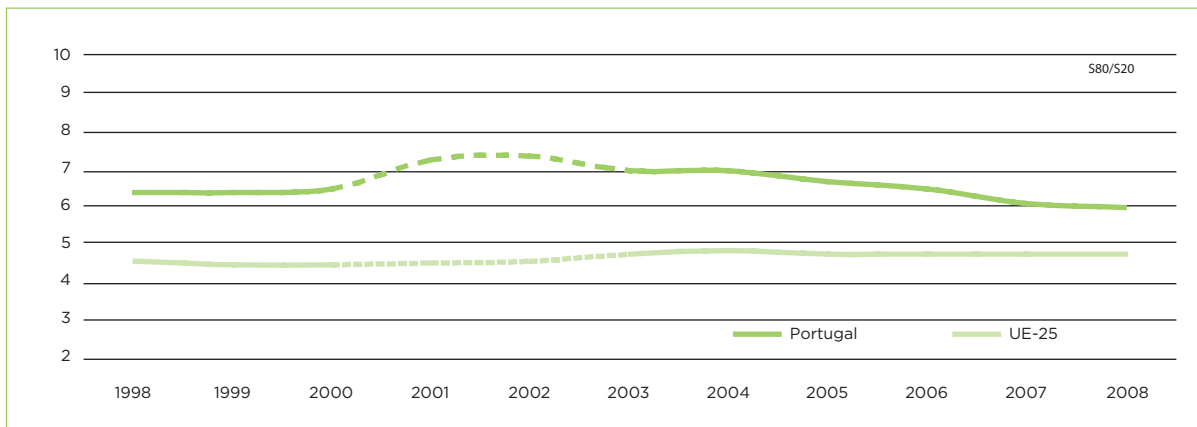


⁸ Rácio S80/S20: indicador de desigualdade na distribuição do rendimento, definido como o rácio entre a proporção do rendimento total recebido pelos 20 % da população com maiores rendimentos e a parte do rendimento auferido pelos 20 % de menores rendimentos.

⁹ Coeficiente de Gini: indicador de desigualdade na distribuição do rendimento que visa sintetizar num único valor a assimetria dessa distribuição. Assume valores entre 0 (quando todos os indivíduos têm igual rendimento) e 100 (quando todo o rendimento se concentra num único indivíduo).



Figura 5 S80/S20, Portugal e UE-25 (1998-2008)



Das figuras 4 e 5, conclui-se a tendência recessiva das desigualdades de rendimento em Portugal, com a evolução do indicador S80/S20 a registar uma quebra de mais de 15 % na distância dos rendimentos considerados nessas abas da distribuição, apenas desde 2003, passando de 7,0 nesse ano para 6,0 em 2008. O Coeficiente de Gini reforça também esta tendência, baixando de 37,8 % em 2003 para 35,4 % em 2008.

Distribuição e evolução dos rendimentos salariais

Procurar-se-á agora aprofundar a análise a partir da distribuição e evolução dos rendimentos salariais, recorrendo à fonte administrativa Quadros de Pessoal¹⁰. Esta análise incidirá sobre ganho¹¹ dos trabalhadores por conta de outrem a tempo completo e com remuneração completa registados nos Quadros de Pessoal 2009.

Numa primeira abordagem aos rendimentos salariais, desde 1998 que se tem vindo a verificar uma tendência crescente do seu valor médio, sendo que, em Outubro de 2009, os trabalhadores auferiam, em média, 1034,19 euros mensais líquidos.

No contexto da União Europeia, Portugal é um dos Estados-Membros que regista maiores índices de desigualdade na distribuição de rendimentos dos agregados familiares, apesar de ter vindo a registar, em ambos os indicadores, uma tendência de redução das desigualdades.

¹⁰ São actualmente recolhidos pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, o qual, dá sequência à série de dados iniciada pelo Departamento de Estatística do Ministério do Emprego e Segurança Social em 1985.

¹¹ Ganho é o valor líquido composto pela soma da remuneração base, das prestações regulares e das prestações extraordinárias. Sendo a remuneração de base o montante líquido (antes da dedução de quaisquer descontos) em dinheiro e/ou géneros pago com carácter regular e garantido aos trabalhadores no período de referência e correspondente ao período normal de trabalho.

Tabela 7 Evolução do ganho médio e variação anual nominal e real, 1998 a 2009

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ganho Médio												
Valor mensal, euros	677,74	700,20	729,48		817,39	849,56	877,46	907,24	933,96	963,28	1 008,26	1 034,19
Variação nominal (%)	6,1	3,3	4,2		12,1	3,9	3,3	3,4	2,9	3,1	4,7	2,6
Variação real (%)	3,2	1,0	1,3		3,6	0,6	0,9	1,1	-0,1	0,6	2,0	3,5

Fonte: Cálculos efectuados com base nos Quadros de Pessoal 1998 a 2009 (MTSS/GEP).

Tabela 8 Ganho médio por decil

	1º decil	2º decil	3º decil	4º decil	5º decil	6º decil	7º decil	8º decil	9º decil	10º decil
2009	458	515	568	625	697	789	924	1 141	1 540	3 085

Fonte: Cálculos efectuados com base nos Quadros Pessoal 2009.

Tabela 9 Percentagem de ganho em cada decil face ao ganho total

	1998	2004	2008	2009
1º decil	4,4	4,3	4,3	4,4
2º decil	5,1	4,9	4,9	5,1
3º decil	5,6	5,4	5,5	5,6
4º decil	6,2	6,0	6,1	6,2
5º decil	6,9	6,7	6,8	6,9
6º decil	7,7	7,7	7,6	7,8
7º decil	9,0	8,9	8,9	9,2
8º decil	11,2	11,0	11,0	11,3
9º decil	14,9	15,0	14,9	15,3
10º decil	29,1	30,0	30,0	30,6

Fonte: Cálculos efectuados com base nos Quadros Pessoal 1998 a 2009.

Os trabalhadores de mais baixos salários (1.º decil) auferiam, em 2009, 458 euros em média, e os trabalhadores de mais altos salários (10.º decil) apresentaram um ganho salarial médio de 3085 euros.

Analisando a distribuição da massa salarial por decis de trabalhadores, e avaliando o ganho médio de cada decil de trabalhadores em percentagem do ganho (*share*) de todos os trabalhadores, verifica-se o aumento do peso do décimo decil, nos anos imediatamente anteriores a 2009, face à pouca progressão registada pelo primeiro decil.

Quando analisamos um período mais longo, confirma-se a tendência verificada anteriormente. Em meados da década de 80¹² do século XX o 1.º decil apresentava um *share* de 4,1 % (face aos 4,4 % em 2009) e o 10.º decil de 24,0 % (face aos 30,6 % em 2009). Esta maior progressão salarial nos indivíduos que detêm os salários mais elevados e o não acompanhamento daqueles com salários mais baixos, tem vindo a afectar os níveis de desigualdade.

Na tabela seguinte, para além do Índice de Gini e do indicador S80/S20, são igualmente apresentados alguns valores do índice de Atkinson e Theil. O índice

¹² Valores calculados com base nos Quadros de Pessoal 1985.

Tabela 10 Indicadores de desigualdade, 1998 a 2009

	1998	2004	2008	2009
D9/D1	3,8	3,9	3,8	3,8
S90/S10	6,6	7,0	6,9	6,7
S80/S20	4,6	4,9	4,8	4,8
Coeficiente de Gini	0,337	0,349	0,347	0,344
Índice de Atkinson $\epsilon = 0,25$	0,052	0,056	0,056	0,055
Índice de Atkinson $\epsilon = 0,5$	0,964	0,103	0,103	0,101
Índice de Atkinson $\epsilon = 1,0$	0,167	0,177	0,176	0,173
Índice de Atkinson $\epsilon = 1,5$	0,219	0,232	0,230	0,227
Índice de Atkinson $\epsilon = 2,0$	0,260	0,273	0,271	0,267
Índice de Theil $\alpha\epsilon = 1$	0,226	0,245	0,245	0,239
Índice de Theil $\alpha = 0$	0,182	0,195	0,194	0,190

Fonte: MTSS/GEP - Quadros de Pessoal 1998, 2004, 2008 e 2009.

de Atkinson apresenta, em relação aos primeiros indicadores, a vantagem de parametrizar de forma explícita a importância atribuída a diferentes partes da distribuição do rendimento na análise da desigualdade. O índice de Theil, também conhecido por Índice de Entropia Generalizada, é uma medida de desigualdade em que quanto menor o valor de α , maior é a sensibilidade à parte inferior da distribuição dos rendimentos.

Segundo estes indicadores, observa-se uma diminuição da desigualdade salarial nos últimos cinco anos.

Numa análise mais pormenorizada relativa aos níveis de desigualdade, refira-se que os homens registam níveis de desigualdade acima dos encontrados para as mulheres (S80/S20 para o sexo masculino é 5,1 e para o sexo feminino 4,1), sendo no entanto de salientar que o ganho médio por decil neste grupo é bastante inferior ao dos homens, em particular a partir do 5.º decil. De facto, em 2009, o ganho mensal médio no primeiro decil variava entre os 450 euros para os homens e os 470 euros para as mulheres, sendo que no 10.º decil essa diferença aumenta significativamente 3495 euros para os homens e 2 482 euros para as mulheres.

A distribuição da massa salarial e a desigualdade são diferenciadas consoante os níveis de habilitação. De

Entre os sectores de actividade onde as desigualdades salariais são mais elevadas, salientam-se as actividades artísticas e desportivas, de informação e comunicação, de consultadoria e científicas, e imobiliárias, contrariamente ao que acontece nas actividades associadas à restauração e alojamento, agricultura e no sector da electricidade, gás vapor, água quente e fria e ar frio, sendo que, neste último, os salários auferidos estão entre os mais elevados de todas as actividades consideradas.

acordo com os resultados para 2009, constatamos que nas habilitações inferiores ao primeiro ciclo do ensino básico, a diferença entre o 5.º quintil e o 1.º quintil é de 2,3 e nos segmentos dos indivíduos com habilitações superiores ao nível do ensino secundário esse valor é superior a 4,6 vezes, chegando aos 7,9 no caso dos indivíduos com doutoramento.

Os índices de desigualdade são também mais pronunciados nos níveis de qualificação mais elevados (“Quadros Superiores” e “Quadros médios”), sendo também nestes grupos que o ganho médio assume valores mais altos.

Entre os sectores de actividade onde as desigualdades salariais são mais elevadas, salientam-se as actividades artísticas e desportivas, de informação e comunicação, de consultadoria e científicas, e imobiliárias, contrariamente ao que acontece nas actividades associadas à restauração e alojamento, agricultura e no sector da electricidade, gás vapor, água quente e fria e ar frio, sendo que, neste último, os salários auferidos estão entre os mais elevados de todas as actividades consideradas.

Entre as políticas tomadas pelos governos para combater as desigualdades, os baixos salários e a pobreza dos trabalhadores, encontra-se a instituição de um referencial mínimo salarial. Em Portugal, o salário mínimo foi criado em 1974, abrangendo então os trabalhadores de 20 e mais anos da Indústria e Serviços. Após períodos de fraca actualização real ou mesmo de crescimento negativo, nomeadamente entre 2001 a 2006, o salário mínimo

iniciou, em 2007, um progresso de actualização significativa, resultante do Acordo assinado entre os Parceiros Sociais e o Governo. Este Acordo data de Dezembro de 2006, altura em que se renomeou o salário mínimo de Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG) e se procedeu à criação do Indexante de Apoios Sociais, que passou a ser referência para a actualização das pensões mínimas, até aí indexadas ao valor do salário mínimo.

Analizando agora a incidência de baixos salários, de acordo com a Figura 6, esta agravou-se entre 1991 e 1992 (14,2 % neste ultimo ano) apresentando depois um decréscimo até 2002 (10,9 %), e desde 2005 apresenta novamente uma tendência decrescente, após um ligeiro aumento entre esses anos. Em 2009, 10,3 % dos trabalhadores por conta de outrem, com remuneração completa e horário completo, auferem um valor abaixo do limiar de baixo salário (493,73 euros).

No entanto, a incidência de trabalhadores com uma remuneração base igual ao valor da RMMG tem aumentado bastante nos últimos dois anos, o que pode ser explicado pelo facto de o crescimento anual da RMMG em 2008 e 2009 (ver Tabela 11) ser bastante superior face à variação do ganho médio (ver Tabela 7). Isto indicia que os trabalhadores que auferiam um valor aproximado da RMMG num ano, passaram a estar ao seu nível no ano seguinte.

Passa-se, neste ponto, a uma análise mais focada no perfil dos que auferem baixos salários, o que não deverá

Tabela 11 Evolução do salário mínimo e limiar de baixo salários, variações anuais nominais e reais, entre 1998 e 2009

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Salário Mínimo Nacional												
Valor mensal, euros (Continente)	293,79	305,76	318,23	334,19	348,01	356,60	365,60	374,70	385,90	403,00	426,00	450,00
Variação nominal (%)	3,9	4,1	4,1	5,0	4,1	2,5	2,5	2,5	3,0	4,4	5,7	5,6
Variação real (%)	1,1	1,7	1,2	0,6	0,5	-0,8	0,1	0,2	-0,1	1,9	3,0	6,6
Limiar de baixo salário (2/3 do ganho salarial mensal mediano)												
Valor mensal, euros	323,89	332,53	350,82	-	392,67	404,66	417,55	431,88	445,33	462,24	481,66	493,73
Variação nominal (%)	5,6	2,7	5,5	-	11,9	3,1	3,2	3,4	3,1	3,8	4,2	2,5
Variação real (%)	2,7	0,3	2,6		3,5	-0,2	0,8	1,1	0,0	1,3	1,6	3,4

Fonte: Cálculos efectuados com base nos Quadros de Pessoal 1998 a 2009 (MTSS/GEP).

ser confundido com o conceito de trabalhadores pobres, já trabalhado neste mesmo capítulo. Neste caso, são apenas analisados os salários enquanto rendimentos, contrariamente ao que acontece no caso dos trabalhadores pobres, onde, para a determinação do grau de pobreza, concorrem as várias fontes de rendimento auferido pelo indivíduo e pelo agregado familiar.

Desde estudos da OCDE, nos finais dos anos 90, sobre a caracterização de trabalhadores de baixos salários, utilizando como limiar 2/3 da mediana do ganho, que o GEP/MTSS tem privilegiado este limiar como referência.

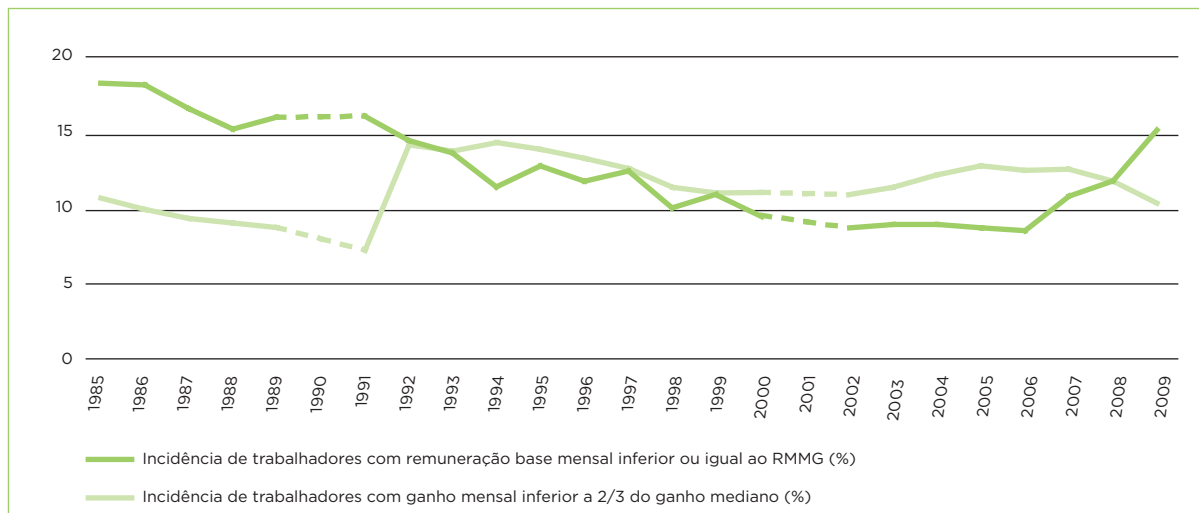
Embora nos últimos anos se tenha vindo a verificar uma tendência de quebra, com particular destaque no ano 2009, a incidência de baixos salários permanece mais elevada no caso das mulheres, 14,3 % (16,7 % em 2008) contra 7,3 % (7,9 % em 2008) no caso dos homens. Por outro lado a incidência de baixos salários é mais elevada nos escalões etários mais jovens (15-19 e 20-24 anos, respectivamente com uma incidência de cerca de 36,0 % e 20,6 %, em 2008¹³). Num estudo¹⁴ recentemente realizado pelo Conselho da Europa, a

idade foi apontada como uma das variáveis com mais influência nos baixos salários, na medida em que aqueles indivíduos se confrontam frequentemente com situações laborais precárias, empregos a tempo parcial ou em situações de aprendizagem relativamente mal remuneradas. Por outro lado, é feita uma clara associação entre os baixos salários e os indivíduos que abandonaram precocemente o ensino.

Também nos indivíduos com habilitações literárias mais baixas a proporção de trabalhadores de baixos salários é mais significativa. Acresce que a percentagem de trabalhadores com ganho inferior a 2/3 da mediana tem vindo a aumentar de um modo mais pronunciado junto daqueles com habilitações inferiores ao ensino básico (em 2008 era da ordem dos 24 %). Por outro lado, os níveis de qualificação mais baixos continuam a ser aqueles onde a incidência de baixos salários atinge proporções particularmente altas, rondando os 30 %.

Sectores de actividade como o alojamento e restauração bem como as actividades relacionadas com a agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca e outras actividades de serviços, surgem como os sectores

Figura 6 Evolução da incidência da RMMG e baixos salários



¹³ Ainda não se dispõem dos resultados para 2009.

¹⁴ Strengthening social cohesion - Improving the situation of low-income workers, O'Kelly and Corr, consultants, Conselho da Europa, Estrasburgo, 2010.

que apresentam níveis mais elevados de trabalhadores de baixos salários.

Podemos, pois, afirmar que as desigualdades salariais têm-se atenuado em Portugal desde 2005 e a proporção de trabalhadores de baixos salários, que foi crescente entre finais do século passado e meados desta década, também tem diminuído. Os baixos salários são mais frequentes em trabalhadores de menores níveis de escolaridade e de menor nível qualificacional.

Mas até que ponto a evolução da RMMG pode determinar a evolução e a distribuição salarial, em particular nos decis mais baixos? Procurando responder a esta e outras questões que se colocam no contexto da definição de linhas de evolução de médio-prazo da Retribuição Mínima Mensal Garantida e na aferição de impactos daí resultantes, o GEP tem vindo a realizar um conjunto de estimativas.

Estimativa do Impacto da evolução da RMMG - Impacto do Acordo sobre a evolução da RMMG para 2011

Com este exercício, pretende-se estimar o impacto que a actualização da RMMG fixada para 2011 terá na massa salarial e no número de trabalhadores abrangidos. Como cenário de actualização da RMMG para 2011, admitiu-se o valor previsto no Acordo¹⁵, ou seja, 500 euros. A taxa de crescimento dos salários assumida tem em conta a evolução da remuneração base e do ganho com base nas remunerações declaradas à Segurança Social em 2009 (3 %).

De acordo com os últimos dados disponíveis dos Quadros de Pessoal relativos a Outubro de 2009, dos quase 2,2 milhões de trabalhadores por conta de outrem

METODOLOGIA DE ESTIMAÇÃO DO IMPACTO DA EVOLUÇÃO DA RMMG PARA 2011

O objectivo deste exercício de simulação é avaliar o impacto do aumento da retribuição mínima mensal garantida (RMMG) nos custos salariais e no número de indivíduos a receber RMMG, num futuro recente.

A metodologia foi apresentada em Dezembro de 2007, no âmbito da Comissão de Acompanhamento da Evolução da RMMG e tem vindo a ser actualizada e melhorada. Tem como base o último ano para o qual estão disponíveis os dados dos Quadros de Pessoal, considerando os trabalhadores por conta de outrem (TCO) a tempo completo e remuneração completa e baseia-se na comparação entre dois cenários alternativos:

Cenário A: os ganhos dos trabalhadores por conta de outrem são actualizados com base num factor de crescimento, por exemplo, inflação ou evolução salarial média previsível.

Cenário B: os ganhos são actualizados da mesma forma que no cenário A, mas para os trabalhadores cujo rendimento é inferior a um nível da RMMG haverá uma actualização para o valor da RMMG a vigorar no ano em que se pretende estimar o impacto. Este impacto corresponde ao diferencial entre o cenário B e o cenário A, expresso em percentagem, sendo calculado da seguinte forma:

$$I = \frac{G2_{t+i} - G1_{t+i}}{G1_{t+i}}$$

em que $G1_{t+i}$ é o ganho total dos trabalhadores por conta de outrem de acordo com o cenário A, no ano $t+i$ e $G2_{t+i}$ corresponde ao ganho total dos trabalhadores no cenário B, no ano $t+i$, t corresponde ao ano da base de dados mais recente com a informação dos trabalhadores por conta de outrem, que nos casos dos resultados apresentados tem como base os Quadros de Pessoal de 2009.

Para o cálculo do impacto do aumento do salário mínimo do ano t para o ano $t+i$ é necessário conhecer o ganho dos trabalhadores por conta de outrem no ano t , a taxa de crescimento média expectável dos salários entre t e $t+i$ e o valor da RMMG ensaiada no ano $t+i$.

Para a estimação do impacto da evolução da RMMG para 2011, pressupõe-se que a estrutura salarial dos trabalhadores por conta de outrem será, em 2011, idêntica à estrutura salarial em 2009. Consequentemente é calculado o diferencial já referido, estimando-se, em primeiro lugar, o valor do ganho para 2010 de acordo com a taxa de crescimento dos salários entre 2009 e 2010, calculada a partir das remunerações declaradas à Segurança Social (evolução igual a 3 %). Para 2011, uma vez que ainda não é conhecido o crescimento dos salários entre 2010 e 2011, optou-se por criar quatro cenários possíveis. No primeiro a evolução do ganho é considerada nula (0 %), no segundo essa evolução é de 0,8 %, no terceiro é de 2 % e no quarto é de 3 %.

¹⁵ Acordo estabelecido, no final de 2006, pelo Governo e Parceiros Sociais, que fixava para 2007 o valor da RMMG em 403 euros, para 2009 em 450 euros e atingiria os 500 euros em 2011.

(TCO) com remuneração completa e a tempo completo, 330 mil auferiam uma remuneração base não superior à RMMG em vigor e cerca de 136 mil tinham um ganho não superior à RMMG.

Recorrendo à metodologia apresentada, estima-se que, em 2011, cerca de 198 mil TCO, com remuneração completa e a tempo completo, poderão ter um ganho não superior a um referencial salário mínimo de 500 euros, se a actualização média das remunerações for nula (cenário 1). De acordo com os dois cenários seguintes (cenário 2 e cenário 3), nos quais se assume uma actualização média das remunerações de cerca de 0,8 % e de 2 %, respectivamente, constata-se que, no cenário 2 cerca de 191 mil dos trabalhadores por conta de outrem a tempo integral e com remuneração completa poderão ser abrangidos pela RMMG, enquanto que no cenário 3 esse número será de cerca de 181 mil TCO. Se os aumentos salariais forem 3 % (cenário 4), serão 171 mil trabalhadores por conta de outrem a auferir um ganho não superior a 500 euros.

Calculou-se ainda o impacto global destes cenários na massa salarial, impondo *a priori* a condição que nenhum trabalhador poderá auferir uma RMMG inferior a 500 euros em 2011.

Considerando uma actualização salarial média, entre 2010 e 2011, igual a 0,8 % (cenário 2), estima-se que o impacto nos custos salariais corresponda a cerca de 0,16% do total dos ganhos dos trabalhadores face ao que aconteceria se o salário mínimo fosse actualizado

Podemos, pois, afirmar que as desigualdades salariais têm-se atenuado em Portugal desde 2005 e a proporção de trabalhadores de baixos salários, que foi crescente entre finais do século passado e meados desta década, também tem diminuído. Os baixos salários são mais frequentes em trabalhadores de menores níveis de escolaridade e de menor nível qualificacional.

Tabela 12 Projecção do impacto do aumento da RMMG para 500 euros, no volume total das remunerações base e ganhos, com base em diferentes valores de actualização média dos salários e do número de trabalhadores a receber RMMG

Ano	Projecção do impacto do aumento da RMMG para 500 euros em 2011, no volume total das remunerações de base e dos ganhos, com base em quatro cenários				Número de trabalhadores a receber RMMG (milhares)			
	2011				2011			
	C1	C2	C3	C4	C1	C2	C3	C4
R, Base	0,57%	0,47%	0,33%	0,22%	501	485	463	436
Ganho	0,19%	0,16%	0,11%	0,07%	198	191	181	171

Nota: Os 4 cenários apresentados representam diferentes actualizações salariais: C1 = 0 %, C2 = 0,8 %, C3 = 2 % e C4 = 3 %.
Fonte: MTSS/GEP - Quadros de Pessoal, 2009.

em linha com a actualização salarial média; se a actualização salarial média for de 2 % (cenário 3), o impacto na massa salarial seria de 0,11 %. Em síntese, o impacto da actualização salarial para os 500 euros, varia entre 0,07 % e 0,19 % da massa salarial, consoante as diferentes hipóteses de evolução salarial média. Este apresenta ainda um comportamento diferenciado atendendo às regiões, à dimensão de empresa e à actividade económica da empresa.

Admitindo para análise uma actualização média do ganho de 0,8 %, entre 2010 e 2011, o Norte, o Centro e o Alentejo têm uma projecção de impacto do aumento da RMMG no volume total dos ganhos sensivelmente

superior à média do país. É na região Norte que, em 2011, se concentrarão 38 % dos trabalhadores por conta de outrem com horário e remuneração completa, a auferirem um ganho não superior ao valor da RMMG (em todos os cenários simulados).

Na óptica da dimensão da empresa, o impacto da actualização na massa salarial é mínimo para as grandes empresas e tende a aumentar quanto menor for a dimensão da empresa. É nas micro empresas que existirá uma maior percentagem de TCO a tempo completo e remuneração completa, a receber um valor não superior à RMMG (entre 19 % e 21 % dos trabalhadores, de acordo com os vários cenários).

Tabela 13 Estimativas do impacto do aumento da RMMG para 500 euros, por NUTS II

NUTSII	Impacto do acordo nos ganhos totais, com base em quatro cenários				Proporção de TCO a receber um ganho igual ao valor da RMMG				Estrutura do emprego a auferir a RMMG por NUTSII			
	C1	C2	C3	C4	C1	C2	C3	C4	C1	C2	C3	C4
Norte	0,25 %	0,21 %	0,14 %	0,10 %	10,5 %	10,0 %	9,5 %	9,1 %	38,5 %	38,3 %	38,2 %	38,9 %
Centro	0,25 %	0,21 %	0,15 %	0,10 %	10,5 %	10,1 %	9,6 %	9,1 %	23,0 %	23,0 %	23,0 %	23,3 %
Lisboa	0,12 %	0,10 %	0,07 %	0,05 %	7,4 %	7,2 %	6,9 %	6,6 %	25,6 %	25,9 %	26,2 %	26,8 %
Alentejo	0,23 %	0,19 %	0,13 %	0,09 %	9,7 %	9,4 %	8,9 %	8,5 %	6,2 %	6,2 %	6,2 %	6,3 %
Algarve	0,18 %	0,15 %	0,10 %	0,07 %	7,9 %	7,6 %	7,0 %	6,5 %	4,1 %	4,1 %	4,0 %	3,9 %

Nota: Os 4 cenários apresentados representam diferentes actualizações salariais: C1 = 0 %, C2 = 0,8 %, C3 = 2 % e C4 = 3 %.

Fonte: MTSS/GEP - Quadros de Pessoal, 2009.

Tabela 14 Estimativas do impacto do aumento da RMMG para 500 euros, por dimensão de empresa

Dimensão da Empresa	Impacto do acordo nos ganhos totais, com base em quatro cenários				Proporção de TCO a receber um ganho igual ao valor da RMMG				Estrutura do emprego a auferir a RMMG por dimensão da empresa			
	C1	C2	C3	C4	C1	C2	C3	C4	C1	C2	C3	C4
Micro empresas (1-9 pessoas)	0,64 %	0,53 %	0,38 %	0,26 %	21,0 %	20,5 %	19,9 %	19,0 %	57,0 %	57,9 %	59,0 %	60,1 %
Pequenas empresas (10-49 pessoas)	0,17 %	0,14 %	0,10 %	0,06 %	7,7 %	7,3 %	6,8 %	6,3 %	23,9 %	23,5 %	23,0 %	22,6 %
Médias empresas (50-249 pessoas)	0,08 %	0,07 %	0,04 %	0,03 %	4,7 %	4,4 %	4,0 %	3,6 %	11,4 %	11,1 %	10,6 %	10,2 %
Grandes empresas (+250 pessoas)	0,04 %	0,03 %	0,02 %	0,02 %	2,8 %	2,7 %	2,5 %	2,3 %	7,7 %	7,5 %	7,4 %	7,2 %

Nota: Os 4 cenários apresentados representam diferentes actualizações salariais: C1 = 0 %, C2 = 0,8 %, C3 = 2 % e C4 = 3 %.

Fonte: MTSS/GEP - Quadros de Pessoal, 2009.

Tabela 13 Estimativas do impacto do aumento da RMMG para 500 euros, por actividade económica

	Impacto do acordo nos ganhos totais	Proporção de TCO a receber uma remuneração base igual ao valor da RMMG	Proporção de TCO a receber um ganho igual ao valor da RMMG	Estrutura do emprego a auferir a RMMG por sector	Impacto do acordo nos ganhos totais	Proporção de TCO a receber uma remuneração base igual ao valor da RMMG	Proporção de TCO a receber um ganho igual ao valor da RMMG	Estrutura do emprego a auferir a RMMG por sector
	C2				C3			
A Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca	0,51 %	41,5 %	20,0 %	3,6 %	0,36 %	38,8 %	19,2 %	3,7 %
B Indústrias extractivas	0,06 %	10,1 %	3,7 %	0,2 %	0,04 %	9,8 %	3,6 %	0,2 %
C Indústrias transformadoras	0,15 %	31,2 %	7,5 %	18,4 %	0,10 %	29,9 %	7,0 %	18,3 %
D Electricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio	0,00 %	0,3 %	0,0 %	0,0 %	0,00 %	0,3 %	0,0 %	0,0 %
E Captação, tratamento e distr. de água; saneamento, gestão de resíduos e despoluição	0,04 %	20,7 %	2,5 %	0,2 %	0,03 %	19,3 %	2,1 %	0,2 %
F Construção	0,16 %	20,3 %	7,8 %	9,4 %	0,11 %	19,7 %	7,5 %	9,5 %
G Com, grosso e a retalho; rep/ção de veículos automóveis e motociclos	0,17 %	22,3 %	8,8 %	20,1 %	0,12 %	21,4 %	8,4 %	20,3 %
H Transportes e armazenagem	0,04 %	6,8 %	2,7 %	1,7 %	0,03 %	5,9 %	2,5 %	1,7 %
I Alojamento, restauração e similares	0,61 %	32,2 %	22,6 %	19,0 %	0,43 %	30,8 %	21,6 %	19,1 %
J Actividades de informação e de comunicação	0,01 %	4,3 %	1,4 %	0,4 %	0,01 %	4,1 %	1,3 %	0,4 %
K Actividades financeiras e de seguros	0,00 %	1,1 %	0,4 %	0,2 %	0,00 %	1,1 %	0,4 %	0,2 %
L Actividades imobiliárias	0,22 %	26,1 %	12,1 %	1,1 %	0,16 %	25,5 %	11,8 %	1,1 %
M Actividades de consultoria, científicas, técnicas e similares	0,07 %	10,9 %	4,5 %	2,0 %	0,05 %	10,4 %	4,3 %	2,1 %
N Actividades administrativas e dos serviços de apoio	0,21 %	25,9 %	10,2 %	6,9 %	0,15 %	24,9 %	9,6 %	6,9 %
P Educação	0,07 %	9 %	5 %	1,3 %	0,05 %	7 %	4 %	1,2 %
Q Actividades de saúde humana e apoio social	0,17 %	19 %	9 %	7,7 %	0,12 %	18 %	8 %	7,4 %
R Actividades artísticas, de espectáculos, desportivas e recreativas	0,10 %	20 %	8 %	0,7 %	0,07 %	19 %	7 %	0,7 %
S Outras actividades de serviços	0,40 %	34 %	19 %	6,1 %	0,28 %	32 %	19 %	6,2 %

Fonte: MTSS/GEP - Quadros de Pessoal, 2009.

Nota: Os 4 cenários apresentados representam diferentes actualizações salariais: C1 = 0 %, C2 = 0,8 %, C3 = 2 % e C4 = 3 %.

De seguida, apresentam-se os resultados obtidos para os cenários centrais 2 e 3, por actividade económica. Os sectores que apresentam maior impacto da evolução da RMMG no volume dos ganhos são: agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca (0,51 % no cenário 2, 0,36 % no cenário 3), alojamento e restauração (0,61 % no cenário 2, 0,43 % no cenário 3) e o sector das outras actividades de serviços (0,40 % no cenário 2, 0,28 % no cenário 3). São também estes sectores os que terão as maiores percentagens de trabalhadores por conta de outrem com um ganho não superior à RMMG, cerca de 20 % no total nacional.

Por outro lado, a actualização da RMMG tem impactos nos trabalhadores que já auferem esse valor, mas também produz impactos indirectos ao abranger os trabalhadores com um ganho próximo do valor da RMMG, reconhecendo-se, pois, que um crescimento da RMMG terá efeitos de arrastamento a outros escalões remuneratórios.

Tendo em conta as estimativas levadas a cabo para este exercício, o aumento da RMMG contribuirá para a redução da desigualdade salarial em 2011, partindo da assumpção que a estrutura salarial nesse ano será semelhante à estrutura salarial de 2009. A explicação para estes resultados reside no facto de a maioria dos trabalhadores do primeiro decil ser afectada pelo aumento da RMMG, ao passo que os trabalhadores dos restantes decis serão afectados por uma variação salarial inferior.

Portugal tem vindo a empreender um conjunto de reformas significativas no âmbito da protecção e segurança social, educação e formação profissional, regulação no mercado de trabalho, entre outras, como forma de enfrentar esses obstáculos que, de forma cíclica ou continuada, têm retraído o desenvolvimento económico e social do país, repercutindo-se também no seu desempenho em contexto europeu.

Tabela 16 Indicadores de desigualdade, estimativa para 2010 e 2011 com base em quatro cenários

	2010	2011	
		C2	C3
D9/D1	3,8	3,8	3,8
S90/S10	6,6	6,4	6,5
S80/S20	4,7	4,6	4,7
Coeficiente de Gini	0,343	0,341	0,342
Índice de Atkinson $\epsilon=0,25$	0,055	0,054	0,054
Índice de Atkinson $\epsilon=0,5$	0,100	0,100	0,100
Índice de Atkinson $\epsilon=1,0$	0,172	0,171	0,171
Índice de Atkinson $\epsilon=1,5$	0,225	0,223	0,224
Índice de Atkinson $\epsilon=2,0$	0,266	0,263	0,263
Índice de Theil $\alpha=1$	0,238	0,237	0,237
Índice de Theil $\alpha=0$	0,189	0,187	0,188

Nota: O cenário C2 representa uma actualizações salariais igual a 0,8 % e o cenário C3 uma actualizações salariais igual a 2 %. Os valores de 2010 são estimados assumindo uma evolução do ganho entre 2009 e 2010 igual a 3 %.

Fonte: MTSS/GEP - Quadros de Pessoal 2009.

Síntese conclusiva

Face a alguns dos constrangimentos e problemas que já fomos enunciando, Portugal tem vindo a empreender um conjunto de reformas significativas no âmbito da protecção e segurança social, educação e formação profissional, regulação no mercado de trabalho, entre outras, como forma de enfrentar esses obstáculos que, de forma cíclica ou continuada, têm retraído o desenvolvimento económico e social do país, repercutindo-se também no seu desempenho em contexto europeu.

Seguem-se as principais conclusões deste artigo que, a partir da análise de indicadores diversos, oferecem vários contributos para o entendimento da política de rendimentos em Portugal, ilustrando tendências e desafios:

- O risco de pobreza dos trabalhadores em Portugal é de 10,3 %, enquanto na Europa é de 8,4 %, o que revela baixos salários em Portugal para fazer face a situações de pobreza.
- A distribuição dos rendimentos em Portugal é das mais desiguais da Europa, apesar de ser verificar uma diminuição entre 1995 e 2008.
- O impacto estimado do aumento do salário mínimo para 2011, tendo como valor de referência 500 euros, significativo do ponto de vista da cobertura de novos trabalhadores, tem um impacto projectado na massa salarial entre 0,07 % e 0,19 %.
- O impacto do aumento do RMMG em 2011 deverá ser moderado e só em casos muito pontuais deverá atingir 1 % da massa salarial dos trabalhadores. Os seus efeitos deverão ser mais sentidos nas empresas de menor dimensão, nas regiões Norte, Centro e Alentejo, no sector agrícola, produção animal, caça, floresta e pesca, no sector do alojamento e restauração e na secção S (Outras Actividades de Serviços) da CAE rev.3.
- As desigualdades salariais têm-se atenuado em Portugal desde 2005 e a proporção de trabalhadores de baixos salários, que foi crescente entre finais do século passado e meados desta década, também tem diminuído. Os baixos salários são mais frequentes em trabalhadores de menores níveis de escolaridade e de menor nível qualificação.

Referências Bibliográficas

- ALLÈGRE, Guillaume (2008), *Working poor in the EU: an exploratory comparative analysis*, Document de Travail N.º 2008-35, OFCE.
- ANDRESS, Hans-Jürgen; LOHMANN, Henning (2008), *The working poor in Europe Employment, poverty and globalization*, Edward Elgar Publishing.
- ANTUNES, Margarida (2008), *Novos Empregos, novos pobres, trabalhadores pobres: uma visão económica*, Centro de Estudos Cooperativos, FEUC.
- EUROSTAT (2010), *In-Work poverty in the EU*, Methodologies and Working papers, Eurostat.
- O'KELLY, Kevin; CORR, Caroline; DIERCKX (2010), *Strengthening social cohesion – Improving the situation of low-income workers*, Conselho da Europa, Estrasburgo.
- OCDE (2009), *Tackling the Job Crisis*, Employment Outlook 2009.
- PEÑA-CASAS, Ramón; LATTA, Mia (2004), *Working poor in the European Union*, European, Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

**PERCEPÇÕES DA POBREZA EM PORTUGAL
- RESULTADOS DO INQUÉRITO
REAPN/AMNISTIA INTERNACIONAL ***

**PERCEPTIONS OF THE POVERTY IN PORTUGAL
- RESULTS OF THE SURVEY
EAPN/ AMNESTY INTERNATIONAL**

RAQUEL REGO

Doutorada em sociologia

Investigadora auxiliar do SOCIUS-ISEG-UTL

RESUMO

Se em Portugal os primeiros estudos sobre a pobreza datam dos anos 80, só em 2004 é aplicado o primeiro inquérito nacional sobre as percepções sociais sobre este fenómeno. Cinco anos depois, no mesmo ano em que o Eurobarómetro realiza a sua primeira sondagem especial sobre a pobreza, uma segunda edição do inquérito nacional é efectuada pela Rede Europeia Anti-Pobreza e pela Amnistia Internacional, à qual se associou na análise de dados o SOCIUS-ISEG. Este artigo tem como objectivo apresentar as principais conclusões do inquérito nacional, confrontando os dados dos dois anos e tendo presentes os resultados da sondagem do Eurobarómetro. As conclusões apontam para a percepção do aumento da pobreza, sendo esta cada vez mais associada à situação no mundo laboral.

ABSTRACT

In Portugal the first studies on poverty date back to the 1980s, and only in 2004 did the first national survey on social perceptions of this phenomenon come out. Five years later, in the same year that the Eurobarometer survey held its special on poverty, a second edition of the national survey was conducted by the European Anti Poverty Network and Amnesty International, to whom SOCIUS-ISEG has partnered in the data analysis stage. This article aims to present the main conclusions of the national survey mentioned above, comparing data from two years while also bearing in mind the results of the Eurobarometer survey. The results point to the perception of increasing poverty, which is closely linked to the labor market situation.

* Este artigo baseia-se no relatório final do estudo sobre as percepções da pobreza em Portugal editado pela Amnistia Internacional/Portugal em Dezembro de 2010.

Apresentação

O inquérito por questionário sobre percepções da pobreza em Portugal, levado a cabo pela Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal (REAPN) pela primeira vez em 2004, teve uma segunda edição em 2009. Esta nova edição do inquérito contou com a parceria da Amnistia Internacional/Portugal e com a colaboração do Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações (SOCIUS) do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa na fase da análise dos dados. O objectivo principal deste inquérito é conhecer as percepções subjectivas da população residente em Portugal Continental sobre a pobreza.¹

Este artigo apresenta os principais resultados deste inquérito nacional comparando os dois anos em que se realizou,² procurando contribuir deste modo para colmatar uma lacuna existente nos dados empíricos sobre a pobreza no nosso país, geralmente baseados em indicadores monetários.

Começamos, assim, por contextualizar o inquérito para depois fazer uma análise descritiva das respostas obtidas. Sempre que oportuno são feitas ainda comparações com os dados do Eurobarómetro que em 2009 dedicou pela primeira vez a sua atenção a este fenómeno social.

1. A escassez de dados sobre as percepções da pobreza

A pobreza em Portugal é objecto de produção estatística em particular por parte de instituições oficiais. Estes dados são usados nomeadamente para informar as políticas sociais, quer a nível nacional quer europeu, e

baseiam-se numa noção de *pobreza monetária* circunscrita aos rendimentos dos indivíduos.

Os indicadores estatísticos mais utilizados são o *risco de pobreza* e a *linha de pobreza*. A *taxa de risco de pobreza* é a proporção da população cujo rendimento equivalente se encontra abaixo da *linha de pobreza* definida (pela Comissão Europeia) como 60 % do rendimento mediano por adulto equivalente (INE, 2009). O risco de pobreza em Portugal é de 40 % da população, mas, se tivermos em conta as *transferências sociais*,³ ele desce para mais de metade, 18 % (INE, 2009).⁴

A pobreza em Portugal é objecto de produção estatística em particular por parte de instituições oficiais. Estes dados são usados nomeadamente para informar as políticas sociais, quer a nível nacional quer europeu, e baseiam-se numa noção de pobreza monetária circunscrita aos rendimentos dos indivíduos.

¹ O universo do inquérito é a população residente em Portugal Continental com 18 anos ou mais. A amostra é representativa e não estratificada e é composta por 1350 indivíduos de 19 freguesias seleccionadas aleatoriamente em cada região de Portugal. A base de sondagem é o recenseamento geral da população, de onde se seleccionaram freguesias-tipo. O desenho da amostra foi feito a partir da escolha das casas por um caminho aleatório sistemático. O trabalho de campo decorreu em Setembro-Outubro de 2004 e Julho-Setembro de 2009. O erro máximo da amostra é de 2,7 % com um grau de confiança de 95 %.

² Para a consulta integral do inquérito e das suas respostas, veja-se o relatório final do estudo sobre as percepções da pobreza em Portugal editado pela Amnistia Internacional/Portugal em Dezembro de 2010.

³ As *transferências sociais* incluem os apoios à família, à educação, à habitação, à doença/invalidez, ao desemprego e ao combate à exclusão social. In INE (2009), *Rendimento e Condições de Vida 2008 - Destaque*.

⁴ Tal como sucede em outros países do Sul da Europa, esta redução deve-se antes de mais ao peso das pensões, conforme demonstra FERREIRA, Leonor Vasconcelos (2008), "Persistent poverty: Portugal and the Southern European Welfare regime", *European Societies*, 10 (1), 49-71. Este valor poderia ser menor se algumas medidas implementadas para reduzir a pobreza fossem usufruídas de facto por todos a quem se destinam. O problema da falta de efectividade e eficiência das medidas continua por estudar, de acordo com RODRIGUES, Carlos Farinha (2009), "Efficacy of anti-poverty and welfare programs in Portugal: the joint impact of the CSI and RSI", ISEG, Working Papers 42/2009/DE.

A pobreza tornou-se, assim, um fenómeno mensurável através de indicadores *seguros*, como ter um determinado rendimento (MISTURELLI e HEFFERNAN, 2008), mas estes dados são necessariamente parciais. Ao analisarmos as percepções sociais forneceremos porventura também informação para pensar a receptividade que determinadas medidas políticas de combate à pobreza podem ter na população.

No entanto, a utilidade dos dados sobre as percepções é discutível devido à sua natureza subjectiva, daí possivelmente também a sua escassez. Com efeito, ainda que os primeiros estudos sobre percepções da pobreza e sobre a atribuição de causas de pobreza em particular remontem aos anos 70 nos Estados Unidos e que se considere que as percepções influenciam a legitimidade das políticas anti-pobreza (LEPIANKA *et al.*, 2009), existem poucos

estudos empíricos sobre as percepções sociais (PAUGAM e SELZ, 2005) do que é hoje um problema social e de direitos sociais (CAPUCHA, 2005).

O Eurobarómetro, que desde 1973 procura monitorizar a opinião pública europeia, incluiu algumas questões sobre a pobreza em algumas edições, mas só em 2009 foi dada uma atenção particular às percepções da pobreza. Esta atenção surge numa altura em que o termo *pobreza* volta a ser usado ao nível do discurso político europeu, agora a par do conceito de exclusão social (LEPIANKA *et al.*, 2009).

Em Portugal, o primeiro estudo sobre as percepções da pobreza data do início dos anos 1990 e circunscreve-se à cidade do Porto (BAPTISTA *et al.*, 1995). O primeiro inquérito nacional surge cerca de 10 anos depois. É dele e da sua segunda edição que damos conta neste artigo.

Analisar as percepções é considerar o sentido que os indivíduos dão à pobreza em função das suas experiências pessoais, do seu conhecimento e sentir. Podemos assim supor que esta perspectiva nos informe de uma realidade que escapa aos indicadores estatísticos, como sucede com a chamada *pobreza encoberta ou envergonhada*.

Para a formação das percepções concorrem factores diversos, entre os quais o *clima económico* (PAUGAM e SLEZ, 2005) mas também o *clima político* por exemplo. Deste modo, ainda que não possamos estabelecer relações lineares entre estes fenómenos com base nos nossos dados, recordarmos que o inquérito foi aplicado em períodos marcados por acontecimentos políticos quer de âmbito nacional quer internacional, designadamente a demissão do primeiro-ministro no Verão de 2004 e nomeação do novo chefe do Governo pelo Presidente da República numa decisão inédita no nosso regime democrático. Por outro lado, 2009 foi um ano marcado pelo final de uma legislatura de maioria socialista e pela crise financeira internacional.

Outros factores contribuem seguramente para a formação das percepções, entre os quais a influência que recebemos da comunicação social. Para além do reforço de estereótipos sobre os sem-abrigo, os beneficiários de apoios sociais, etc., estudos em outros países, designadamente nos Estados Unidos, revelam que existe pouca informação na cobertura jornalística sobre a pobreza (BULLOCK *et al.*, 2001). Em todo o caso, no nosso país, aparentemente há uma visibilidade crescente do fenómeno nos últimos anos.

A pobreza tornou-se, assim, um fenómeno mensurável através de indicadores seguros, como ter um determinado rendimento mas estes dados são necessariamente parciais. Ao analisarmos as percepções sociais forneceremos porventura também informação para pensar a receptividade que determinadas medidas políticas de combate à pobreza podem ter na população.

2. O primeiro inquérito nacional sobre as percepções da pobreza em Portugal

Para a análise do inquérito nacional REAPN-Amnistia Internacional agrupámos as perguntas em três grandes grupos, a saber: percepções da situação de pobreza (grau de pobreza e perspectivas da sua evolução); identificação da pobreza (causas e indicadores); questões normativas (responsáveis e medidas políticas a adoptar).

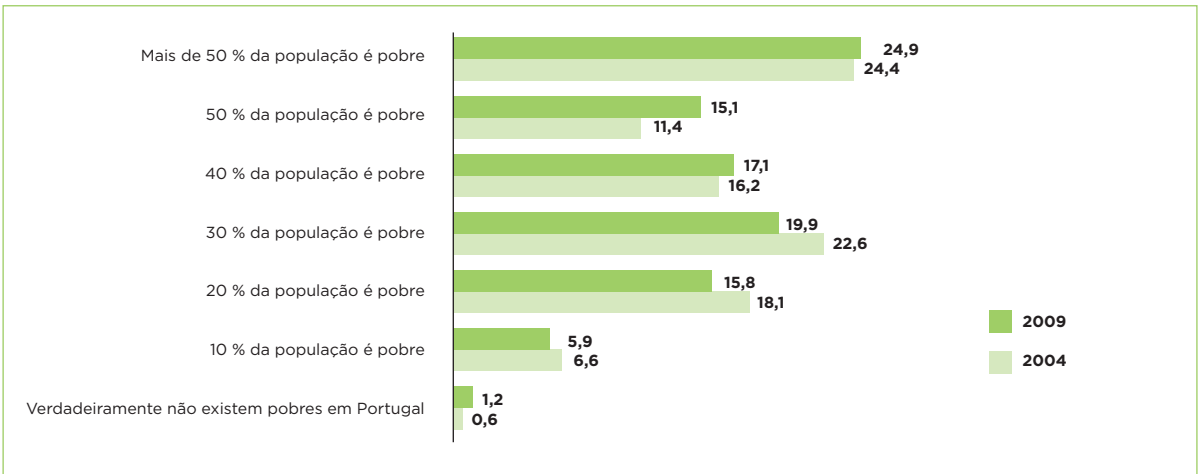
2.1. Percepções da situação de pobreza

Uma das primeiras questões colocadas no inquérito diz respeito à percepção da existência de pobreza em Portugal. Os dados do inquérito revelam valores próximos em 2004 e 2009 embora em 2009 haja mais indivíduos a considerar que a pobreza atinge uma grande parte dos portugueses (os indicadores acima de 40 % da população *é pobre* têm um peso ligeiramente superior em 2009). O Gráfico 1 apresenta a distribuição da percepção de existência de pobreza no nosso país nos dois anos.

Se tivermos em conta que mais de metade dos inquiridos da amostra (52 % em 2004 e 57,1 % em 2009)⁵

Apenas uma pequena parte dos inquiridos classifica a pobreza existente como miséria, sendo que, em ambos os anos, menos de 1 % dos inquiridos se considera numa situação de miséria ou pobreza extrema. Por outro lado, a percepção do risco de pobreza aumentou mais de 10 % de 2004 para 2009. O risco do próprio inquirido cair na pobreza também é superior em 2009, mas a grande parte dos inquiridos (80,3 % em 2004 e 71,7 % em 2009) declara viver numa situação de conforto ou de algum conforto.

Gráfico 1: A existência de pobreza em Portugal (%)



n=1250 (2004); n=1283 (2009).

⁵ Estes valores resultam da acumulação de três categorias, conforme apresentadas no Gráfico 1: 40 % da população *é pobre*, 50 % da população *é pobre*, mais de 50 % da população *é pobre*.

considera que 40 % da população ou mais é pobre, os dados do inquérito parecem revelar alguma discrepância face aos indicadores oficiais relativos ao risco de pobreza.⁶ Recordamos que, segundo o INE, em 2007, a taxa de pobreza antes das transferências sociais é de 40 % e após as transferências de 18 %. As percepções sociais poderão estar a indiciar, portanto, a existência de pobreza para além da que é captada pelos rendimentos.

Apenas uma pequena parte dos inquiridos classifica a pobreza existente como *miséria* (7,3 % em 2004 e 5,9 % em 2009), sendo que, em ambos os anos, menos de 1 % dos inquiridos se considera numa situação de miséria ou pobreza extrema. Por outro lado, a percepção do *risco de pobreza*⁷ aumentou mais de 10 % de 2004 para 2009 (24,2 % em 2004 e 36,5 % em 2009). O risco do próprio inquirido cair na pobreza também é superior em 2009 (12,7 % em 2004 e 20,3 % em 2009), mas a grande parte dos inquiridos (80,3 % em 2004 e 71,7 % em 2009) declara viver numa situação de *conforto* ou de *algum conforto*.

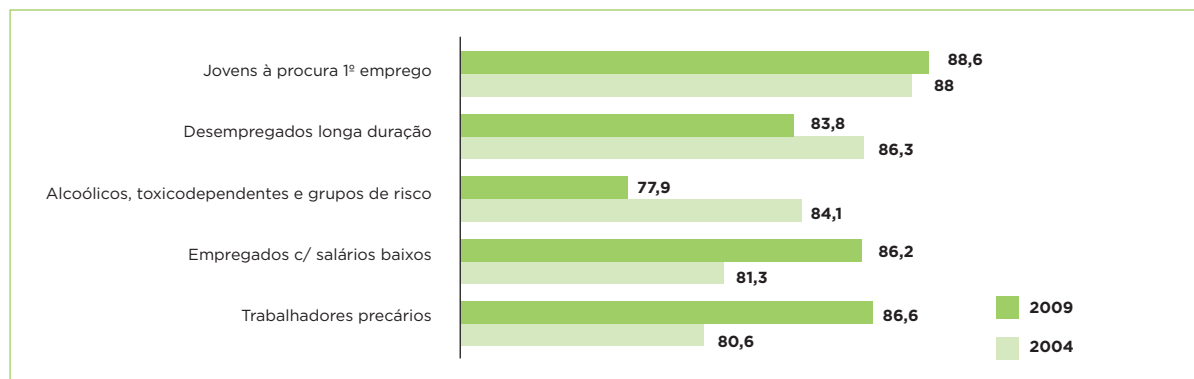
Quando questionados sobre a situação de pobreza no país, em ambas as edições do inquérito, uma grande maioria dos inquiridos considera que a pobreza

aumentou nos últimos 5 anos, sendo a taxa de respostas mais alta em 2009 (74,4 % em 2004 e 84,8 % em 2009). Estes dados vão ao encontro dos dados da sondagem de 2009 do Eurobarómetro (European Commission, 2009a) onde 89 % dos inquiridos em Portugal sustentam que a pobreza a nível nacional *aumentou* ou *aumentou imenso* e 69 % dos inquiridos dizem que a pobreza na área onde vive *aumentou* ou *aumentou imenso*.

O futuro próximo é olhado com algum pessimismo, pois, em 2004, 60,8 % dos inquiridos consideravam que a pobreza ia aumentar no país, valor que é ligeiramente superior em 2009 (66,2 %). No mesmo sentido, se em 2004 menos de metade dos inquiridos (46,1 %) considera que os pobres são pessoas que *já estiveram em melhor situação*, em 2009 esta resposta é dada por uma grande parte dos inquiridos (74,2%).⁸

No que diz respeito à evolução da composição social dos pobres, quer no inquérito de 2004 quer no de 2009, uma grande parte dos inquiridos sustenta que há hoje novos grupos vulneráveis (72,3 % em 2004 e 83 % em 2009).⁹ O grupo que um maior número de inquiridos considera ser vulnerável à pobreza hoje são os *jovens à procura de primeiro emprego* (88 % em 2004 e 88,6 % em 2009).

Gráfico : Grupos vulneráveis à pobreza hoje (%)



n = 1179 (2004); n = 966 (2009).

⁶ A comparação com os dados do Eurobarómetro não se revela tão fácil, até porque se perguntava no máximo se 1 pessoa em 3 era pobre, ao que 40 % dos inquiridos responderam afirmativamente.

⁷ A noção de *risco de pobreza* utilizada no inquérito REAPN-Amnistia Internacional não coincide com a oficial nem é numérica.

⁸ Esta pergunta foi analisada com exclusão dos indivíduos que consideram que *verdadeiramente, não existe pobreza em Portugal*.

⁹ Esta pergunta foi analisada com exclusão dos indivíduos com até 34 anos por não apresentarem as mesmas condições que o resto da amostra para a comparação da situação de hoje com a de há 20 anos.

A percepção dos grupos vulneráveis à pobreza hoje revela um maior consenso do que a percepção sobre aqueles que eram pobres há 20 anos, o que fica evidenciado pelas taxas de resposta elevadas no primeiro caso. Além disso, constata-se que há uma percepção generalizada de que a situação laboral torna os indivíduos vulneráveis à pobreza no presente, enquanto os grupos vulneráveis à pobreza há 20 anos mais referidos são grupos com uma condição minoritária, como os deficientes.

Já no que respeita ao segundo grupo mais referido, há diferenças entre o inquérito de 2004 e o de 2009. Com efeito, em 2004, 84,1 % dos inquiridos referiu os *alcoólicos, toxicodependentes e outros grupos de risco*, enquanto em 2009 o segundo grupo mais referido são os *trabalhadores precários* (86,6 %). O Gráfico 2 dá-nos conta da distribuição das respostas a esta pergunta.

Também os dados do Eurobarómetro (2009b) apontam para o mundo laboral como estando associado à pobreza, isto é, os *desempregados* são o grupo vulnerável mais mencionado pela amostra desta sondagem, com 67 % de respostas, embora os *trabalhadores precários* só reúnam 31 % de respostas.¹⁰

A percepção dos grupos vulneráveis à pobreza hoje revela um maior consenso do que a percepção sobre aqueles que eram pobres há 20 anos, o que fica evidenciado pelas taxas de resposta elevadas no primeiro caso. Além disso, constata-se que há uma percepção generalizada de que a situação laboral torna os indivíduos vulneráveis à pobreza no presente, enquanto os grupos vulneráveis à pobreza há 20 anos mais referidos são grupos com uma condição minoritária, como os *deficientes* (98,7 % em 2004 e 57,1 % em 2009) ou os *doentes crónicos* (61,2 % em 2004 e 48,3 % em 2009).

Importa sublinhar que não se trata necessariamente dos grupos com maior grau de vulnerabilidade à pobreza, mas dos grupos vulneráveis identificados por um

maior número de inquiridos, ou seja, os grupos que reúnem maior consenso quanto à sua condição.

Os dados sobre a percepção actual e a evolução da pobreza vão ao encontro de um balanço geral negativo do país. Se em ambos os anos há uma percepção algo pessimista, 2009 evidencia-o com mais clareza. Com efeito, em 2004, 59,2 % dos inquiridos declaravam que o país piorou nos últimos 5 anos mas, em 2009, estas respostas ascendem a 75,3 % dos inquiridos. As expectativas para o futuro próximo vão no mesmo sentido: em 2004, 37,1 % dos inquiridos sustentavam que a situação tenderá a piorar enquanto em 2009 quase metade da amostra (49,3 %) o afirma.

2.2. Identificação da pobreza

Indo ao encontro das baixas expectativas referidas atrás, a percepção de cerca de três quartos da amostra (75,4 % em 2004 e 77,5 % em 2009) é de que os pobres têm *poucas ou nenhuma possibilidades* de sair da situação em que se encontram¹¹. Isto quer dizer que menos de um quarto dos inquiridos considera que os que estão em situação de pobreza podem sair dela (24,6 % em 2004 e 22,5 % em 2009).

Relativamente às causas da pobreza, não há nenhuma resposta que seja dada pelo menos por metade da amostra, o que quer dizer que não há uma convergência

¹⁰ Os itens de resposta não são coincidentes entre o inquérito de 2009 e o do Eurobarómetro de 2009 pelo que sublinhamos apenas a aproximação da natureza do grupo mais mencionado.

¹¹ Esta pergunta foi analisada com exclusão dos indivíduos que consideram que *verdadeiramente, não existe pobreza em Portugal*.

Relativamente às causas da pobreza, não há nenhuma resposta que seja dada pelo menos por metade da amostra, o que quer dizer que não há uma convergência alargada sobre as causas da pobreza. Verificamos depois que há variações significativas na importância dada a cada causa, designadamente em 2004 a mais referida era a dependência do álcool e de drogas. Por outro lado, em 2009, a causa mais referida são os baixos salários. O Governo é considerado responsável pela existência de pobreza por uma grande maioria dos inquiridos em ambos os anos do inquérito nacional.

alargada sobre as causas da pobreza. Verificamos depois que há variações significativas na importância dada a cada causa, designadamente em 2004 a mais referida era a *dependência do álcool e de drogas* (44,6 %) que em 2009 surge com menos 10,8 pontos percentuais. Por outro lado, em 2009, a causa mais referida são os *baixos salários* (45,4 %), factor que evidencia um crescimento face a 2004 de 5,9 pontos percentuais. Note-se que a causa mais citada tem uma natureza diversa nos dois anos, estando em 2004 associada mais ao indivíduo e sendo em 2009 externa a ele. De qualquer modo, note-se que nenhum factor reúne metade das respostas dos inquiridos, conforme mostra o Gráfico seguinte.

Indo de algum modo ao encontro dos resultados do inquérito de 2009, os dados do Eurobarómetro (2009b) indicam os aspectos na sociedade que poderão explicar melhor a razão pela qual as pessoas são pobres, a saber o *desemprego elevado* e os *salários baixos* (61 % e 49 % respectivamente), aspectos que de resto são também os mais citados pela média dos países europeus.

O *Governo* é considerado responsável pela existência de pobreza por uma grande maioria dos inquiridos em ambos os anos do inquérito nacional (77,4 % em 2004 e 77,2 % em 2009), assim como na sondagem do Eurobarómetro (2009b), onde é indicado por 63 % da amostra. Segue-se depois, no inquérito nacional, com muito menor expressão, o *Estado* (34,2 % em 2004 e 37,7 % em 2009). No Eurobarómetro, em segundo lugar surge a *União Europeia* com 14 % de respostas. Em 2009, em terceiro lugar, não perfazendo um quarto da amostra mas com mais peso do que em 2004, houve

Gráfico 3 As principais causas de pobreza (%)



n = 1299 (2004); n = 1333 (2009).

quem indicasse os *partidos políticos* (15,1 % em 2004 e 23,4 % em 2009). Por outro lado, em 2004, em terceiro lugar surgem os *cidadãos* ainda que com uma expressão também pequena (19,5 % em 2004 e 20,2 % em 2009). Os actores sociais menos mencionados foram, em ambos os anos, as *associações e as ONG*, havendo menos de 1 % de referências na amostra.

Em 2009, parece prevalecer, portanto, uma causalidade externa¹² que é de resto considerada por alguns autores como comum na chamada *tradição continental* em que Portugal se encontrará (LEPIANKA *et al.*, 2009), mas ao que não serão seguramente indiferentes os efeitos da crise vivida neste ano e designadamente o crescimento do desemprego.

Os sinais de pobreza mais mencionados pelos inquiridos em ambos os anos e que no fundo se baseiam na sua noção de pobreza são: *não ter água, luz nem casa de banho* (76,2 % em 2004 e 68,7 % em 2009), seguindo-se, com muito menor expressão, *não beneficiar de apoio social quando precisa* (36,7 % em 2004 e 39,2 % em 2009) e *não ter uma alimentação equilibrada* (34,4 % em 2004 e 36 % em 2009). Por conseguinte, podemos dizer que a inexistência de condições mínimas de salubridade continua a ser o conceito de pobreza mais consensual, não havendo ainda menção alargada a formas de pobreza mais recentes.

De notar que no Eurobarómetro (European Commission, 2009b) a noção de pobreza mais referida pelos

inquiridos no nosso país é próxima à do inquérito nacional, pois 32 % dos indivíduos assinalaram que *as pessoas são pobres quando não podem adquirir bens básicos que necessitam para viver (alimentos, abrigo, vestuário, etc.)*, tendo mencionado com menor frequência o viver abaixo do limiar de pobreza (indicador precisado em euros), o depender de acções de caridade ou apoio estatal, a ausência de recursos para uma participação plena e ter um estatuto baixo.

2.3. Questões normativas

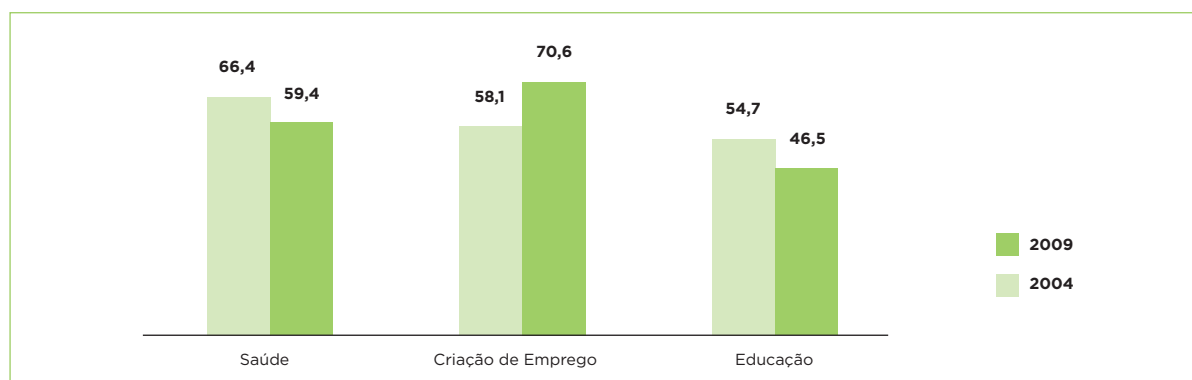
Para a maioria dos inquiridos em 2009 (70,6 %), a criação de emprego é uma área onde o Governo deve gastar dinheiro. Já em 2004, a saúde era o destino mais referido para investimento dos dinheiros públicos (66,4 %). Importa sublinhar que não se trata das áreas onde se deveria investir primeiro o dinheiro, mas das áreas que reúnem maior consenso entre os inquiridos para ser nelas despendido dinheiro. O Gráfico 4 dá conta dos resultados desta pergunta onde houve mais respostas.

No mesmo sentido apontam as respostas relativas às medidas a adoptar. Quer em 2004 quer em 2009, os inquiridos referem sobretudo *criação de emprego* (68,1 % em 2004 e 74,8 % em 2009). Em segundo lugar, surge a *formação profissional* também para ambos os anos (39,2 % em 2004 e 42,6 % em 2009), mas já em terceiro lugar a concentração de respostas diverge. Com efeito, em 2009,

Os sinais de pobreza mais mencionados pelos inquiridos em ambos os anos e que no fundo se baseiam na sua noção de pobreza são: não ter água, luz nem casa de banho seguindo-se, com muito menor expressão, não beneficiar de apoio social quando precisa e não ter uma alimentação equilibrada. Por conseguinte, podemos dizer que a inexistência de condições mínimas de salubridade continua a ser o conceito de pobreza mais consensual, não havendo ainda menção alargada a formas de pobreza mais recentes.

¹² Não sendo nosso propósito discutir tipologias de causalidade, não queremos deixar de fazer notar que o emprego da dicotomia imputação individual *versus* externa, ainda que possa ser entendida como redutora, nos permite fazer uma primeira classificação com claras implicações práticas.

Gráfico 4 Em que é que os Governos deveriam gastar mais dinheiro (%)



n = 1307 (2004); n = 1330 (2009)

A pobreza é associada à situação laboral particularmente em 2009, o que não é de estranhar se tivermos presente que Portugal foi dos países europeus que mais sofreu com a crise ao nível do emprego. De resto, o emprego está há muito associado ao debate sobre a pobreza sendo entendido como uma forma de reduzir o risco de pobreza e até o melhor caminho para se sair da pobreza.

houve um maior número de indivíduos que assinalou a *satisfação das necessidades das pessoas mais carenciadas* (33 % em 2004 e 41,8 % em 2009), enquanto em 2004 surge em terceiro lugar o *cumprimento da escolaridade obrigatória* (34,2 % em 2004 e 27,7 % em 2009).

Os dados do Eurobarómetro (European Commission, 2009b) vão de novo ao encontro dos do inquérito nacional de 2009, pois 64 % dos inquiridos no nosso país respondem que a *oferta de oportunidades de emprego* deve ser uma prioridade para o Governo ajudar as pessoas a sair da crise, seguindo-se depois, com menor expressão, *assegurar o crescimento económico a fim de melhorar o padrão de vida geral*.

Notas finais

O primeiro estudo sobre a pobreza em Portugal data do início dos anos 80 (COSTA, 2008), mas só no início da década de 90 a problemática da pobreza foi analisada do ponto de vista das percepções dos indivíduos com um estudo centrado na cidade do Porto (BAPTISTA *et al.*, 1995). A informação relativa à pobreza começou por se basear e de resto continua a ser dominada por uma definição objectiva de pobreza, a qual tem sido útil à adopção de medidas políticas mas não pode deixar de ser parcial. A esta definição escapa nomeadamente o sentir da população, informação relevante quando se pretende contar com a adesão da população às medidas políticas.

As instituições políticas públicas são as entidades mais referidas como tendo um papel na resolução dos problemas de pobreza e exclusão social. Reunindo um amplo consenso, o Governo é o actor que é visto por um maior número de inquiridos, nos dois anos do inquérito, como tendo capacidade para intervir.

Em 2004, pela primeira vez foi realizado um inquérito nacional sobre as percepções sobre a pobreza. Este inquérito teve uma segunda edição em 2009 que veio a coincidir com a sondagem especial sobre o mesmo tema levada a cabo pelo Eurobarómetro. Os resultados do inquérito nacional e do europeu são, de um modo geral, convergentes, conforme procurámos mostrar.

Podemos dizer que, quer em 2004 quer em 2009, há uma percepção generalizada de existência de mais pobreza em Portugal e de pouca confiança em ver a situação mudar nos próximos anos.

A pobreza é associada à situação laboral particularmente em 2009, o que não é de estranhar se tivermos presente que Portugal foi dos países europeus que mais sofreu com a crise ao nível do emprego.¹³ De resto, o emprego está há muito associado ao debate sobre a pobreza¹⁴ sendo entendido como uma forma de reduzir o risco de pobreza e até o *melhor caminho para se sair da pobreza* (ILO, 2003). Mas, como alguma literatura científica tem sustentado, importa ter em conta que tipo

de trabalho está em causa (TOMLINSON e PARKER, 2010), pois nem todo o emprego consegue tirar os indivíduos da pobreza, nomeadamente o trabalho pouco qualificado e precário.¹⁵

As instituições políticas públicas são as entidades mais referidas como tendo um papel na resolução dos problemas de pobreza e exclusão social. Reunindo um amplo consenso, o Governo é o actor que é visto por um maior número de inquiridos, nos dois anos do inquérito, como tendo capacidade para intervir. De novo os resultados do inquérito encontram eco na sondagem Eurobarómetro, o que não é surpreendente se tivermos em conta que pertencemos ao padrão *europeu continental* que tende a valorizar a intervenção dos poderes públicos na vida dos indivíduos. Ainda que a externalização das causas e dos responsáveis pela pobreza possa contribuir para alguma passividade dos indivíduos, a adopção e implementação de políticas sociais poderá por outro lado ficar assim facilitada.

¹³ De acordo com os dados do Eurostat, em Dezembro de 2009, a taxa de desemprego em Portugal era de 10,4 %, ou seja, a quinta mais alta da UE-27 (ficando acima da média que se saldava em 9,6 %) e a terceira mais alta da UE-12 (cuja média era de 10 %). In Eurostat (2010), *Harmonised Unemployment Rate by Gender Total*, in Internet: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teilm020&tableSelection=1&plugin=1> (acedido a 13/1/2011).

¹⁴ Em Portugal, alguns estudos têm sido desenvolvidos justamente articulando a questão da pobreza com a do trabalho como sucede com: DIOGO, Fernando (2008), *Pobreza, Trabalho, Identidade*, Celta, Oeiras; CALEIRAS, Jorge (2008), "Do desemprego à pobreza? Trajectórias, experiências e enfrentamentos", in *E-Cadernos CES*, 2.

¹⁵ O conceito de *precariedade* a que nos reportamos é amplo, remetendo essencialmente para o carácter involuntário da instabilidade derivada do vínculo contratual e consequente falta de protecção social.

SEMINÁRIO

DISPOSITIVO DE ANTECIPAÇÃO DE NECESSIDADES DE COMPETÊNCIAS DE CAPITAL HUMANO EM PORTUGAL

24 DE MAIO DE 2010

Teve lugar, no dia 24 de Maio de 2010, no Hotel Altis em Lisboa, o *Seminário Dispositivo de Antecipação de Necessidades de Competências de Capital Humano em Portugal*, cuja sessão de abertura foi presidida pela Directora-Geral do Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS), e pelo Secretário de Estado do Emprego e da Formação Profissional.

O objectivo deste Seminário prendeu-se com a necessidade de apresentação do Estudo *Dispositivo de Antecipação de Necessidades de Competências de Capital Humano em Portugal*, uma problemática de curto e longo prazo na perspectiva do mercado de trabalho. O estudo apresenta-se com uma elevada capacidade de passar de uma abordagem pontual para uma abordagem sistémica, mostrando que a formação e o trabalho não devem ser, de todo, dois mundos distintos.

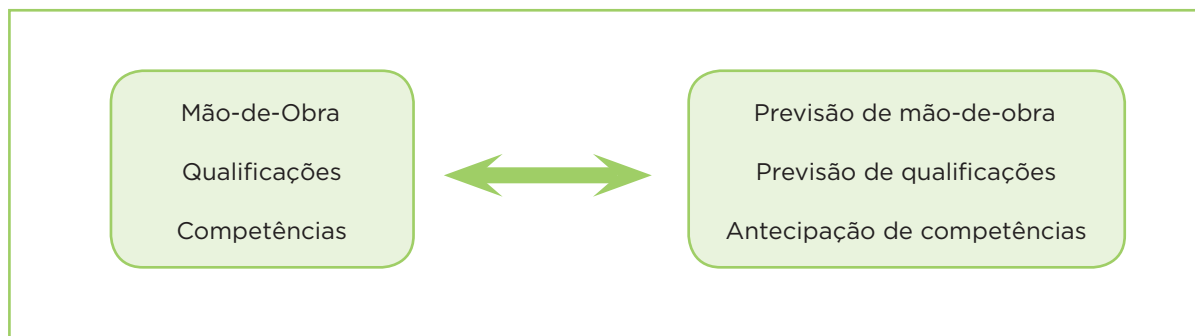
O próprio Conselho Europeu na sua Iniciativa: “Novas Competências para Novos Empregos”, identifica a necessidade de antecipar as necessidades de competências que estão a surgir nos mercados de trabalho e cujos *outputs* seriam inseridos nas políticas da educação, formação profissional e mercado de trabalho.

Segundo Roberto Carneiro, um dos autores do estudo, os homens sempre ambicionaram serem Deuses, com base em duas prerrogativas: criar a vida e ver o futuro. Perspectivar o futuro é pois, o principal objectivo do estudo apresentado neste Seminário. Nos dias de hoje inicia-se uma mudança de paradigma tripló em duas frentes:

Cada vez mais os estudos de antecipação e perspectivação do futuro são mais comuns e relevantes para a gestão pública e privada. No entanto, os estudos sobre o futuro da educação e formação relacionado com a evolução das competências são raros. Neste sentido, este estudo elaborado pelo CEPCEP (Universidade Católica Portuguesa) para o Gabinete de Estratégia e Planeamento do MTSS, baseia-se numa abordagem que explora a procura e a oferta de competências, das mais específicas às mais transversais. Partindo dos métodos de antecipação disponíveis e tendo como linha os avanços a nível internacional no domínio das competências-chave e dos métodos de avaliação de competências, estruturou-se um conjunto de opções metodológicas que podem funcionar como reforço da capacidade de antecipação neste domínio a nível nacional.

O GEP tomou a iniciativa de fomentar o debate sobre esta temática, para o que convidou um conjunto de investigadores e peritos internacionais e nacionais a apresentar os seus estudos e experiências neste domínio, debate esse compilado em mais um número da Coleção *Cogitum* sob a temática Metodologias de Antecipação de Necessidades de Competências e de Capital Humano que convidamos a conhecer. Este estudo, objecto de apresentação no Seminário é também apresentando de uma forma mais completa no Documento inserido no Caderno Sociedade e Trabalho XII sobre Competências. Ambas as publicações poderão ser adquiridas na Livraria Sociedade e Trabalho do GEP ou através da loja virtual em:

http://www.gep.mtss.gov.pt/edicoes/lojae/index_lojae.php



SEMINÁRIO

EMPREGO – DIREITO A UM TRABALHO DIGNO

17 E 18 DE MAIO DE 2010

Teve lugar, nos dias 17 e 18 de Maio de 2010, no Auditório do Montepio em Lisboa, o **Seminário Emprego – Direito a um Trabalho Digno**, cuja sessão de abertura foi presidida pela Sra. Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social, Maria Helena André.

Comemora-se este ano o Ano Europeu do Combate à Pobreza e à Exclusão Social (AECPEs) e é neste sentido que o Instituto de Segurança Social organizou o evento no qual se abordou a temática da pobreza, mas também a questão do trabalho digno. Questões discutidas ao longo dos quatro painéis do seminário:

Painel 1 – Empreendedorismo, PME e Apoios à Criação de Emprego.

Painel 2 – Dinamismos Locais e Comunitários: contributos para a criação de emprego.

Painel 3 – Economia Social, Emprego e Responsabilidade Social.

Painel 4 – Microcrédito, Inovação Social e Terceiro Sector.

No decorrer dos trabalhos, muitas foram as ideias e matérias apresentadas em torno da temática do seminário. Apresenta-se aqui um resumo dos quatro painéis, todos baseados no lema *“Pobreza é ficar indiferente! Juntos por uma sociedade para todos”*, com objectivo de compreender como as diversas áreas convidadas podem contribuir para o trabalho digno.

Um dos objectivos da OIT corresponde à promoção de oportunidades para que todos possam ter acesso a um trabalho digno com liberdade, dignidade e igualdade. No entanto a criação de trabalho não significa sempre o fim da pobreza, esta resulta de questões sistémicas e do livre arbítrio dos homens. Trata-se de um fenómeno complexo e a este propósito a OIT considera quatro objectivos estratégicos: a promoção do emprego, o desenvolvimento de medidas de criação de emprego, o respeito pelos direitos fundamentais do trabalho e a crise económica mundial que agravou a problemática da pobreza. Para a Directora do Escritório da OIT em Lisboa, é urgente salvar o emprego através de uma acção rápida de protecção social e de apoio aos grupos vulneráveis.

Como afirmou a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social, não é possível, nos dias de hoje, dissociar trabalho digno e pobreza, destacando aqui a Declaração

do Milénio das Nações Unidas, na qual os Chefes de Estado se comprometem, entre outros valores, à criação de um ambiente a nível nacional e global comuns que conduza ao desenvolvimento e erradicação da pobreza. Considerando que na Europa, 8 % dos cidadãos estão em risco de pobreza, é premente assumir que estamos perante novas exigências no que toca às competências, estando lançado o desafio: não há trabalho digno sem trabalhadores bem formados e com vontade de correr riscos, é necessário que os parceiros sociais sejam capazes de utilizar o diálogo social e com a vontade colectiva de todos seja possível construir um país mais coeso.

Painel 1 – Empreendedorismo, PME e Apoios à Criação de Emprego

Segundo António Câmara, Embaixador do AECPEs, falar de emprego está ligado ao conceito de trabalho digno e à responsabilidade cidadã. Não há maior dignidade do trabalho do que aquela que aproveita as capacidades de cada um.

É importante, face às adversidades da actualidade, a educação de uma nova geração de empreendedores. No mundo de hoje estão cartografadas as intensidades das actividades económicas do emprego e existe uma provada relação entre a riqueza dos países e a inovação. Os países mais avançados são os que mais apostam na inovação, nesta linha de pensamento, o desafio a lançar será o de criar uma nova geração de exploradores para a vida cívica cujas características devem basear-se na paixão, energia, capacidade de lidar com o stress, auto-confiança, capacidade de trabalhar em grupo, capacidade para liderar grupos e capacidade de concretização.

Se por um lado os estudantes de hoje são mais internacionalizados (facilidade de acesso às TIC), por outro a escola não consegue acompanhar esta mudança, o ensino é demasiado convergente, não forma os estudantes para a ambiguidade e incerteza. É necessário estimular os estudantes a criar, ensinando o saber-fazer e incentivando depois a sua participação em programas de investigação. Na verdade Portugal tem excelentes cientistas, mas o apoio ao empreendedorismo não responde da melhor forma, a indústria portuguesa não tem liquidez e interlocutores para poder absorver as contribuições da investigação universitária. Cabe pois, aos professores universitários, ajudar a criar saídas para o estudo,

sendo necessário incentivá-los a criar empregos / empresas. Para António Câmara, o desenvolvimento do país deverá basear-se no novo conhecimento, mais do que na riqueza. É urgente criar um ecossistema com capacidade de absorção de jovens e facilitador de novos empregos.

Neste painel foram ainda apresentados alguns Programas de apoio à inovação e ao empreendedorismo, como por exemplo, o IAPMEI que apresentou sucintamente o Programa FININCIA que apoia a inovação financeira, promovendo a concretização de projectos inovadores, estimulando processos de consolidação e transmissão empresarial. O objectivo é o de dinamizar e empreendedorismo e apoiar a criação de empresas e respectivos empreendedores.

Painel 2 – Dinamismos Locais e Comunitários: contributos para a Criação de Emprego

Este painel apresentou alguns contributos na criação de emprego, nomeadamente a Fundação Aga Khan cujo objectivo principal consiste em encontrar pontos-chave e criativos contra os factores que inibam o desenvolvimento local. Destacou-se aqui o Programa de Desenvolvimento Comunitário Urbano – K' Cidade. Este Programa, com uma visão holística integrado nos problemas de inserção comunitária, convida à participação das pessoas e das organizações como *stakeholders*.

Para a Directora da Fundação, a educação, a cidadania e a ALV, são factores de promoção da empregabilidade, o que não significa que criem emprego, são sim facilitadores de processos e de aquisição de competências, criando benefícios individuais e colectivos de valorização pessoal, deixando em aberto a resposta às questões: o paradigma do emprego por conta de outrem não estará fora da actualidade? Formar pessoas para que emprego?

A propósito dos dinamismos sociais abordados neste painel, Jorge Oliveira, Presidente da Associação para o Apoio à Integração Social e Comunitária, afirma que cabe aos incluídos a promoção da inclusão dos excluídos, criando uma sociedade civil de todos e para todos. Apresentando o Espaço T como dinâmico e promotor da inclusão, este visa sobretudo dois objectivos: integrar pessoas com problemas biopsicosociais e ditos normais através da arte, um instrumento ou meio para atingir e transmitir as potencialidades de cada indivíduo e

promover uma mudança de cultura de forma a inserir as pessoas na sociedade. Para este orador, mais importante quer dar emprego, é necessário definir o modelo de integração articulando com a Segurança Social e as próprias empresas.

Painel 3 – Economia Social, Emprego e Responsabilidade Social

Das várias intervenções destacam-se algumas ideias e opiniões que se apresentam de seguida.

A economia social é intrínseca ao Terceiro Sector, as empresas assumem-se como geradoras de lucros, uma vez que são elas quem alimentam o emprego e os diversos factores de produtividade. Devemos de olhar para a economia social como presente e futuro, ela é para as empresas que a adoptam, uma vantagem competitiva que promove a reputação, uma vez que os valores de ética e humanos são positivos, de salientar que, para os investidores atentos a este tema, os lucros financeiros estão ao mesmo nível que os factores de responsabilidade social, no *ranking* de melhor empresa.

Neste painel, Eduardo Graça, Presidente da Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (CASES), apresenta esta como um novo dispositivo - pareceria entre o Estado e um conjunto de entidades privadas que desenvolvem actividades de economia social ou que estão ligadas a esta, uma mais valia que serve de alavanca e promove o interesse nesta temática.

Foi ainda abordado o Projecto Europeu “Bridges for Inclusion”, um Projecto financiado pela UE no âmbito do Programa PROGRESS e cuja promoção pertence à Rede Europeia Anti-Pobreza. Este Projecto tem como objectivo geral o de tornar mais clara e efectiva a relação entre o emprego, a protecção social e a inclusão, fomentando estratégias e práticas provenientes do campo de empreendedorismo social, da economia social e do desenvolvimento local, onde esta relação possa ser positivamente concretizada. Apresenta como principal actividade o *overview* europeu, isto é, o diálogo entre as estratégias europeias e a estratégia de inclusão social. Para Sérgio Alves, coordenador do Projecto, o emprego só funciona como fonte de inclusão se os três pilares – rendimento / participação / regulação – existirem. A inclusão activa deverá ser realizada através do acesso a um rendimento adequado, serviços de qualidade e

DIA DE INFORMAÇÃO - EUROPEANA

1 DE JUNHO DE 2010

emprego de qualidade, institucionalizando a participação da sociedade civil nas decisões com base nos direitos humanos (direito ao desenvolvimento e direito a participar no desenvolvimento).

Painel 4 – Microcrédito, Inovação Social e Terceiro Sector

Este último painel aborda a temática do microcrédito aqui apresentado como um instrumento eficaz no combate à pobreza, uma vez que quem a ele recorre não terá condições para recorrer ao crédito. Mas acreditar e investir em iniciativas implica que se veja neste meio a possibilidade de autonomia de um indivíduo que busca uma oportunidade e que está privada de recursos económicos.

Para o Presidente da Associação Nacional de Direito ao Crédito (ANDC), a questão do microcrédito exige uma formação diferente na sociedade. Permite a possibilidade potencial de inserção no mundo do trabalho, inscreve-se na lógica de acesso aos direitos e consequentemente o dever de participar. Tendo uma vivência ainda muito recente em Portugal (dez anos), o microcrédito fomenta a inserção social e a sua existência depende da vontade da sociedade civil, de um projecto de solidariedade e responsabilidade, de uma parceria tripartida - sociedade civil (ANDC), Estado (IEFP) e sector financeiro (BES / BCP / CGD) - de um corpo de voluntários e de uma estrutura profissional. O microcrédito funciona como pequenos empréstimos destinados a pessoas excluídas do sistema bancário tradicional com vista a manter um negócio ou criar o seu próprio emprego, só por curiosidade, 20 % da população portuguesa não tem conta bancária e 70 % não tem conta poupança.

Em forma de conclusão, poderemos afirmar que para um trabalho digno, o esforço passa, obrigatoriamente, pela mudança nos comportamentos dos gestores e das empresas. Apoiados por vários projectos comunitários e dinamizadores de criação de emprego, os vários actores da sociedade civil devem fomentar a economia solidária, definida por muitos como economia social e informal. Este é um ponto crucial entre emprego e inclusão.

No passado dia 1 de Julho, realizou-se em Lisboa, na Cinemateca Portuguesa, um encontro sobre a Europeia – Biblioteca Digital Europeia. Trata-se de um projecto, iniciado em 2007 e disponibilizado *on-line* em 20 de Novembro de 2008, financiado pela União Europeia, desenvolvido pelo Grupo da Sociedade da Informação, que tem como principal objectivo, constituir uma grande plataforma de informação, através do fornecimento de conteúdos digitais, nos domínios dos arquivos, museus, bibliotecas e filmes, disponibilizados pelos serviços públicos e/ou privados dos vários países membros, reunindo-se, assim, numa colectânea única, os objectos digitais dos serviços dos 27 actuais Estados-Membros da União Europeia.

Pretendeu-se, neste encontro, dar um maior conhecimento e divulgação deste projecto, uma vez que os objectos digitais disponibilizados, até à presente data, correspondem apenas a 5 % dos conteúdos digitais existentes e ainda não disponibilizados, o que significa uma fraca adesão e contribuição de alguns países. Torna-se crucial, tornar as contribuições, por país, mais equilibradas. O objectivo, neste momento, consiste em atingir os 10 milhões de objectos digitais, o que implica aumentar em 100 %, o volume dos dados disponibilizados pelos países membros da União Europeia.

Foram especificados alguns requisitos técnicos e normativos, relativamente à transferência de dados para a Europeia, entre os quais, o de que apenas os registos de objectos digitais, acessíveis pela Internet, poderão ser transferidos para a Europeia, onde serão depois processados, indexados e disponibilizados no portal multidisciplinar Europeia.

Analisaram-se, também os problemas relativos aos direitos de autor, inerentes ao fornecimento dos conteúdos digitais.

Salientou-se, que o projecto Europeia – Biblioteca Digital Europeia – prestará apoio e serviços aos fornecedores dos conteúdos digitais e aos agregadores.

Referiu-se a necessidade de criar partilha de serviços e recursos, nos vários domínios, arquivos, museus, bibliotecas e filmes.

Como conclusão foi afirmado que “o portal Europeia pertence a todos nós, é criado por todos nós e, deve ser explorado por todos nós”.

Estiveram presentes os representantes de vários serviços, que apresentaram os seus contributos: Europeia – Biblioteca Digital Europeia; Direcção-Geral de Arquivos; Instituto dos Museus e da Conservação; Biblioteca Nacional de Portugal; Cinemateca Portuguesa - Museu do Cinema IP.

Mais informação em: <http://www.europeana.eu>
<http://www.culturadigital.pt>

NORMATIVA

1. MEDIDAS LEGISLATIVAS MAIO A AGOSTO 2010

DOCUMENTAL

1. PESQUISA BIBLIOGRÁFICA TEMÁTICA:
“EXCLUSÃO SOCIAL / MÉTODO ABERTO
DE COORDENAÇÃO / PAÍSES UE”
“PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / EQUIPAMENTOS SOCIAIS
/ REDES SOCIAIS”
“QUALIFICAÇÕES PROFISSIONAIS / PROGRAMA NOVAS
OPORTUNIDADES / POBREZA”
“PESSOAS COM DEFICIÊNCIA / DISCRIMINAÇÃO / DIREITOS
DOS DEFICIENTES / CONCEITOS”
2. LIVRARIA SOCIEDADE E TRABALHO
3. PUBLICAÇÕES EM FOCO
4. WWW EM DESTAQUE
5. RECENSÃO
6. DOCUMENTOS

INFORMAÇÃO

1. Medidas Legislativas

(Maio a Agosto de 2010)

LEIS ORGÂNICAS:

- **Despacho n.º 11041/2010 de 5 de Julho**
Cria e determina as atribuições do Fórum para a Integração Profissional e designa os seus representantes.
DR, IIS, n.º 128, 05/07/2010.
- **Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2010 de 4 de Agosto**
Cria o Conselho Nacional para a Economia Social.
DR, IS, n.º 150, 04/08/2010.
- **Decreto Legislativo Regional n.º 12/2010/M de 5 de Agosto**
Estabelece o Estatuto do Gestor Público das Empresas Públicas da Região Autónoma da Madeira.
DR, IS, n.º 151, 05/08/2010
- **Portaria n.º 826/2010 de 31 de Agosto**
Altera (primeira alteração) os Estatutos do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, IP, aprovados pela Portaria n.º 636/2007, de 30 de Maio.
DR, IS, n.º 169, 31/08/2010

EMPREGO:

POLÍTICA DE EMPREGO:

PORTARIA N.º 274/2010 DE 18 DE MAIO

Alarga às empresas, trabalhadores e activos desempregados que integram os sectores dos ramos da construção civil, cerâmica e metalurgia e metalomecânica o âmbito de aplicação das medidas disponibilizadas no quadro da nova geração de iniciativas sectoriais, procedendo à primeira alteração à Portaria n.º 126/2010, de 1 de Março, que estabelece as normas de funcionamento e de aplicação das medidas tomadas no âmbito do Programa Qualificação-Emprego.

DR, IS, n.º 96, 18/05/2010

PORTARIA N.º 285/2010 DE 25 DE MAIO

Altera o Regulamento da Medida INOV-SOCIAL, aprovado pela Portaria n.º 154/2010, de 11 de Março.

DR, IS, n.º 101, 25/05/2010

DESPACHO N.º 9159/2010 DE 28 DE MAIO

Estabelece os procedimentos a desenvolver pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional para se promover o ajustamento entre a oferta e a procura de emprego.

DR, IIS, n.º 104, 28/05/2010

PORTARIA N.º 294/2010 DE 31 DE MAIO

Altera (primeira alteração) a Portaria n.º 128/2009, de 30 de Janeiro, que regula as medidas “Contrato emprego-inserção” e “Contrato emprego-inserção+”.

DR, IS, n.º 105, 31/05/2010

PORTARIA N.º 298/2010 DE 1 DE JUNHO

Altera a Portaria n.º 127/2009, de 30 de Janeiro, que cria e regula o funcionamento dos gabinetes de inserção profissional.

DR, IS, n.º 106, 01/06/2010

DESPACHO N.º 9386/2010 DE 2 DE JUNHO

Dá nova redacção aos artigos 4º, 5º, 6º e 12º do Regulamento específico que define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da tipologia de intervenção n.º 5.3 “INOV Contacto”, do eixo n.º 5, “Apoio ao empreendedorismo e à transição para a vida activa” do POPH, que foi aprovado pelo Despacho 18231/2008, de 8 de Julho, com a redacção que lhe foi dada pelo Despacho 9938/2009, de 14 de Abril.

DR, IIS, n.º 107, 02/06/2010

PORTARIA N.º 353/2010 DE 21 DE JUNHO

Procede à revogação das medidas transitórias e excepcionais inseridas no âmbito do Programa Qualificação Emprego instituídas para o ano de 2010.

DR, IS, n.º 118, 21/06/2010

DESPACHO N.º 10553/2010 DE 24 DE JUNHO

Aprova e publica o regulamento específico da tipologia de intervenção n.º 5.5, “Qualificação-Emprego”, do eixo n.º 5, “Apoio ao empreendedorismo e à transição para a vida activa” do Programa Operacional Potencial Humano (POPH).

DR, IIS, n.º 121, 24/06/2010

DESPACHO N.º 10554/2010 DE 24 DE JUNHO

Aprova e publica o regulamento específico da tipologia de intervenção n.º 5.4, “Apoio à Inserção de desempregados”, do eixo n.º 5, “Apoio ao empreendedorismo e à transição para a vida activa”, do Programa Operacional Potencial Humano (POPH).

DR, IIS, n.º 121, 24/06/2010

DESPACHO NORMATIVO N.º 18/2010 DE 29 DE JUNHO

Aprova o regulamento que define o regime de acesso aos apoios concedidos pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional, IP, no âmbito da qualificação das pessoas com deficiência e incapacidades, designadamente para o desenvolvimento de acções de formação inicial e contínua.

DR, IIS, n.º 124, 29/06/2010

RESOLUÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA N.º 64/2010 DE 9 DE JULHO

Recomenda ao Governo que proceda a uma avaliação das Iniciativas Emprego 2009 e 2010.

DR, IS, n.º 132, 09/07/2010

DECRETO LEGISLATIVO REGIONAL N.º 24/2010/A DE 22 DE JULHO

Estabelece mecanismos de acompanhamento da empregabilidade e do mercado de emprego na Região Autónoma dos Açores.

DR, IS, n.º 141, 22/07/2010

DECRETO LEGISLATIVO REGIONAL N.º 25/2010/A DE 22 DE JULHO

Cria e regulamenta o Empreende Jovem – Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo.

DR, IS, n.º 141, 22/07/2010

FORMAÇÃO PROFISSIONAL

ADMINISTRAÇÃO:

DESPACHO NORMATIVO N.º 12/2010 DE 21 DE MAIO

Altera o despacho normativo 4-A/2008, de 24 de Janeiro, que fixa a natureza e os limites máximos dos custos considerados elegíveis para efeitos de co-financiamento pelo Fundo Social Europeu (FSE), pelo Fundo Europeu do Desenvolvimento Regional (FEDER), pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e pelo Fundo Europeu das Pescas (FEP), para o período de programação de 2007-2013.

DR, IIS, n.º 99, 21/05/2010

DESPACHO N.º 8776/2010 DE 24 DE MAIO

Altera os artigos 4º, 5º, 6º, 10º e 17º do despacho 18363/2008, de 9 de Julho que publica o regulamento específico que define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da tipologia de intervenção n.º 3.1.1., “Programa de formação-acção para PME” do Programa Operacional Potencial Humano.

DR, IIS, n.º 100, 24/05/2010

PORTARIA N.º 475/2010 DE 8 DE JULHO

Aprova o modelo da caderneta individual de competências e regula o respectivo conteúdo e o processo de registo no regime jurídico do Sistema Nacional de Qualificações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 396/2007, de 31 de Dezembro.

DR, IS, n.º 131, 08/07/2010

PORTARIA N.º 537/2010 DE 19 DE JULHO

Cria o Selo de Empresa Qualificante e aprova o Regulamento de Candidatura à Atribuição do Selo de Empresa Qualificante, o Regulamento do Modelo de Logótipo de Identificação de Empresa ou Entidade a Quem Foi Atribuído o Selo de Empresa Qualificante, a matriz de avaliação de candidaturas à atribuição do Selo de Empresa Qualificante e o modelo de diploma de atribuição do Selo de Empresa Qualificante.

DR, IS, n.º 138, 19/07/2010

DESPACHO N.º 12568/2010 DE 4 DE AGOSTO

Altera o artigo 7º do Regulamento de Cursos de Educação e Formação anexo ao Despacho Conjunto n.º 453/2004, publicado no DRIIS n.º 175, de 27 de Julho de 2004.

DR, IIS, n.º 150, 04/08/2010

PORTARIA N.º 711/2010 DE 17 DE AGOSTO

Altera a Portaria n.º 230/2008, de 7 de Março, que define o regime jurídico dos cursos de educação e formação de adultos (cursos EFA) e das formações modulares previstos no Decreto-Lei n.º 396/2007, de 31 de Dezembro.

DR, IS, n.º 159, 17/08/2010

CERTIFICAÇÃO PROFISSIONAL:

PORTARIA N.º 474/2010 DE 8 DE JULHO

Estabelece o modelo de certificado de formação profissional que, no âmbito do Sistema Nacional de Qualificações, se destina a certificar a conclusão com aproveitamento de uma acção de formação certificada não inserida no Catálogo Nacional de Qualificações.

DR, IS, n.º 131, 08/07/2010

PORTARIA N.º 612/2010 DE 3 DE AGOSTO

Aprova e publica em anexo os modelos de certificados e diplomas obtidos no âmbito dos processos de qualificação de adultos e estabelece que a emissão daqueles certificados e diplomas deve ser realizada através do Sistema de Informação e Gestão da Oferta Educativa e Formativa (SIGO).

DR, IS, n.º 149, 03/08/2010

ESTÁGIOS PROFISSIONAIS:

DESPACHO N.º 84623/2010 DE 19 DE MAIO

Estabelece as regras do financiamento de bolsas de estágio no âmbito do Programa de Estágios Profissionais na Administração Pública

DR, IIS, n.º 97, 19/05/2010

PORTARIA N.º 290-A/2010 DE 27 DE MAIO

Altera a Portaria n.º 172-B/2010, de 22 de Março, que regulamenta o novo Programa de Estágios Profissionais na Administração Central do Estado (PEPAC).

DR, IS, n.º 103, Supl., 27/05/2010

DECRETO-LEI N.º 65/2010 DE 11 DE JUNHO

Adapta à Administração Local o regime de estágios da Administração Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2010, de 19 de Março.

DR, IS, n.º 112, 11/06/2010

PORTARIA N.º 681/2010 DE 12 DE AGOSTO

Altera (segunda alteração) a Portaria n.º 129/2009, de 30 de Janeiro, que regulamenta o Programa Estágios Profissionais, altera (terceira alteração) a Portaria n.º 131/2009, de 30 de Janeiro, que regulamenta o programa de Estágios Qualificação-Emprego e altera a Portaria n.º 127/2010, de 1 de Março, que regulamenta o Programa de Estágios Profissionais - Formações Qualificantes de níveis 3 e 4.

DR, IS, n.º 156, 12/08/2010

FORMAÇÃO PROFISSIONAL:

DESPACHO N.º 13561/2010 DE 24 DE AGOSTO

Cria e autoriza o funcionamento do Curso de Especialização Tecnológica (CET) em Automação, Robótica e Controlo Industrial, no CINEL - Centro de Formação Profissional da Indústria Electrónica, com início no ano de 2010.

DR, IIS, n.º 164, 24/08/2010

DESPACHO N.º 13562/2010 DE 24 DE AGOSTO

Cria e autoriza o funcionamento do Curso de Especialização Tecnológica (CET) em Tecnologias e Programação de Sistemas de Informação no CINEL - Centro de Formação Profissional da Indústria Electrónica, com início no ano de 2010.

DR, IIS, n.º 164, 24/08/2010

DESPACHO N.º 13563/2010 DE 24 DE AGOSTO

Cria e autoriza o funcionamento do Curso de Especialização Tecnológica (CET) em Desenvolvimento de Produtos Multimédia no CINEL - Centro de Formação Profissional da Indústria Electrónica, com início no ano de 2010.

DR, IIS, n.º 164, 24/08/2010

DESPACHO N.º 13564/2010 DE 24 DE AGOSTO

Cria e autoriza o funcionamento do Curso de Especialização Tecnológica (CET) em Gestão de Redes e Sistemas Informáticos no CINEL - Centro de Formação Profissional da Indústria Electrónica, com início no ano de 2010.

DR, IIS, n.º 164, 24/08/2010

DESPACHO N.º 13565/2010 DE 24 DE AGOSTO

Cria e autoriza o funcionamento do Curso de Especialização Tecnológica (CET) em Tecnologias e Redes no CINEL - Centro de Formação Profissional da Indústria Electrónica, com início no ano de 2010.

DR, IIS, n.º 164, 24/08/2010

DESPACHO N.º 13567/2010 DE 24 DE AGOSTO

Determina que o número total de horas de formação sequencial, no âmbito dos cursos do Programa Português para Todos, seja equivalente às correspondentes unidades de formação de curta duração (UFCD) do Catálogo Nacional de Qualificações.

DR, IIS, n.º 164, 24/08/2010

TRABALHO

ADMINISTRAÇÃO:

LEI N.º 4/2010 DE 5 DE MAIO

Determina a inclusão nas bases de dados do Instituto do Emprego e Formação Profissional e do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, nos boletins ou publicações temáticas sobre o desemprego, do estado civil do desempregado, ou situação equiparada, e da condição laboral do cônjuge.

DR, IS, n.º 87, 05/05/2010

LEI N.º 27/2010 DE 30 DE AGOSTO

Estabelece o regime sancionatório aplicável à violação das normas respeitantes aos tempos de condução, pausas e tempos de repouso e ao controlo da utilização de tacógrafos, na actividade de transporte rodoviário, transpondo a Directiva n.º 2006/22/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março, alterada pelas Directivas n.ºs 2009/4/CE, da Comissão, de 24 de Janeiro, e 2009/5/CE, da Comissão, de 31 de Janeiro.
DR, IS, n.º 168, 30/08/2010

CONDIÇÕES DE TRABALHO:

ACÓRDÃO N.º 7/2010 DE 9 DE JULHO

Fixa a seguinte jurisprudência: a retribuição mensal prevista no n.º 7 da cláusula 74.ª do contrato colectivo de trabalho celebrado entre a ANTRAM - Associação Nacional de Transportes Públicos Rodoviários de Mercadorias e a FESTRU - Federação dos Sindicatos de Transportes Rodoviários Urbanos, publicado no Boletim do Trabalho e Emprego, 1.ª série, n.º 9, de 8 de Março de 1980, e no Boletim do Trabalho e Emprego, 1.ª série, n.º 16, de 29 de Abril de 1982, tendo como base mínima de cálculo o valor equivalente a duas horas extraordinárias, é devida em relação a todos os dias do mês do calendário. (Proc. n.º 3976/06OTTLSB.L1.S1.(revista))
DR, IS, n.º 132, 09/07/2010

LEI N.º 24/2010 DE 30 DE AGOSTO

Regula certos aspectos das condições de trabalho dos trabalhadores que prestam serviços transfronteiriços no sector ferroviário, transpondo a Directiva n.º 2005/47/CE, do Conselho, de 18 de Julho.
DR, IS, n.º 168, 30/08/2010

EMIGRAÇÃO:

RESOLUÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA N.º 40/2010 DE 12 DE MAIO

Resolve recomendar ao Governo a adopção de medidas de acompanhamento dos fluxos migratórios portugueses para o estrangeiro.
DR, IS, n.º 92, 12/05/2010

SEGURANÇA HIGIENE E SAÚDE NO TRABALHO:

PORTARIA N.º 255/2010 DE 5 DE MAIO

Aprova e publica em anexo o modelo do requerimento de autorização de serviço comum, de serviço externo e de dispensa de serviço interno de segurança e saúde no trabalho, bem como os termos em que o requerimento deve ser instruído.
DR, IS, n.º 87, 05/05/2010

PORTARIA N.º 275/2010 DE 19 DE MAIO

Fixa os valores das taxas devidas pelos serviços prestados pelos organismos, no âmbito dos ministérios responsáveis pelas áreas laboral e da saúde, competentes para a promoção da segurança e saúde no trabalho.
DR, IS, n.º 97, 19/05/2010

LEI N.º 25/2010 DE 30 DE AGOSTO

Estabelece as prescrições mínimas para protecção dos trabalhadores contra os riscos para a saúde e a segurança devidos à exposição, durante o trabalho, a radiações ópticas de fontes artificiais, publica em anexo os valores limite de exposição a radiações não coerentes e para radiações laser e transpõe a Directiva n.º 2006/25/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Abril.
DR, IS, n.º 168, 30/08/2010

SEGURANÇA SOCIAL

ADMINISTRAÇÃO:

DESPACHO N.º 7714/2010 DE 3 DE MAIO

Altera os artigos 16º, 17º e 19º do regulamento específico de co-financiamento público de candidaturas no âmbito do Programa Nacional do Ano Europeu de Combate à Pobreza e à Exclusão Social 2010, anexo ao Despacho 23757/2009, de 29 de Outubro de 2009 com as alterações introduzidas pela Declaração de Rectificação n.º 2974/2009 de 9 de Dezembro de 2009.

DR, IIS, n.º 85, 03/05/2010

AVISO N.º 78/2010 DE 4 DE JUNHO

Torna público ter sido assinado em Lisboa, em 25 de Setembro de 2009, o Acordo Administrativo Relativo às Modalidades de Aplicação da Convenção sobre Segurança Social, de 7 de Julho de 2009, entre a República Portuguesa e a Ucrânia.

DR, IS, n.º 108, 04/06/2010

PORTARIA N.º 315/2010 DE 15 DE JUNHO

Concede autorização para exercer em Portugal a actividade mediadora em matéria de adopção internacional à Associação AGAPÉ-Onlus.

DR, IS, n.º 114, 15/06/2010

DECRETO-LEI N.º 77/2010 DE 24 DE JUNHO

Regula a eliminação de vários regimes temporários, no âmbito da concretização de medidas adicionais do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) 2010-2013.

DR, IS, n.º 121, 24/06/2010

AVISO N.º 96/2010 DE 25 DE JUNHO

Torna público terem sido assinados em Tunes, em 23 de Março de 2010, o Acordo Administrativo Relativo às Modalidades de Aplicação da Convenção sobre Segurança Social entre a República Portuguesa e a República da Tunísia [aprovada para ratificação pela Resolução n.º 29/2009, de 17 de Abril e ratificada pelo Decreto n.º 34/2009, da mesma data] e o Acordo Específico Relativo ao Reembolso dos Custos com as Prestações em Espécie.

DR, IS, n.º 122, 25/06/2010

AVISO N.º 127/2010 DE 16 DE JULHO

Torna público ter sido assinado em Marraquexe, em 2 de Junho de 2010, o Acordo Administrativo Relativo às Modalidades de Aplicação da Convenção sobre Segurança Social entre a República Portuguesa e o Reino de Marrocos, de 14 de Novembro de 1998.

DR, IS, n.º 137, 16/07/2010

PORTARIA N.º 598/2010 DE 2 DE AGOSTO

Aprova os modelos do requerimento do rendimento social de inserção, do requerimento do abono de família pré-natal e do abono de família para crianças e jovens e da declaração da composição e rendimentos do agregado familiar.

DR, IS, n.º 148, 02/08/2010

RESOLUÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA N.º 89/2010 DE 10 DE AGOSTO

Recomenda ao Governo que suspenda os processos executivos aos trabalhadores independentes quando interposta acção judicial para definição do vínculo laboral.

DR, IS, n.º 154, 10/08/2010

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 62/2010

Institui em Portugal o Ano Europeu das Actividades de Voluntariado que promovam uma cidadania activa – 2011 (AEV – 2011).

DR, IS, n.º 165, 25/08/2010

PENSÕES:

DECRETO-LEI N.º 47/2010 DE 10 DE MAIO

Estabelece um regime transitório de actualização das pensões de acidentes de trabalho, para o ano de 2010, de 1,25 %.
DR, IS, n.º 90, 10/05/2010

LEI N.º 10/2010 DE 14 DE JUNHO

Procede à primeira alteração do Decreto-Lei n.º 28/2005, de 10 de Fevereiro (relativo ao regime jurídico de acesso às pensões de invalidez e velhice pelos trabalhadores da Empresa Nacional de Urânio, S.A.), e estabelece a obrigatoriedade e gratuidade de acompanhamento médico a estes trabalhadores.

DR, IS, n.º 113, 14/06/2010

LEI N.º 23/2010 DE 30 DE AGOSTO

Primeira alteração à Lei n.º 7/2001, de 11 de Maio, que adopta medidas de protecção das uniões de facto, terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de Outubro, que define e regulamenta a protecção na eventualidade da morte dos beneficiários do regime geral de segurança social, 53.ª alteração ao Código Civil e 11.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 142/73, de 31 de Março, que aprova o Estatuto das Pensões de Sobrevivência.

DR, IS, n.º 168, 30/08/2010

PRESTAÇÕES:

LEI N.º 5/2010 DE 5 DE MAIO

Estabelece um regime transitório e excepcional de apoio aos desempregados com filhos a cargo e altera (segunda alteração) o Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro, que estabelece, no âmbito do subsistema previdencial, o quadro legal da reparação da eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem.

DR, IS, n.º 87, 05/05/2010

DECRETO-LEI N.º 63/2010 DE 9 DE JUNHO

Prevê a atribuição de um montante de apoio económico de base no âmbito das medidas de promoção e de protecção destinadas a crianças e a jovens que são acolhidos por pais, familiares e por pessoas que com eles tenham estabelecido uma relação de afectividade recíproca, alterando o artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 12/2008, de 17 de Janeiro.

DR, IS, n.º 111, 09/06/2010

PORTARIA N.º 326/2010 DE 16 DE JUNHO

Fixa os preços dos cuidados de saúde e de apoio social prestados nas unidades de internamento e ambulatório da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI), a praticar no ano de 2010.

DR, IS, n.º 115, 16/06/2010

DECRETO-LEI N.º 70/2010 DE 16 DE JUNHO

Estabelece as regras para a determinação da condição de recursos a ter em conta na atribuição e manutenção das prestações do subsistema de protecção familiar e do subsistema de solidariedade, bem como para a atribuição de outros apoios sociais públicos, e procede às alterações na atribuição do rendimento social de inserção, tomando medidas para aumentar a possibilidade de inserção dos seus beneficiários e procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 164/99, de 13 de Maio, à segunda alteração à Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, à quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de Agosto, à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de Novembro, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 91/2009, de 9 de Abril.

DR, IS, n.º 115, 16/06/2010

DECRETO-LEI N.º 72/2010 DE 18 DE JUNHO

Estabelece medidas para reforçar a empregabilidade dos beneficiários de prestações de desemprego e o combate à fraude, e procede à terceira alteração e republica o Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro, e à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 124/84, de 18 de Abril.

DR, IS, n.º 117, 18/06/2010

DESPACHO N.º 11476/2010 DE 14 DE JULHO

Fixa os apoios financeiros para o ano lectivo de 2009-2010 a conceder ao Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar.

DR, IIS, n.º 135, 14/07/2010

DESPACHO N.º 11477/2010 DE 14 DE JULHO

Mantém para o ano lectivo de 2009-2010 o apoio financeiro aos estabelecimentos de educação pré-escolar das instituições particulares de solidariedade social.

DR, IIS, n.º 135, 14/07/2010

DESPACHO N.º 12082/2010 DE 27 DE JULHO

Fixa o valor diário a pagar pela segurança social, por utente, às unidades de longa duração e manutenção da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados.

DR, IIS, n.º 144, 27/07/2010

PROTECÇÃO AO DEFICIENTE:

DESPACHO N.º 9385/2010 DE 2 DE JUNHO

Dá nova redacção ao artigo 5º do Regulamento específico que define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da tipologia de intervenção 6.5 “Acções de investigação, sensibilização e promoção de boas práticas”, do eixo n.º 6, “Cidadania, inclusão e desenvolvimento social”, do Programa Operacional Potencial Humano (POPH), aprovado pelo Despacho 18475/2008, de 10 de Julho.

DR, IIS, n.º 107, 02/06/2010

PROTECÇÃO SOCIAL:

PORTARIA N.º 277-A/2010 DE 21 DE MAIO

Regulamenta o Decreto-Lei 308/2007, de 3 de Setembro, que cria o programa de apoio financeiro Porta 65 — Arrendamento por Jovens.

DR, IS, n.º 99, Supl., 21/05/2010

SOLIDARIEDADE SOCIAL:

PORTARIA N.º 645/2010 DE 30 DE AGOSTO

Aprova a realização do Programa Turismo Sénior 2010-2011, para vigorar nos meses de Outubro de 2010 a Maio de 2011.

DR, IIS, n.º 168, 30/08/2010

1. Pesquisa Bibliográfica Temática*

EXCLUSÃO SOCIAL / MÉTODO ABERTO DE COORDENAÇÃO / PAÍSES UE
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / EQUIPAMENTOS SOCIAIS / REDES SOCIAIS
QUALIFICAÇÕES PROFISSIONAIS / PROGRAMA NOVAS OPORTUNIDADES / POBREZA
PESSOAS COM DEFICIÊNCIA / DISCRIMINAÇÃO / DIREITOS DOS DEFICIENTES / CONCEITOS

EXCLUSÃO SOCIAL / MÉTODO ABERTO DE COORDENAÇÃO / PAÍSES UE

2010 Ano europeu da luta contra a pobreza

Júlio Paiva

In: Rediteia - Rede Europeia Anti-Pobreza. - Porto. - ISSN 1646-0872. - N° 39 (Janeiro-Junho 2007), p. 43-45

Ano Europeu / Pobreza / Luta contra a pobreza / Exclusão social / Intervenção social / Estratégia de Lisboa / Método aberto de coordenação / Papel da Comissão / Países UE

Actas

1º Encontro de Promotores da Intervenção Operacional Europeia: Integrar, Fátima, 10 a 12 de Dezembro de 1997. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade, 1998. - 325 p.

Programa Integrar / Fundos estruturais / Integração social / Luta contra a pobreza / Formação profissional / Criação de empregos / Exclusão social / Sindicatos / Actas / Conferências / Portugal

Child poverty and well-being in the EU: current status and way forward.

Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities, 2008. - 246 p.

Pub CE / Crianças / Famílias de risco / Exclusão social / Mercado de trabalho / Pobreza / Problemas sociais / Países UE

Combating poverty and social exclusion: a statistical portrait of the European Union, 2010 [Documento electrónico]

European Commission.

Dados textuais (1 ficheiro PDF com 120 páginas).

Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010

Pub CE / Ano Europeu / Pobreza / Exclusão social / Luta contra a pobreza / Desigualdade social / Protecção social / Despesas de segurança social / EUROSTAT / Dados estatísticos / Países UE

Competências para a integração social: representações e percepções

Florbela Nunes

In: Sociedade e Trabalho. - Lisboa. - ISSN 0873-8858. - N° 30 (Setembro-Dezembro 2006), p. 37-49

Pobreza / Exclusão social / Integração social / Rendimento garantido / Comportamento social / Competências / Conceitos / Portugal

As comunidades ciganas e a saúde

Maria José Vicente

In: Rediteia - Rede Europeia Anti-Pobreza. - Porto. - ISSN 1646-0872. - N° 43 (Janeiro-Junho 2009), p. 16-20

Ciganos / Grupos étnicos / Pobreza / Exclusão social / Saúde / Serviços de saúde / Utilização dos cuidados de saúde / Modos de vida / Portugal

El contenido político de los planes de acción nacionales: evaluación de EAPN

In: Documentación Social. - Madrid.

- ISSN 0417-8106. - N° 143 (Octubre-Diciembre 2006), p. 199-224

Protecção social / Integração social / Planos de acção / Método aberto de coordenação / Desemprego estrutural / Pobreza / Luta contra a pobreza / Redes sociais / Acesso ao emprego / Papel da UE / Países UE

De Lisboa 2000 a Lisboa 2007: regresso ao futuro = From Lisbon 2000 to Lisbon 2007:

back to the future

Jordi Estivil, Sérgio Aires

Porto: Rede Europeia Anti-Pobreza, 2007. - 171 p.

Inclusão social / Pobreza / Exclusão social / Estratégia de Lisboa / Modelo social europeu / Método aberto de coordenação / Coesão social / Política social europeia / Direitos económicos e sociais / Protecção social / Política comunitária / Aspectos históricos / Portugal / Países UE

Dire non à la pauvreté: une lutte à gagner

= Saying no to poverty: a fight we must win.

[Lisboa]: Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, 1998. - 94 p.

Pobreza / Luta contra a pobreza / Política social / Rendimento garantido / Pacto para a cooperação e a solidariedade / Programa INTEGRAR / Protecção social / Política de segurança social / Exclusão social / Política de emprego / Portugal

Estado de bienestar, cambio familiar, pobreza y exclusión social en España en el marco comparado europeo

Almudena Moreno Mínguez, Rafael Acebes Valentín

In: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

- Madrid. - ISSN 1137-5868. - N° 75 (2008), p. 31-49

Pobreza / Exclusão social / Inclusão social / Protecção social / Estado-Providência / Bem estar social / Despesas de segurança social / Família / Famílias de risco / Família monoparental / Crianças / Grupos étnicos / Género / Países UE

Estranhos: juventude e dinâmicas de exclusão social em Lisboa

José Luis Garcia... [et al.]

Oeiras: Celta, 2000. - 254 p.

Juventude / Pobreza / Exclusão social / Jovens em risco / Investigação-acção / Trabalho social / Insucesso escolar / Toxicodependência / Equipamentos sociais / Emprego precário / Desemprego de jovens / Imigrantes / Programa INTEGRAR / Crescimento da população / Família / Poder paternal / Serviços tutelares de menores / Reinserção social / Lares para menores / Intervenção social / Organizações sem fins lucrativos / Formação de jovens / Centros de formação / Parceria / Portugal

EU report stresses link between social protection spending and wealth

In: Social Agenda. - Brussels. - ISSN 1682-7783.

- N° 11 (May 2005), p. 25-26

Pobreza / Luta contra a pobreza / Exclusão social / Protecção social / Despesas sociais / Política comunitária / Relatórios / Países UE

Factores de pobreza e exclusão social: categorías sociales vulneráveis

Natalina Silva

In: Pretextos. - Lisboa. - ISSN 0874-9699.

- N° 29 (Março 2008), p. 5-8

Pobreza / Exclusão social / Grupos vulneráveis / Toxicodependência / Pessoas sem abrigo / Pessoas idosas / Pessoas com deficiência / Imigrantes / Desempregados de longa duração / Dados estatísticos / Portugal

Faut-il un ou plusieurs indicateurs d'exclusion sociale?

Mathieu Lefebvre, Sergio Perelman, Pierre Pastieau
In: Revue Belge de Sécurité Sociale. - Bruxelles.
- ISSN 0035-0834. - Année 47,
n° 1 (1e Trimestre 2005), p. 59-76
*Exclusão social / Indicadores sociais / Insucesso escolar /
Desemprego / Pobreza / Países UE*

Fundos estruturais 2007-2013: dossier

In: Rediteia - Rede Europeia Anti-Pobreza. - Porto.
- ISSN 1646-0872. - N° 37 (Janeiro-Junho 2006),
p. 27-47
*Quadro comunitário de apoio / Fundos estruturais / Pobreza /
Exclusão social / Luta contra a pobreza / Coesão social /
Estratégia de Lisboa / Política comunitária / Países UE*

Globalização, pobreza e eficiência dos mercados: olhai os lírios do campo?

Ricardo de Gouvêa Pinto
In: Themis - Revista da Faculdade de Direito da UNL.
- Lisboa. - Ano 7, n° 12 (2006), p. 117-146
*Globalização / Exclusão social / Pobreza /
Luta contra a pobreza / Economia de mercado /
Planos de acção*

Inclusion sociale capital social et gouvernance de l'europe

François Vandamme
In: Revue Belge de Sécurité Sociale. - Bruxelles.
- ISSN 0035-0834. - Année 50,
n° 2 (2ème Trimestre 2008), p. 229-241
*Inclusão social / Pobreza / Luta contra a pobreza / Política nacional
/ Método aberto de coordenação / Autonomia local / Princípio
de subsidiariedade / Capital social / Conceitos / Coesão social /
Democracia / Governação / Europa*

Indicadores regionais:

a situação da mulher na Região Autónoma da Madeira

Secretaria Regional dos Recursos Humanos
da Região Autónoma da Madeira
Funchal: Secretaria Regional dos Recursos
Humanos, 2005. - 143 p.
*Mulheres / Demografia / Educação / Formação profissional /
Trabalho / Emprego / Saúde / Desportos / Pobreza / Exclusão social /
Poder das mulheres / Participação social / Participação política /
Dados estatísticos / Madeira, R. A. / Portugal*

Integrar: avaliar o passado, pensar o futuro: resumo e conclusões

III Encontro de Promotores I.O. Integrar,
16 e 17 Dezembro de 1999
Lisboa: MTS. Intervenção Operacional Integrar, 2000.
- 53 p. + Adenda
*Programa INTEGRAR / Exclusão social / Fundos Estruturais /
Luta contra a pobreza / Pessoas com deficiência /
Inserção profissional / Formação profissional contínua /
Empresas intermédias / Desempregados de longa duração /
Desenvolvimento social / Grupos vulneráveis / Parceria /
Comunicação / Conferências / Portugal*

Manual para a integração da dimensão da igualdade de género nas políticas de inclusão social e protecção social

Comissão Europeia ; trad. Traducta
Lisboa: Comissão para a Cidadania e Igualdade d
e Género, 2008. - 34 p. - (Trilhos da igualdade ; 1)
*Pub CE / Igualdade de género / Integração da perspectiva
de género / Protecção social / Inclusão social / Pobreza /
Luta contra a pobreza / Regimes de pensões / Cuidados médicos /
Cuidados de longa duração / Método aberto de coordenação /
Países UE*

Minimum income schemes in Central and Eastern Europe: a comparative analysis of selected institutional features

Eva Jansová
In: European Journal of Social Security. - Schoten.
- ISSN 1388-2627. - Vol. 10, n° 2 (June 2008),
p. 99-129
*Protecção social / Pobreza / Luta contra a pobreza / Sistemas de
segurança social / Elegibilidade / Necessidades básicas / Assistência
social / Eficácia / Análise comparativa / República Checa / Eslovénia /
Eslováquia / Polónia / Estónia / Lituânia / Letónia / Países UE*

É o (des)emprego fonte de pobreza? o impacto do desemprego e do mau emprego na pobreza e exclusão social do distrito de Coimbra

Pedro Hespanha, Jorge Caleiras, Sandra Pessoa,
Vanda Pacheco
Coimbra: Rede Europeia Anti-Pobreza, 2007.
- 309 p. - (Cadernos REAPN ; 11)
*Desemprego / Emprego / Pobreza / Exclusão social / Empregados /
Rendimento garantido / Política de emprego / Política social /
Serviços de emprego / Região Centro / Portugal*

Um olhar sobre a pobreza: vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo

Alfredo Bruto da Costa... [et al.]
Lisboa: Gradiva, 2008. - 203 p. -
(Trajectos portugueses ; 71)
*Pobreza / Exclusão social / Conceitos / Sistema social /
Grupos vulneráveis / Trabalhadores pobres / Mercado
de trabalho / Emprego precário / Problemas sociais /
Luta contra a pobreza / Investigação social / Metodologia /
Portugal*

Pension incomes in the European Union: policy reform strategies in comparative perspective

Daniela Mantovani... [et al.]
[S.l.]: EUROMOD, 2005. - 36 p.
- (EUROMOD working paper ; EM5/05)
*Sistemas de segurança social / Pessoas idosas / Pensões /
Pobreza / Exclusão social / Igualdade de oportunidades /
Mercado de trabalho / Análise comparativa / Países UE*

Pessoas em situação de pobreza

In: Rediteia - Rede Europeia Anti-Pobreza. - Porto.
- ISSN 1646-0872. - N° 43 (Janeiro-Junho 2009),
p. 28-32
*Pobreza / Exclusão social / Habitação / Necessidades básicas /
Serviços públicos / Política social / Intervenção social /
Conferências*

Plano nacional de acção para a inclusão, 2006-2008

Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social;
coord. Fernanda Rodrigues
[Lisboa]: [MTSS], 2007. - 168 p.
*Plano Nacional de Acção para a Inclusão / Método aberto de
coordenação / Integração social / Pobreza / Luta contra a pobreza /
Crianças / Pessoas idosas / Cidadania / Educação e formação /
Luta contra a discriminação / Pessoas com deficiência /
Imigrantes / Planos de acção / Boas práticas / Relatórios /
Portugal*

Plano nacional de acção para a inclusão, 2006-2008: relatório de implementação e resultados

Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social;
coord. Fernanda Rodrigues
[Lisboa]: MTSS, 2009. - 100 p.
*Plano Nacional de Acção para a Inclusão / Método aberto de
coordenação / Integração social / Pobreza / Luta contra a pobreza /
Crianças / Pessoas idosas / Cidadania / Educação e formação /
Luta contra a discriminação / Pessoas com deficiência / Imigrantes /
Planos de acção / Boas práticas / Portugal*

Pobreza

In: Cidade Solidária. - Lisboa. - ISSN 0874-2952.
- N° 20 (Julho 2008), p. 3-55
Pobreza / Luta contra a pobreza / Saúde / Política de saúde / Parceria / Educação e formação / Educação não formal / Exclusão social / Níveis de qualificação / Microcrédito / Participação social / Intervenção social / SIDA / Desenvolvimento humano / Portugal

Pobreza e exclusão social e políticas sociais em Portugal: uma análise de políticas sociais na relação com a pobreza

Maria dos Prazeres Lourenço
In: Sociedade e Trabalho. - Lisboa. - ISSN 0873-8858.
- N° 31 (Janeiro-Abril 2007), p. 41-63
Pobreza / Exclusão social / Intervenção social / Luta contra a pobreza / Acção social / Redes sociais / Acompanhamento de casos / Rendimento garantido / PAII / Programa SER CRIANÇA / Avaliação / Estudo de caso / Portugal

Pobreza infantil em Portugal: dossier

In: Rediteia - Rede Europeia Anti-Pobreza. - Porto.
- ISSN 1646-0872. - N° 43 (Janeiro-Junho 2009), p. 33-53
Crianças / Pobreza / Família / Intervenção social / Direitos da criança / Luta contra a pobreza / Ano Europeu / Desigualdade social / Organizações não governamentais / Política social europeia / Portugal

Pobreza infantil nos países ricos, 2005

Florença: UNICEF, 2005. - 36 p.
- (Report card Innocenti ; 6)
Pub UNICEF / Pobreza / Crianças / Exclusão social / Luta contra a pobreza / Direitos da criança / Protecção da infância / Despesas públicas / Despesas sociais / Produto interno bruto / Política governamental / Avaliação / Comparação internacional / Reino Unido / Estados Unidos / Canada / Alemanha / Países da OCDE / Países UE

La política comunitaria en la lucha contra la exclusión social

Raquel Aguilera Izquierdo
In: CIVITAS - Revista Española de Derecho del Trabajo.
- Madrid. - ISSN 0210-8461. - N° 131 (Julio-Septiembre 2006), p. 705-721
Exclusão social / Pobreza / Luta contra a pobreza / Conceitos / Iniciativa EQUAL / Financiamento comunitário / Política comunitária / Países UE

Politique nationale et coopération européenne: la méthode ouverte de coordination est-elle devenue plus contraignante?

Marie-Pierre Hamel, Bart Vanhercke
In: Revue Belge de Sécurité Sociale. - Bruxelles. - ISSN 0035-0834. - Année 50, n° 1 (1er Trimestre 2008), p. 73-111
Método aberto de coordenação / Avaliação / Eficácia / Protecção social / Inclusão social / Pobreza / Crianças / Luta contra a pobreza / Política nacional / Bélgica / França

Portugal: trabalho e solidariedade: uma visão de conjunto = Portugal: labour and solidarity: an overview = Portugal: travail et solidarité: une vue d'ensemble.

1ª ed. - Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, 2007. - 191 p.
Mercado de trabalho / Qualificações profissionais / Emprego / Formação profissional / Relações de trabalho / Diálogo social / Protecção social / Pobreza / Luta contra a pobreza / Integração das pessoas com deficiência / Igualdade de oportunidades / Família / Ministérios / Portugal

A privatização em Portugal (1995-2001)

Carla Machado... [et al.]
In: Sociedade e Trabalho. - Lisboa. - ISSN 0873-8858.
- N° 30 (Setembro-Dezembro 2006), p. 7-22
Pobreza / Exclusão social / Agregado familiar / Família desfavorecida / Portugal

Rendimento social de inserção: uma medida de combate à pobreza

Helena Cruz... [et al.]
In: Cidade Solidária. - Lisboa. - ISSN 0874-2952.
- N° 21 (Janeiro 2009), p. 118-123
Rendimento garantido / Pobreza / Luta contra a pobreza / Política social / Avaliação / Regime não contributivo / Exclusão social / Eficácia / Portugal

Report on social inclusion, 2005: an analysis of the National action plans on social inclusion, 2004-2006, submitted by the 10 new members states

European Commission.
Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005. - 193 p.
- (Employment & social affairs. Social security & social integration)
Pub CE / Integração social / Exclusão social / Pobreza / Luta contra a pobreza / Política social europeia / Planos nacionais / Planos de acção / Dados estatísticos / Relatórios / Europa Oriental / Países UE

Os sem abrigo: dossier

In: Rediteia - Rede Europeia Anti-Pobreza. - Porto. - ISSN 1646-0872.
- N° 36 (Julho-Dezembro 2005), p. 21-45
Pessoas sem abrigo / Pobreza / Exclusão social / Portugal

Tipificação das situações de exclusão em Portugal continental

Ana Sofia Marques, Alexandra Castro;
coord. Cristina Fangueiro
Lisboa: Instituto da Segurança Social, 2005. - 171 p.
Exclusão social / Pobreza / Intervenção social / Redes sociais / Indicadores sociais / Desenvolvimento local / Distribuição geográfica / Zonas rurais / Zonas urbanas / Integração social / Informação estatística / Gráficos / Portugal

Le traitement du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale au sein de l' Union Européenne révisée: pour des enrichissements mutuels

Herve Pierre Guillot
In: Revue Belge de Sécurité Sociale. - Bruxelles.
- ISSN 0035-0834. - Année 51, n° 3 (3ème Trimestre 2009), p. 473-491
Protecção social / Pobreza / Exclusão social / Luta contra a pobreza / Método aberto de coordenação / Carta Social Europeia / Política social europeia / Papel do Conselho da Europa / Países UE

What works? Preventing and reducing child poverty in Europe

Petra Hoelscher
In: European Journal of Social Security. - Schoten.
- ISSN 1388-2627. - Vol. 8, n° 3 (September 2006), p. 257-277
Pobreza / Crianças / Condições de vida / Luta contra a pobreza / Método aberto de coordenação / Política de emprego / Prestações pecuniárias / Cuidados às crianças / Acesso à educação / Habitação / Saúde / Serviços sociais / Direitos da criança / Convenções da ONU / Países UE

PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / EQUIPAMENTOS SOCIAIS / REDES SOCIAIS

À conversa com Edmundo Martinho

In: Cadernos de Educação de Infância.
- Lisboa. - N° 87 (Maio-Agosto 2009), p. 4-8
Direitos da criança / Convenções da ONU / Pobreza / Exclusão social / Prestação de serviços / Equipamentos sociais / Protecção da infância / Prestações familiares / Portugal

Assinatura de contratos do Programa PARES

In: Pretextos. - Lisboa. - ISSN 0874-9699. - N.º 31 (Setembro 2008), p. 10-12

Programa PARES / Equipamentos sociais / Redes sociais / Parcerias público-privadas / IPSS / Protocolos / Portugal

Carta social: rede de serviços e equipamentos: relatório 2004

[ed. lit.] Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento [do] Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social ; coord. João Gonçalves ; equipa técnica: Irene Miralto e José Miguel Nogueira ; colab. Instituto de Solidariedade e Segurança Social, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa

1.ª ed. - Lisboa: DGEEP. Centro de Informação e Documentação, 2006. - 52 p.

Equipamentos sociais / Trabalho social / Investigação social / Acesso à informação / Infância / Juventude / Família / Pessoas idosas / Pessoas com deficiência / Prestação de serviços / Investimentos / Dados estatísticos / Portugal

Carta social: rede de serviços e equipamentos: relatório, 2008

[ed. lit.] Gabinete de Estratégia e Planeamento [do] Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social ; coord. João Gonçalves ; equipa técnica: Irene Miralto, Carina Metelo ; colab. Instituto da Segurança Social, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, Casa Pia de Lisboa

Lisboa: GEP. Centro de Informação e Documentação, 2009. - 56 p.

Equipamentos sociais / Trabalho social / Acção social / Acesso à informação / Intervenção social / Infância / Juventude / Família / Pessoas com deficiência / Pessoas idosas / Toxic dependência / SIDA / Prestação de serviços / Despesas / Investimentos / Dados estatísticos / Portugal

Carta social, 2005: creche, centro de actividades ocupacionais e lar para idosos: a percepção dos utentes: um inquérito à qualidade, adequação e satisfação

[ed. lit.] Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento [do] Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social ; [elab.] Rui Nicola ; coord. João Gonçalves

1.ª ed. - Lisboa: DGEEP. Centro de Informação e Documentação, 2007. - 33 p.

Equipamentos sociais / Trabalho social / Investigação social / Acesso à informação / Serviços de guarda de crianças / Centros de actividades ocupacionais / Lares para idosos / Recursos humanos / Prestação de serviços / Prestação de cuidados / Qualidade dos serviços / Avaliação / Dados estatísticos / Portugal

Emprego, formação e redes sociais: processos, dinâmicas e impactes

João Emílio Alves, Alexandre Cotovio Martins, Rita Cheta

1.ª ed. - Lisboa: Celta, 2007. - XII, 171 p.

Redes sociais / Pobreza / Exclusão social / Política social / Desenvolvimento social / Parceria / Programa Rede Social / Redes locais / Desenvolvimento local / Emprego / Formação profissional / Investigação social / Estudo de caso / Estudo de investigação / Portugal

Estudo de avaliação da qualidade e segurança das respostas sociais na área da reabilitação e integração das pessoas com deficiência

coord. António Oliveira das Neves, Luís Capucha ; equipa técnica: Ana Lúcia Paulino... [et al.]

Lisboa: Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento, 2006. - 242 p. - (Cogitum ; 21)

Pessoas com deficiência / Reabilitação / Integração das pessoas com deficiência / Equipamentos sociais / Serviços sociais / Prestação de serviços / Avaliação / Portugal

Estudo de avaliação das necessidades dos seniores em Portugal: relatório final, 2008

[elab.] CÉDRU - Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano ; colab. BCG - Boston Consulting Group ; [ed. lit.] Fundação Aga Khan Portugal

Lisboa: Fundação Aga Khan Portugal, 2008. - 323 p.

Pessoas idosas / Necessidades básicas / Envelhecimento demográfico / Saúde / Acção social / Socialização / Habitação / Lazer / Terceiro sector / Sector privado / Prestação de cuidados / Família / Prestadores de cuidados / Prestação de serviços / Boas práticas / Relatórios / Portugal

MASES: Medida de Apoio à Segurança dos Equipamentos Sociais

Tânia Fernandes

In: Pretextos. - Lisboa. - ISSN 0874-9699.

- N.º 33 (Março 2009), p. 15-16

Equipamentos sociais / IPSS / Lares para idosos / Centros de ATL / Prestação de serviços / Apoio domiciliário / Educação pré-escolar / Dados estatísticos / Portugal

Programa Rede Social

Núcleo da Rede Social do Instituto para o Desenvolvimento Social ; consultores Isabel Guerra, José Manuel Henriques. - Lisboa: Instituto para o Desenvolvimento Social, 2001. - 43 p.

Redes sociais / Luta contra a pobreza / Exclusão social / Desenvolvimento social / Planos de acção / Integração social / Intervenção social / Parceria / Pacto para a cooperação e a solidariedade / Metodologia / Portugal

QUALIFICAÇÕES PROFISSIONAIS / PROGRAMA NOVAS OPORTUNIDADES / POBREZA

Carta de qualidade dos Centros Novas Oportunidades

Maria do Carmo Gomes, Francisca Simões ;

coord. Ana Maria Canelas

1.ª ed. - Lisboa: Agência Nacional para a

Qualificação, I.P., 2007. - 35 p.

Programa Novas Oportunidades / Educação de adultos / Qualidade da formação / Avaliação da formação / Aprendizagem / Conhecimentos adquiridos / Certificação / Programas de formação / Portugal

Centro Novas Oportunidades do Seixal: aposta na dupla certificação

Fernanda Gonçalves, Nuno Esteves

In: Formar. - Lisboa. - ISSN 0872-4989.

- N.º 60 (Julho-Agosto-Setembro 2007), p. 12-18

Centros de formação / Validação da formação / Certificação / Competências profissionais / Desenvolvimento dos recursos humanos / Educação não formal / Educação de adultos / Programa Novas Oportunidades / Estudo de caso

As críticas à iniciativa “novas oportunidades”

Artur Lemos

In: Pessoal. - Lisboa. - ISSN 0870-3027.

- N.º 66 (Fevereiro 2008), p. 66-67

Programas de formação / Programa Novas Oportunidades / Educação de adultos / Avaliação da formação / Validação da formação / Certificação / Portugal

Cursos de educação e formação de adultos: nível secundário: orientações para a acção

Maria do Carmo Gomes, Sandra Henriques

Lisboa: Agência Nacional para a Qualificação,

IP, 2007. - 59 p.

Programa Novas Oportunidades / Educação de adultos / Ensino secundário / Cursos de formação / Programas de formação / Portugal

Facilitar o acesso à qualificação

Alexandra Aníbal, César Teixeira,

José Alberto Leitão

In: Formar. - Lisboa. - ISSN 0872-4989.

- Nº 68 (Julho-Agosto-Setembro 2009),
p. 42-44

Programa Novas Oportunidades / E-learning / Certificação / Centros de formação / IEFP

Guia metodológico para o acesso das pessoas com deficiências e incapacidades ao processo de reconhecimento, validação e certificação de competências: nível básico

coord. Jerónimo de Sousa

1ª ed. - Lisboa: Agência Nacional para a Qualificação, I.P., 2009. - 149 p.

Pessoas com deficiência / Competências profissionais / Centros de RVCC / Programa Novas Oportunidades / Ensino básico / Deficientes visuais / Deficientes auditivos / Deficientes mentais / Perturbações musculoesqueléticas / Acessibilidade / Ajudas técnicas para deficientes / Inclusão social / Metodologia / Guias

O IEFP na cooperação portuguesa de ajuda ao desenvolvimento: dossier

In: Formar. - Lisboa. - ISSN 0872-4989.

- Nº 69 (Outubro-Novembro-Dezembro 2009),
p. 4-24

Cooperação internacional / Ajuda bilateral / Formação profissional / Inserção profissional / Emprego / Luta contra a pobreza / Protecção social / Programa Novas Oportunidades / Desenvolvimento local / Ajuda ao desenvolvimento / CPLP / PALOP / Portugal

Iniciativa novas oportunidades

Ana Cláudia Valente

In: Formar. - Lisboa. - ISSN 0872-4989.

- Nº 70 (Jan.-Fev.-Mar. 2010), p. 35-39

Programa Novas Oportunidades / Educação de adultos / Trabalhadores não qualificados / Educação não formal / Educação informal

Instrumentos de apoio à construção de um projecto vocacional nos Centros Novas Oportunidades

Helena Rebelo Pinto... [et al.]

1ª ed. - Lisboa: Agência Nacional para a

Qualificação, IP, 2008. - 77 p.

- (Recursos e dinâmicas ; 1)

Orientação profissional / Projectos profissionais / Desenvolvimento das competências / Programa Novas Oportunidades / Competências profissionais / Certificação / Educação e formação ao longo da vida / Educação de adultos / Formação modular / Desenvolvimento individual / Motivação / Portugal

Metodologia de acolhimento, diagnóstico e encaminhamento de adultos: Centro Novas Oportunidades

Maryline de Almeida... [et al.] ;

coord. Maria Francisca Simões,

Manuela Freire

1ª ed. - Lisboa: Agência Nacional para a Qualificação, 2009. - 98 p. - (Recursos e dinâmicas ; 3)

Educação de adultos / Educação informal / Educação não formal / Formandos / Programa Novas Oportunidades / Certificação / Metodologia / Portugal

A mudança organizacional e a cultura: encontros e desencontros: dossier

In: Formar. - Lisboa. - ISSN 0872-4989.

- Nº 68 (Julho-Agosto-Setembro 2009), p. 4-35

Mudança organizacional / Formação profissional / Cultura de empresa / Inovações / Gestão do emprego / Formação inicial / Programa Novas Oportunidades / Formação de reconversão / Desenvolvimento da carreira / Necessidades de formação / Formação-acção / Responsabilidades das empresas / Formação nos postos de trabalho / E-learning / Serviços de reabilitação / Certificação / Estudo de caso

Rompendo o ciclo da exclusão

In: Cidade Solidária. - Lisboa.

- ISSN 0874-2952. - Ano 8, nº 14 (Julho 2005), p. 1-91

Exclusão social / Pobreza / Intervenção social / Adopção / Política migratória / Protecção da infância / Política da família / Pessoas sem abrigo / Qualificações profissionais / Certificação

O sentido da mudança: políticas públicas em Portugal, 2005-2009

1ª ed. - Lisboa: Fundação Res Publica, 2009. - 214 p.

Política governamental / Partidos políticos / Educação / Reforma do ensino / Programa Novas Oportunidades / Política da família / Política social / Luta contra a pobreza / Exclusão social / Serviços de saúde / Reforma da segurança social / Desburocratização / Política energética / Contas nacionais / Igualdade de oportunidades / Direito penal / Tratado de Lisboa / Sistemas políticos / Portugal

PESSOAS COM DEFICIÊNCIA / DISCRIMINAÇÃO / DIREITOS DOS DEFICIENTES / CONCEITOS

1º Plano de acção para a integração das pessoas com deficiências ou incapacidade, 2006-2009

Gabinete da Secretária de Estado Adjunta e da Reabilitação, Secretariado Nacional para a Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência

Lisboa: MTSS, 2006. - 140 p.

Planos nacionais / Planos de acção / Pessoas com deficiência / Integração das pessoas com deficiência / Deficiências / Incapacidade / Conceitos / Associações de deficientes / Reabilitação / Acessibilidade / Educação / Emprego de deficientes / Reabilitação profissional / Portugal

Assistência pessoal um apoio para a autonomia pessoal

Maria José Moya Olea

In: Sociedade e Trabalho. - Lisboa. - ISSN 0873-8858.

- Nº 39 (Setembro-Dezembro 2009), p. 29-38

Pessoas com deficiência / Autonomia dos deficientes / Prestadores de cuidados / Perfis profissionais / Organizações para os deficientes / Direitos dos deficientes / Pessoas com dependência / Qualidade de vida / Projectos piloto / Legislação / Espanha

Comparación de los baremos español, francés y alemán para medir la dependencia de las personas con discapacidad y sus prestaciones

Irene Albarrán Lozano, Pablo Alonso González,

Catalina Bolancé Losillas

In: Revista Española de Salud Pública. - Madrid. - ISSN

1135-5727. - Vol. 83, nº 3 (Mayo-Junio 2009), p. 379-392

Envelhecimento demográfico / Pessoas idosas / Pessoas com deficiência / Pessoas com dependência / Conceitos / Protecção social / Avaliação da incapacidade / Análise comparativa / Espanha / França / Alemanha, República Federal

Discrimination: le plan d'action européen en faveur des personnes handicapées

Sylvain Laurent

In: Droit Social. - Paris. - ISSN 0012-6438.

- Nº 5 (Mai 2008), p. 586-598

Pessoas com deficiência / Discriminação do deficiente / Planos de acção / Acessibilidade / Emprego / Educação / Transportes / Mobilidade física / Novas tecnologias / Política comunitária / Direito comunitário / Países UE

**Les droits des personnes handicapées
font partie des droits de l'homme**

Valérie Decruyenaere

In: La Voix des Parents. - Bruxelles.

- Nº 49 (1er trim. 2008), p. 23-25

Pessoas com deficiência / Direitos dos deficientes /

Direitos humanos / Autonomia dos deficientes /

Direito à educação / Direito ao trabalho /

Convenções da ONU

**Guia do principiante: para uma linguagem
comum de funcionalidade, incapacidade e saúde – CIF**

Organização Mundial de Saúde ; trad. Secretariado
Nacional para a Reabilitação e Integração das Pessoas com
Deficiência. Lisboa: SNRIPD, 2005. - 23 p.

- (Cadernos SNR ; 19)

Pub OMS / Incapacidade / Pessoas com deficiência /

Conceitos / Harmonização / Avaliação da incapacidade /

Modelos / Saúde / Política de saúde / Guias

**Integration of people with disabilities
into the european workforce**

Robert Anderson

In: Focus Foundation. - Dublin.

- ISSN 1725-6763. - Nº 3 (April 2007),
p. 10-11

Pessoas com deficiência / Integração das pessoas

com deficiência / Emprego de deficientes /

Trabalhadores de colocação difícil / Trabalhadores

deficientes / Discriminação / Reino Unido

Manual de assistência técnica, 2003

trad. Stella Pamplona Chaves

Lisboa: Secretariado Nacional para a Reabilitação
e Integração das Pessoas com Deficiência, 2005.

- 111 p. - (Cadernos SNR ; 18)

Pessoas com deficiência / Acessibilidade / Conceitos /

Integração das pessoas com deficiência / Política

comunitária / Transporte público / Habitação /

Serviços de informação / Normas europeias /

Autarquias locais / Planeamento urbano /

Cooperação técnica / Cooperação internacional /

Manuais

Movimento vida independente:

rumo a uma cidadania activa:

soluções concretas direitos reais!

Pedro Nuno de Oliveira

In: Sociedade e Trabalho. - Lisboa.

- ISSN 0873-8858.

- Nº 39 (Setembro-Dezembro 2009), p. 57-69

Pessoas com deficiência / Cidadania / Inclusão social /

Direitos dos deficientes / Movimentos sociais / Discriminação

do deficiente / Autonomia dos deficientes / Prestadores de cuidados /

Mudança tecnológica

**L'obligation de reclassement à la lumière de
la notion d'accommodement raisonnable
du droit canadien**

Sophie Fantoni-Quinton, Anne-Marie Laflamme

In: Droit Social. - Paris. - ISSN 0012-6438.

- Nº 2 (Février 2009), p. 215-220

Pessoas com deficiência / Incapacidade / Conceitos /

Discriminação do deficiente / Luta contra a discriminação /

Trabalhadores deficientes / Igualdade de oportunidades /

Direito do trabalho / Análise comparativa / França /

Canadá

**A responsabilidade social no combate
à discriminação de pessoas com deficiência**

Alexandre Rosa

In: Dirigir. - Lisboa. - ISSN 0871-7354.

- Nº 98 (Abril-Maio-Junho 2007), p. 23-27

Igualdade de oportunidades / Pessoas com deficiência /

Discriminação / Política de emprego / Planos nacionais /

Mercado de trabalho / Formação profissional / Integração

das pessoas com deficiência / Acesso ao emprego /

Responsabilidades das empresas

**Social justice and disabled people:
principles and challenges**

Robina Goodland, Sheila Riddell

In: Social Policy and Society. - Cambridge.

- ISSN 1474-7464. - Vol. 4, part 1 (January 2005),
p. 45-54

Pessoas com deficiência / Justiça social / Conceitos /

Disparidade económica / Política social

2. Livraria Sociedade e Trabalho



O Gabinete de Estratégia e Planeamento dispõe de um espaço privilegiado de acesso à informação, localizado no edifício central do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Av. de Roma, n.º 1, em Lisboa.

A Livraria Sociedade e Trabalho, a funcionar, ininterruptamente, das 10.00 às 17.00, nos dias úteis, pretende ser um espaço de partilha de informação e referência, permitindo ao cliente um atendimento técnico e personalizado nas diversas áreas:

- compra e/ou consulta das publicações oficiais editadas pelo GEP ou por outros organismos do MTSS;
- acesso à divulgação de eventos ou actividades do MTSS;
- acesso à informação documental/legislativa, com pesquisas nas seguintes bases de dados: CATESOC, ARQUESOC, SOCIOLEX, REGTRAB e restantes produtos documentais;
- acesso ao BTE digital;
- acesso aos sites do GEP, MTSS e dos restantes organismos do Ministério;
- Biblioteca Inclusiva.

Este espaço, embora de pequena dimensão, está aberto a qualquer iniciativa considerada pertinente no âmbito do MTSS possibilitando a venda e a divulgação das publicações editadas pelos diversos serviços.

Assim, todos os meses a Livraria Sociedade e Trabalho selecciona três leituras diferentes que podem ou não estar ligadas na sua temática ou conteúdo.

São muitas as ofertas que a Livraria lhe reserva.

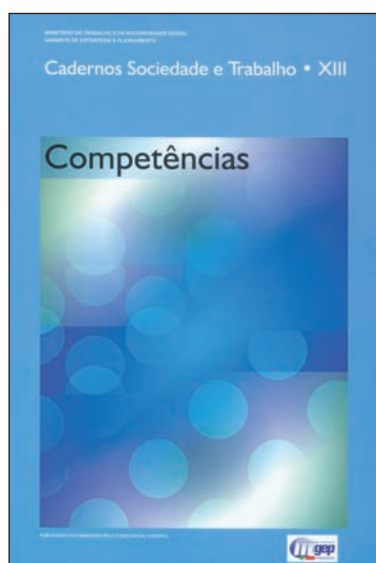
Se efectuar uma compra num valor igual ou superior a 30,00 €, temos como oferta para si, o livro “Aprender a Trabalhar no Século XXI, tendências e desafios” (*stock* limitado), em publicações editadas pelo GEP.

Visite-nos no site do GEP através do endereço www.gep.mtss.gov.pt, ou no espaço físico da livraria.

A Livraria Sociedade e Trabalho realiza diversas exposições (http://www.gep.mtss.gov.pt/livraria_st/exposicoes.php), envolvendo os produtos das Bibliotecas e Serviços do MTSS.



SUGESTÃO GEP



Cadernos Sociedade e Trabalho XIII - Competências

O desafio das Competências constitui uma problemática recorrente nas abordagens académicas e das políticas públicas orientadas para o reforço do capital humano e dos níveis de empregabilidade. Este Caderno, organiza contributos diversificados e qualificados que se enquadram nas dimensões/ abordagens que valorizam:

- O quadro conceptual, de categorias e tipologias em matéria de competências, com potencial de questionamento.
- O quadro de relação entre a oferta/produção e a procura de competências, com exemplos de experiências sectoriais e profissionais de desenvolvimento de competências.

SUGESTÃO OUTROS ORGANISMOS



Humanus - Pessoas Iguais, Culturas Diferentes

O autor empreende uma visita aos grandes teóricos da Sociologia e aos principais estudos realizados neste domínio. Deste modo, intercala a reflexão teórica com exemplos práticos da expressão das diferenças culturais em várias culturas e sociedades, analisa e explica os porquês dessas diferenças.

MAIS VENDIDA DO MÊS



Coleção Cogitum N.º 21 - Estudo de Avaliação da Qualidade e Segurança das Respostas Sociais na Área da Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência

Este estudo resulta de um trabalho elaborado sob a responsabilidade do consórcio CIES (Centro de Investigação de Estudos Sociológicos)/IESE (Instituto de Estudos Sociais e Económicos) para à DGEAP (Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento) do MTSS no quadro de uma avaliação da qualidade e segurança das respostas sociais na área da reabilitação e integração das pessoas com deficiência em Portugal.

3. Publicações em Foco



Women on the Front Lines of Health Care

Save the Children – State of the World's Mothers 2010
2010, 52 p.

O período mais perigoso na vida de uma criança é durante o seu nascimento e algum tempo depois. Os bebés recém-nascidos – os que estão nas suas primeiras quatro semanas de vida – representam mais de 40 % de mortes entre as crianças com menos de cinco anos. O parto é também um momento muito arriscado para as mães nos países do mundo em desenvolvimento, das quais cerca de 50 milhões dão à luz, anualmente, em casa sem qualquer tipo de ajuda profissional.

Este relatório anual sobre a *Situação das Mães no Mundo*, analisa as várias formas que as mulheres, que trabalham nas linhas da frente dos cuidados de saúde, têm de ajudar a salvar a vida de mães, recém-nascidos e crianças pequenas. Este mostra como os investimentos em formação e disponibilização de profissionais de saúde do sexo feminino, têm resultado, em termos de vidas salvas e doenças evitadas e aponta para soluções de baixo custo e de baixa tecnologia, que poderiam contribuir para salvar mais milhões de vidas, se simplesmente fossem mais amplamente disponibilizadas e utilizadas.



Retrato da Situação no Mercado de Trabalho das Pessoas com Ensino Superior em Portugal - 1998-2008

Colecção *Cogitum* N.º 36
GEP/MTSS
2010, 46 p.

O presente relatório procura efectuar um retrato sintético da situação e evolução das pessoas com o ensino superior no mercado de trabalho e incide, primordialmente, sobre a população com idade entre os 20 e os 64 anos.

Na primeira parte é feita uma análise dos níveis de actividade e de emprego dos diplomados do ensino superior em comparação com a população empregada. A segunda refere-se a uma caracterização do emprego desses diplomados, segundo variáveis como o género, o tipo de contrato de trabalho, os sectores de actividade, as profissões e as remunerações. Na terceira procura-se fazer uma análise da situação, severidade do desemprego e das principais características desse desemprego, junto dos diplomados do ensino superior.

Por último, sublinhe-se que este é o primeiro relatório desta natureza sobre este tema, tendo-se como objectivo apresentar, com uma periodicidade regular de forma a acompanhar, em permanência, a evolução da situação dos diplomados do ensino superior no mercado de trabalho português.

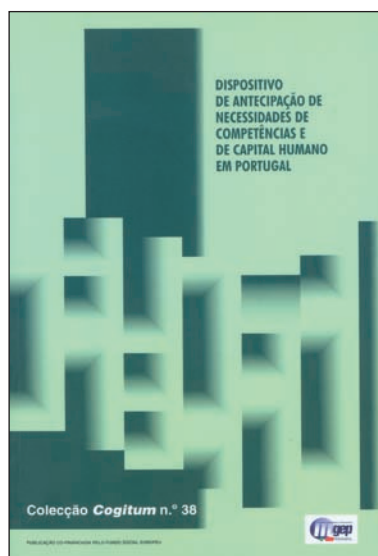


Modelos de Activação dos Desempregados: os desafios estruturais e as condicionantes conjunturais

Colecção *Cogitum* N.º 37
GEP/MTSS
2010, 124 p.

Este estudo analisa a activação de desempregados na perspectiva das agendas de reforma dos Estados de bem-estar.

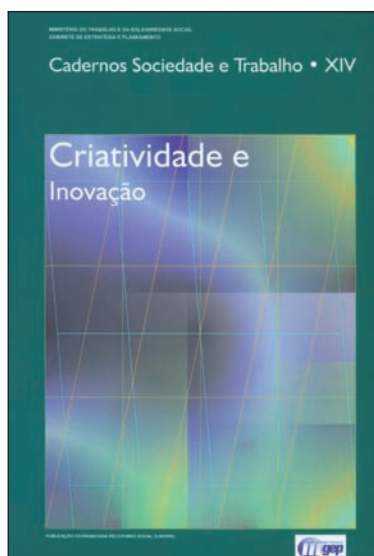
Portugal surge no quadro Europeu como um caso de Estado social protector em adaptação, introduzindo elementos do Estado social activo. A análise das despesas com política de mercado de trabalho e das prioridades de intervenção do Instituto de Emprego e Formação Profissional entre 2000 e 2006 permitiu identificar o modelo português de activação de desempregados, cujo foco predominante é o desenvolvimento de actividades ocupacionais para desempregados, acompanhado da qualificação profissional e da aproximação de jovens aos contextos de trabalho.



Dispositivo de Antecipação de Necessidades de Competências e de Capital Humano em Portugal - Relatório Final

Colecção Cogitum N.º 38
GEP/MTSS
2010, 193 p.

O estudo que se aqui se apresenta, “Dispositivo de Antecipação de Necessidades de Competências e de Capital Humano (DACC)”, elaborado por uma equipa de investigação do Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa (CEPCEP - Universidade Católica Portuguesa) para o Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social (MTSS), procurou dar resposta a este desafio. Avança com uma abordagem que, para além da procura e da oferta de qualificações, explora também a procura e a oferta de competências, desde as mais específicas às mais transversais. Para o efeito, identifica o elenco de metodologias e de fontes estatísticas a que será necessário recorrer, quer no domínio dos métodos de cenarização, quer no dos modelos de previsão, fazendo uso de uma versão renovada do modelo econométrico M3E e dando destaque à necessidade de combinar elementos qualitativos e quantitativos de análise. O estudo propõe igualmente um conjunto de opções institucionais que poderão vir a reforçar a capacidade de antecipação, neste domínio, a nível nacional.



Caderno Sociedade e Trabalho XIV - Criatividade e Inovação

GEP/MTSS
2010, 281 p.

A Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao Ano Europeu da Criatividade e Inovação (AECI – 2009) associa de forma extensiva, nos seus Considerandos e Objectivos, a capacidade de inovação e a criatividade pessoal a uma abordagem de política baseada na aprendizagem ao longo da vida. Esta perspectiva de abordagem afigura-se, naturalmente, estimulante para os domínios de intervenção temática dos Cadernos Sociedade e Trabalho (e de intervenção política do MTSS), tendo motivado a organização deste Número, o qual mobiliza uma diversidade de contributos que, por ângulos particulares de aproximação ao tema, evidenciam a complexidade (mas também a riqueza) das relações que se tecem entre as actividades e iniciativas da esfera da criatividade e inovação e as qualificações escolares e profissionais.



Tratado de Lisboa, Tratado da União Europeia (anotado com todas as versões anteriores), Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (anotado com todas as versões anteriores)

GOMES, José Luís Caramelo
Colecção Textos Jurídicos
Universidade Lusíada Editora
2010, 776 p.

A renumeração e a deslocação de muitas normas vigentes desde 1957, pela segunda vez em doze anos, criaram um puzzle de difícil solução: o Tratado de Amesterdão renumerou os Tratados, o Tratado de Lisboa voltou a fazê-lo. Quando muitas das normas originárias ou subsequentes foram objecto de interpretação pelo Tribunal de Justiça e quando essa jurisprudência assume dignidade de fonte de Direito, porventura a mais importante de todas, torna-se indispensável criar instrumentos que permitam traçar a origem das interpretações e do direito que o pretor comunitário vai criando. Esta obra apresenta, assim, os Tratados da União Europeia e sobre o funcionamento da União Europeia (este sucedendo ao Tratado que instituiu a Comunidade Europeia de 1957, nas sucessivas versões de 1965, 1975, 1986, 1997 e 2002) anotados com as redacções anteriores, segundo uma lógica numérica estrita.



Humanus – Pessoas Iguais, Culturas Diferentes

FINURAS, Paulo
Edições Sílabo
2010, 359 p.

Por que razão há mais suicídios e crimes nuns países do que noutros? Por que motivo a corrupção e o nepotismo são mais características de determinadas culturas do que de outras? Por que razão estacionam os condutores nas passadeiras e nos passeios nalguns países mais do que noutros? Por que será a pontualidade tão importante em certos países e noutros tão relativa? Esta obra aborda de forma clara, lúcida e sucinta estas questões e muitas outras que tantas vezes nos surpreendem no dia-a-dia. O autor empreende uma visita aos grandes teóricos da Sociologia e aos principais estudos realizados neste domínio. Deste modo, intercala a reflexão teórica com exemplos práticos da expressão das diferenças culturais em várias culturas e sociedades, analisa e explica os porquês dessas diferenças. Realiza também uma reflexão sobre alguns dos principais temas da nossa modernidade: da origem e evolução das sociedades e culturas humanas ao poder nas suas diferentes formas, passando pelas questões da identidade pessoal e colectiva nas diferentes sociedades até uma incursão pelos assuntos da sociologia do quotidiano e a forma como se expressam em diferentes culturas. O livro dirige-se, em primeiro lugar, a estudantes e profissionais das áreas das Humanidades e das Ciências Sociais (Sociologia, Antropologia, Psicologia, Economia, Recursos Humanos, Ciências Empresariais, Relações Internacionais, Direito e Ciência Política, entre outros) e também a todos aqueles que se interessem pelos grandes temas da actualidade e da condição humana.



Protecção Social na Saúde: uma estratégia da OIT para o acesso universal a cuidados de saúde Bureau Internacional do Trabalho Departamento de Segurança Social 2009, 125 p.

Este é o primeiro de uma série de documentos sobre protecção social na saúde a serem publicados pelo Departamento de Segurança Social da OIT. Representa um ponto de partida para a realização de um debate mais alargado acerca das formas de promoção da cobertura à maior parte da população mundial, podendo vir a desempenhar um papel significativo em assegurar os direitos humanos no que respeita à saúde e à segurança social.



Acelerar a Acção Contra o Trabalho Infantil

Bureau Internacional do Trabalho
2010, 81 p.

As conclusões resultantes deste terceiro Relatório Global e da recente monitorização dos progressos em matéria dos objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), são contraditórias. Existem motivos para alguma preocupação. Do lado positivo, verifica-se um declínio bem-vindo do trabalho infantil entre as crianças envolvidas em trabalhos perigosos. No entanto existem indicadores de um progresso desigual: os resultados não são suficientemente rápidos ou abrangentes de forma a atingir os objectivos propostos. O facto é que aproximadamente 215 milhões de crianças em todo o mundo continuam presas ao trabalho infantil.



Ano Europeu de Combate à Pobreza e à Exclusão Social – Contributos Bibliográficos
 REDTESS – Rede de Cooperação e Conhecimento na Área do Trabalho, Emprego e Solidariedade Social
 GEP, ISS IP, SCML
 2010, 377 p.

A Europa une forças para combater a pobreza e a exclusão social, elegendo o ano de 2010 como o Ano Europeu do Combate à Pobreza e à Exclusão Social, cujo objectivo se prende com o alertar de consciências para estes problemas e renovar o compromisso político da União Europeia e dos Estados-Membros no combate a este flagelo.

O Catálogo Bibliográfico que agora se disponibiliza encontra-se dividido em quatro partes distintas:

Um conjunto de referências

bibliográficas seleccionadas da REDTESS, de 1990 à actualidade;

Um conjunto de actos legislativos publicados a nível nacional, nos últimos 20 anos, sobre esta temática;

Um conjunto de programas de iniciativa governamental de complemento a esta área;

Um conjunto de sítios *WEB* de organizações e instituições, a nível nacional e internacional.

A REDTESS, Rede de Cooperação e Conhecimento na área do Trabalho, Emprego e Solidariedade Social, coordenada pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento do MTSS, encontra-se disponível em: <http://redtess.gep.mtss.gov.pt> e pretende com este seu trabalho contribuir para a divulgação do que se tem vindo a publicar sobre as temáticas da pobreza, exclusão e integração social.



Políticas de Emprego para a Justiça Social e para uma Globalização Justa
 Bureau International do Trabalho
 2010, 161 p.

Este primeiro relatório sobre o ponto recorrente aborda o contributo que as políticas de emprego podem dar, como parte de uma abordagem integrada do trabalho digno, para a justiça social, com vista a uma globalização justa. O relatório analisa a aspiração social, tanto de mulheres como de homens, a um trabalho em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humana, e avalia de que forma é que a Organização poderá melhor corresponder a esta aspiração através dos diferentes meios à sua disposição.



A Verdade Desconhecida
 Editora Objectiva
 2010, 351p.

A pobreza é uma afronta à dignidade humana, assente numa situação de negação de direitos fundamentais. Sem voz para reclamarem os seus direitos e sem meios para reverterem a sua situação, as vítimas da pobreza vêem-se enredadas numa teia de obstáculos e impossibilidades, que perpetuam a exclusão. Apesar do crescimento económico verificado durante a última década em quase todas as regiões do mundo, milhares de milhões de pessoas continuam a viver em situação de pobreza.

4. www em destaque



<http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>

O Comité das Regiões (CR) é a assembleia política que permite ao poder regional e local ter uma palavra a dizer na elaboração da política e da legislação comunitária.

Os Tratados obrigam a Comissão, o Parlamento e o Conselho a consultarem o Comité das Regiões sempre que são apresentadas novas propostas em domínios com repercussões ao nível regional ou local. O CR conta com 344 membros dos 27 países da UE e o seu trabalho está organizado em 6 comissões diferentes. Examinam propostas e debatem-nas com o objectivo de elaborar pareceres oficiais sobre questões essenciais.

<http://www.cig.gov.pt/>

Integrada na Presidência do Conselho de Ministros e actualmente sob a tutela do Gabinete da Secretária de Estado da Igualdade, a CIG é um dos mecanismos governamentais para a Igualdade de Género.

A CIG, criada pelo Decreto-Lei n.º 164/2007, de 3 de Maio, sucede nas atribuições da Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres e da Estrutura de Missão contra a Violência Doméstica e integra as atribuições relativas à promoção da igualdade da Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego.

A CIG tem a missão de garantir a execução das políticas públicas no âmbito da cidadania e da promoção e defesa da igualdade de género.



<http://www.bancoalimentar.pt/>

O primeiro Banco Alimentar Contra a Fome foi aberto nos EUA em Phoenix (Arizona) em 1966. A ideia foi trazida para a Europa em 1984 e para Portugal em 1992 com a abertura do Banco Alimentar Contra a Fome em Lisboa.

Depois disso foram abertos muitos outros Bancos Alimentares em Portugal. Os Bancos Alimentares são Instituições Particulares de Solidariedade Social que lutam contra o desperdício de produtos alimentares encaminhando-os para distribuição gratuita às pessoas carenciadas.

Os Bancos Alimentares em actividade recolhem e distribuem várias dezenas de milhares de toneladas de produtos e apoiam ao longo de todo o ano a acção de mais de 1400 instituições em Portugal. Por sua vez, estas distribuem refeições confeccionadas e cabazes de alimentos a pessoas comprovadamente carenciadas, abrangendo já a distribuição total mais de 216 000 pessoas. A Federação Portuguesa dos Bancos Alimentares Contra a Fome coordena esta acção, anima a rede disponibilizando informação e meios materiais, representa os Bancos Alimentares Contra a Fome junto dos poderes públicos, das empresas de âmbito nacional e de organizações internacionais, e efectua, a nível nacional, a repartição de algumas dádivas, criando uma vasta cadeia de solidariedade.

<http://www.fngis.org/>

A pobreza e a exclusão social persistem enquanto fenómenos presentes na nossa sociedade, para os quais urge encontrar respostas eficazes que capacitem os indivíduos e promovam uma inclusão real. A organização da sociedade civil é um ponto de grande relevo se pretendemos uma reflexão conjunta e geradora de coesão.

O Fórum Não Governamental para a Inclusão Social foi constituído em 2006, tendo como ideia base contribuir activamente para a construção, implementação e avaliação do Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI). Representante da sociedade civil, enquanto plataforma informal de ONG, é parte activa na discussão política e na definição da estratégia nacional de inclusão social.



<http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/>

O Observatório das Desigualdades é uma estrutura independente constituída no quadro do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (CIES-ISCTE), que é a instituição responsável pelo seu funcionamento e coordenação científica, tendo por instituições parceiras o Instituto de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto (IS-FLUP) e o Centro de Estudos Sociais da Universidade dos Açores (CES-UA).

O Observatório foca as suas actividades no tema das desigualdades sociais. Para além de promover o conhecimento científico nesta área, o Observatório está em condições de contribuir para a fundamentação e avaliação das políticas públicas em Portugal, constituindo-se, deste modo, como um instrumento fundamental de investigação e de divulgação científica.

<http://www.oikos.pt/>

A OIKOS é constituída por cidadãos solidários, com uma consciência clara do papel da cidadania global para a promoção da equidade na erradicação da pobreza extrema e na redução das assimetrias económicas e do conhecimento que caracterizam a realidade mundial.

Através da sua acção, com os diferentes actores sociais, partilham esforços e responsabilidades e facilitam soluções para garantir que todas as pessoas exerçam o direito a uma vida digna.

A sua actividade encontra-se estruturada em continuum nas áreas da emergência/acção humanitária, desenvolvimento/vida sustentável e mobilização/cidadania global.



5. Recensão

IMIGRANTES EM PORTUGAL – ECONOMIA PESSOAS, QUALIFICAÇÕES E TERRITÓRIOS

Coimbra: Almedina e Ces

JOSÉ REIS, TIAGO SANTOS PEREIRA, JOÃO TOLDA E NUNO SERRA (2010)

ANTÓNIO MANUEL FIGUEIREDO*

A obra em análise reflecte em boa medida a continuidade e relevância da obra do CES em Portugal, perfilando-o como uma das massas críticas mais relevantes de recursos humanos avançados no domínio das ciências sociais. A publicação sistematiza os principais resultados de um projecto de investigação financiado pela FCT, segunda uma opção muito louvável de divulgação pública dos resultados da aplicação de fundos públicos de apoio à investigação científica.

Considero a obra em questão uma peça relevante da evolução da investigação nacional sobre processos migratórios internacionais de pessoas, não só pela metodologia de abordagem à problemática da imigração que foi ensaiada, mas sobretudo pelas novas pistas de investigação que suscita sobre este tema, abrindo perspectivas de focagem de pesquisa para novos trabalhos.

Os movimentos de pessoas constituem um domínio menos estudado das três dimensões fundamentais em que a dimensão económica da globalização se desdobra: movimentos de mercadorias e serviços, capitais e pessoas. A investigação mais recente sobre esta matéria mostra que as três dimensões económicas da globalização não apresentam uma evolução homogénea (Findlay e O'Rourke, 2007; Williamson, 2004; O'Rourke e Williamson, 1999). Esta questão não é despidiêda para a discussão dos rumos futuros da globalização em cenário de crise internacional generalizada (Rodrik, 2007). Por isso, a procura de um novo papel para a investigação em ciências sociais no debate sobre os rumos da globalização é indissociável de investigação mais aprofundada sobre a temática dos movimentos migratórios à escala internacional.

Um dos aspectos mais relevantes da investigação agora realizada prende-se com a articulação estabelecida entre a imigração para o território nacional e os modelos de crescimento/desenvolvimento da economia portuguesa. De facto, independentemente das características dos fluxos migratórios, é fundamental captar o papel que os fluxos imigratórios desempenham na alimentação do modelo de crescimento da economia de acolhimento. Os ciclos de emigração/imigração em que a sociedade portuguesa tem sido fértil decorrem do mesmo tipo de

fragilidades estruturais que têm caracterizado dominantemente o nosso padrão de crescimento.

A obra destaca e bem a relação entre o ciclo de imigração e o modelo de crescimento extensivo das duas últimas décadas. Dir-se-ia que o novo ciclo de imigração prolongou esse modelo em contexto de declínio e ajustamentos demográficos sem precedentes na história recente portuguesa, concedendo-lhe um novo fôlego, sem esquecer a presença bondosa e acrítica dos Fundos Estruturais. Em meu entender, esse prolongamento diferiu em cerca de uma década o processo de ajustamento estrutural que a globalização está hoje a impor, penosamente, à economia portuguesa.

A associação do ciclo imigratório não se concretiza apenas na sua articulação com o modelo de crescimento extensivo, mas essencialmente na sua relação com a forte presença da produção de não transaccionáveis no nosso modelo de crescimento e, em questão não analisada na presente obra, com a incidência da economia informal e subterrânea. Conclui-se, assim, que a economia portuguesa tira partido das suas próprias condições de internacionalização para, através dos fluxos imigratórios, prolongar um modelo de crescimento que carecia irreversivelmente de ajustamento. A contradição está no facto da própria globalização precipitar a insustentabilidade do modelo e viabilizar paradoxalmente o seu prolongamento artificial.

Um outro aspecto a destacar na obra em análise é o modo como a imigração é perspectivada no contexto dos sistemas produtivos locais. O já anteriormente referido modelo extensivo de crescimento económico territorializa-se de modo diferenciado no continente e regiões autónomas. A inserção das novas dinâmicas de imigração é analisada do ponto de vista das suas articulações com os diferentes sistemas produtivos regionais. Também aqui se observam mudanças de tendências passadas, pois a imigração mais recente revela padrões de distribuição espacial mais diversificados, deixando de constituir uma exclusivo da grande concentração metropolitana de Lisboa e do Algarve. Esta questão não pode deixar de ser discutido à luz do problema de procura de qualificações que

o modelo português enfrenta, visível no facto dos níveis de escolarização da população imigrante e de enquadramento sócio-laborar apresentarem desvios consideráveis. Temos aqui reflectido o efeito estrutural de um modelo de crescimento que tarda em incrementar os níveis de procura de qualificações mais elevadas.

A investigação agora disponibilizada suscita importantes implicações para um bom desenho de políticas públicas, sobretudo do ponto de vista da utilização da atracção de população imigrante como instrumento de política de desenvolvimento regional. Não devemos ignorar que territórios carenciados de energia demográfica podem ser revitalizados com políticas criativas de atracção simultânea de mão-de-obra imigrante e de capacidade de empreendimento.

Finalmente, o aspecto de maior novidade na investigação agora apresentada é o da análise da população de imigrantes científicos, aspecto vital para compreender a saúde e perspectivas futuras do Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SCTN). Não podemos esquecer que o SCTN atravessa uma fase muito relevante de transição, com evolução apreciável dos indicadores de *output* científico e de recursos humanos avançados inseridos em actividades de ciência, bem como do esforço bruto de despesa de investigação e desenvolvimento e do ainda mais recente incremento da I&D realizada em meio empresarial. Portugal, no entender da investigação agora realizada, situar-se-ia numa nova plataforma global de circulação de trabalhadores científicos, assumindo uma localização na semi-periferia do sistema científico globalizado.

A reutilização de um conceito que é caro ao legado científico do próprio CES, o conceito de semi-periferia, marca neste ponto a obra em análise e suscita matéria para um debate muito rico sobre a previsível evolução do SCTN. A possibilidade de Portugal se transformar num destino atractivo para a mobilidade crescente dos trabalhadores científicos a nível internacional surge fortemente tributária da sustentabilidade futura dos progressos mais recentes observados no SCTN. Em meu entender, não é totalmente seguro que os movimentos de saída dos nossos melhores recursos humanos avançados não superem decisivamente o eventual potencial de atracção, sobretudo de origens com padrões salariais

mais baixos do que os nossos. Se a tendência dominante for a de um sistema de inovação que não dê o salto para além do financiamento público, as gravosas condições orçamentais do País poderão induzir a não sustentabilidade da evolução recente. Esta inversão seria trágica, dada a qualidade de outputs e de recursos humanos envolvidos. Pelo contrário, acaso se confirmem as tendências promissoras de incremento sustentado da participação empresarial nas actividades de I&D, em estreita cooperação com os inter-faces Universidade-empresa que revelem uma mais intensa interacção com o meio empresarial, então as perspectivas de sustentabilidade do SCTN serão mais animadoras.

Em resumo, a investigação do CES abre perspectivas muito relevantes de aprofundamento do conhecimento sobre o fenómeno imigratório em Portugal:

- Suscita a necessidade de monitorizar o fenómeno em função dos padrões de ajustamento do modelo de crescimento económico.
- Justifica o desenvolvimento das articulações entre processo imigratório e reprodução do sistema de economia informal e subterrânea em Portugal.
- Abre um debate riquíssimo sobre os padrões de evolução do SCTN em torno da situação de Portugal como plataforma semi-periférica de circulação de trabalhadores científicos.

Assim, a investigação agora publicada responde bem a um critério que veremos no futuro crescentemente aplicado: *good (social) value for public money*.

Referências Bibliográficas

- FINDLAY, Ronald e O'ROURKE, Kevin (2007), *Power and Plenty – Trade, War and the World Economy in the Second Millennium*, Princeton University Press, New Jersey.
- O'ROURKE, Kevin e WILLIAMSON, Jeffrey G. (1999), *Globalization and History*, MIT Press, Cambridge.
- RODRIK, DANI (2007), *One Economics, Many Recipes – Globalization, Institutions and Economic Growth*, Princeton University Press, New Jersey.
- WILLIAMSON, JEFFREY G. (2004), *The Political Economy of World Mass Migration – comparing two global centuries*, The AEI Press, Washington D.C.

* Professor Auxiliar (Aposentado) da Faculdade de Economia do Porto. Presidente do Conselho de Administração da Quaternaire Portugal.

NOTA DE LECTURA

CHANGING POOR PEOPLE'S LIVE.

CONCEPTUALISING ACTION

Lisboa. IESE

HENRIQUES, J.M. (2010)

Jordi Estivill

Esta es una nota de lectura del reciente libro publicado por Jose Manuel Henriques con el estimulante título “Cambiano la vida de los pobres. Conceptos para la acción”. Este primer volumen es el resultado de su trabajada y esperada tesis presentada en el ISCTE-IUL de la Universidad de Lisboa a fines de 2006. Le deben seguir dos otros volúmenes. El segundo dedicado a los desafíos teóricos que plantea la articulación entre la acción local antipobreza y la planificación del desarrollo local en un contexto de globalización. El tercer volumen presenta el análisis empírico realizado sobre la base de un conjunto de programas europeos. Este volumen termina con propuestas para la planificación y las políticas Municipales para áreas urbanas marginadas (“distressed”).

Se trata de los resultados de un trabajo de largo recorrido, iniciado en la década de los noventa, cuando Jose Manuel Henriques participó activamente como miembro de la Unidad de investigación y Desarrollo de Portugal¹, en el III Programa Europeo de lucha contra la pobreza que se llevó a cabo desde 1989 hasta 1994.

Una primera pregunta para esta nota de lectura viene suscitada por estos orígenes. Como puede ser que un programa europeo, “Pobreza 3”, como se le llamó coloquialmente, pueda seguir vivo?. Mas de una década después de su finalización aun sigue produciendo reflexiones teóricas substantivas, orientaciones estratégicas, complicidades amistosas. Sus principios (participación, partenariado, integralidad) han sido y estan siendo aplicados en multitud de programas y políticas europeos y de los países de la Unión. Seguramente hay muchas respuestas a esta pregunta². Su caracter acumulativo- era el tercero-, la voluntad de establecer y aplicar unos principios, la profunda implicación de todos sus actores (Comisión, Unidad Central, expertos de todos los países, trabajadores de terreno, proyectos experimentales,...), su capacidad teórico experimental, sus marge-

nes de maniobra internos, la “euforia europeista” de la época, la urgencia de la lucha contra la pobreza e incluso su abrupto final (1994), constituyeron un patrimonio del que Jose Manuel Henriques se declara deudor en el prefacio de la obra que ahora se comenta.

Un segundo comentario inicial tambien tiene relación con Pobreza III. Jose Manuel Henriques fue uno de los portavoces de la dimensión territorial del programa. A él le fue encargada la coordinación de uno de los trabajos finales que se publicó con el título de “Local development in Poverty 3”³. En este informe se insistía en la crítica a los presupuestos funcionalistas del desarrollo local y en que “el mejoramiento del status social y económico de las familias pobres no puede ser disociada de la posibilidad de introducir cambios contextuales duraderos en terminos de movilización, valoración y control de los recursos locales”⁴. Al mismo tiempo se ponía de relieve que la integración social debe enlazarse con el crecimiento económico local y que “los valores convencionales, las ideas, las creencias ligadas a la dimensión económica tienen un efecto limitado(...) por lo cual una innovación conceptual es indispensable para la mejor comprensión de los problemas y poder mejorar la lucha contra la pobreza”⁵.

Muy probablemente estas afirmaciones sobre la necesidad de innovación conceptual hayan inspirado y estado presentes en las intenciones de este libro. Su objetivo fundamental y explicito es el de como los Municipios pueden contribuir a la integración de las familias pobres a través de la planificación territorial en el marco del desarrollo local.

El tercer comentario inicial tiene que ver con la oportunidad de la publicación. Por un lado, es interesante constatar que después de un cierto periodo de sequía, parecido al que constataba Manuela de Silva⁶ para el final de los años noventa, la publicación de Henriques sale en un momento de renovación en el panorama

1 Henriques, J.M. (1994) Local development in Poverty 3. Lille GEIE.

2 Henriques, J.M. (1998) Desarrollo local en Revista Políticas Sociales n 3 Barcelona. Ed. Hacer (Pag. 22).

3 Henriques, J.M. (1998) Op.Cit. (pag 32).

4 Silva, M. (1999) Pobreza e exclusão social. A investigação em Portugal (1973-1999). Inventario bibliográfico. Lisboa. CEIS.

bibliografico sobre la pobreza en Portugal. Quizas esta renovación empieza con el libro de Luis Capucha⁵, se extiende con los trabajos de Alfredo Bruto da Costa⁶, adquiere visos mas empiricos con la investigación de Carlos Rodrigues sobre la desigualdad y el rendimiento minimo, muestra una mirada europea⁷ comparativa, o se centra en colectivos mas especificos y mas vulnerables en Sergio Aires⁸ o en las consecuencias del desempleo en Pedro Hespanha⁹. La reciente publicación del numero uno de la revista¹⁰ del Observatorio da luta contra a pobreza de Lisboa tambien se inscribe en esta renovación que en este caso se focaliza en el analisis local. Por otro lado, la crisis actual y sus profundas consecuencias sobre la pobreza, obliga a revisar muchos de los parametros conceptuales sobre los que se ha interpretado a la economia y la sociedad. A lo que sin duda pueden contribuir los trabajos de Henriques.

A esta tarea de revisión conceptual es a la que se dedica este libro. Su primer capitulo empieza por plantear unas preguntas que presiden los objetivos de la investigación. Situadas en el contexto Portugues y Europeo estas preguntas son: 1) como la reestructuración global se relaciona con la pobreza y cuales son las posibilidades para una acción antipobreza, 2) como la planificación territorial municipal para el desarrollo local incorpora los desafios de la pobreza y de las acciones en areas mas marginadas y 3) que lecciones pueden aprenderse de los programas europeos y nacionales en relación a la problematica de la pobreza que pueden ilustrar el potencial papel de los municipios en las acciones antipobreza.

Desde estas preguntas, quizas se note a faltar a reflexión mas a fondo sobre la evolución paralela, a veces, concomitante en otras y complementaria en las de mas allá, de las politicas de desarrollo local y de las estrategias antipobreza". No siempre ni en todos los paises, ambas han ido en el mismo sentido. Hubo un periodo en el que el desarrollo local construía "catedrales en el desierto" y el combate contra la pobreza insistía en su actuación por publicos alvo, por colectivos especificos. Este desencuentro se ha ido modificando, cuando las medidas de desarrollo local han puesto el acento en las

causalidades y consecuencias sociales en el territorio y cuando este ha aparecido cada vez mas como el lugar de cristalización y resolución de una parte fundamental de las desigualdades y la precariedad. En este sentido, se puede establecer la hipotesis que Portugal ofrece un interesante ejemplo, no sin limites, de estos itinerarios de encuentros entre las medidas antipobreza y la emergencia y despliegue de las experiencias locales¹¹.

El segundo capitulo se interesa por los aspectos epistemologicos. En el, se advierte de la crisis de los paradigmas hegemonicos (Newton y Descartes) en las ciencias sociales y de como hay que buscar otras coordenadas científicas. Henriques se pronuncia en favor de una perspectiva que el llama de realismo critico. No hay muchos autores que se posicionen abiertamente. En cambio, Henriques tiene el valor de mostrar sus cartas, igual como lo hace cuando manifiesta claramente, en su prologo, su opción en favor de una implicación activa en el combate a la pobreza. Hay que agradecersele, porque no es este el comportamiento mas frecuente de un mundo academico que identifica, equivocadamente, rigor científico con neutralidad personal.

El autor dedica el tercer capitulo a un analisis de los principales conceptos que ayudan a definir la pobreza y las acciones locales que pueden afrontarla. En una primera parte de esta galeria conceptual van apareciendo terminos como pobreza relativa y absoluta,deprivación, marginación, capacidad, recursos,poder, necesidades humanas basicas, agência,... Para cada uno de estos terminos se encuentran citados y explicados los principales autores que los han tratado (Townsend, Castel, Sen, Friedmann, Max Neef,...).

En una segunda parte, las nociones presentadas se hacen mas operativas. Situando a la pobreza en la dualidad estructural de nuestra sociedad, Henriques, estudia el papel del tiempo y del espacio y mas en concreto del espacio urbano "distressed", para abordar los conceptos de desarrollo alternativo y local, de inserción y de integración economica. Para estos ultimos no se contenta con dar las definiciones convencionales, sino que trata de mostrar sus implícitos. Especial interes tiene su

5 Capucha,L. (2005) Desafios da pobreza. Celta Ed. Oeiras.

6 Costa,A.(2008) (Coord.) Un olhar sobre a pobreza. Ed. Gra diva. Lisboa.

7 Aires,S. Estivill,J. (2007) De Lisboa a Lisboa. Regresso ao futuro. REAPN. Porto.

8 Aires,S. (Coord.) (2005) Fenómenos, actores e praticas nos dominios da pobreza e da exclusao social extrema. REAPN. Porto.

9 Hespanha,P. (Coord.)(2007). E o desemprego fonte de pobreza?. REAPN.Porto.

10 Observatorio da luta contra a pobreza da cidade da Lisboa.(2010) Observar pobreza Lisboa. N 1. REAPN. Lisboa.

11 Amaro, Rogério Roque (Coord.) (2003) *Do Da Luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social em Portugal - Experiências do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza*D, B.I.T. Do Programa STEP, Genève.

crítica a la utilización por parte de la economía dominante del “homo economicus”, al que se le supone un comportamiento unicamente racional, rígido y mecánico solo reaccionando a estímulos externos y guiado por su propio interés. Lo que significa ignorar la impredecibilidad, la pertenencia y la reciprocidad como motores de un ser humano que también es producto de las relaciones sociales. Se abre así un nuevo espacio de reflexión que se conecta con la economía social y solidaria.

Henriques tiene la gran capacidad de dominar varias lenguas y gracias a ello, puede referenciar, al lado de una dominante cultura inglesa, a autores alemanes. Ello que no es nada frecuente por estas tierras, le da al libro una riqueza especial, abriendo horizontes teóricos y estratégicos inéditos. Quizás si hubiera completado más estos horizontes, si el autor hubiera incorporado la producción intelectual de las ciencias sociales aplicadas a la pobreza de Portugal, Italia y España, el panorama sería más completo. Seguramente, esta tradición no es tan poderosa como las anteriores, pero si lo hubiera hecho,

probablemente se descubrirían unas modulaciones y matices más propios de la cultura latina y haría a esta menos dependiente de las corrientes ideológicas del mundo anglosajón.

Este libro es altamente recomendable para cuantos se interesan por los aspectos teóricos y conceptuales. Cabe recordar, en tiempos actuales de pragmatismos y urgencias asistencialistas, que a menudo un buen fundamento teórico hace avanzar más el combate contra la pobreza que cien actuaciones a ciegas. Articular desarrollo local y lucha contra la pobreza es un desafío cada vez más urgente en un mundo que se globaliza y que paradójicamente está más necesitado de análisis y respuestas locales. A ello contribuye, esta publicación.

En el restaurante ibérico de la producción teórica y estratégica sobre la pobreza, José Manuel Henriques, nos ha servido un primer plato apetitoso y succulento. Ahora quedamos a la espera de continuar participando en este ágape. ¿Para cuando el segundo y tercer plato?.

6. Documentos

Resultados do Programa EQUAL em Portugal

2000 - 2010

ANA VALE*



texto que a seguir se transcreve corresponde ao capítulo relativo aos resultados do Relatório Final de Execução do Programa EQUAL em Portugal.

A EQUAL foi um programa financiado pelo Fundo Social Europeu, executado no período 2000-2010, de carácter experimental, com o objectivo de desenvolver abordagens inovadoras para combater as discriminações no acesso e no mercado de trabalho que, depois de validadas, deveriam ser generalizadas. A EQUAL teve, assim, por ambição inovar as práticas sociais a fim de responder de forma mais eficaz e mais eficiente às necessidades das pessoas, em particular das mais desfavorecidas.

Desenvolvidos por Parcerias de Desenvolvimento (PD) os projectos EQUAL tiveram de responder a um conjunto de requisitos, que exigiram um grande esforço de aprendizagem por parte dos técnicos e organizações que nele participaram mas que foram indutores da inovação produzida. Todos os projectos foram desenvolvidos por entidades associadas em parcerias, incluindo empresas e outras entidades empregadoras, tiveram de integrar o princípio do *empowerment* dos participantes e beneficiários bem como a dimensão do género, ser inovadores, incluírem uma dimensão de cooperação transnacional, corporizarem as abordagens desenvolvidas, testadas e validadas, em produtos tangíveis e apropriáveis por terceiros e desenvolverem estratégias e práticas de disseminação e transferência dos seus produtos.

A EQUAL foi, assim, um grande laboratório de inovação social, de como se promove essa inovação e como se passa do nível experimental para o ganhar escala da inovação testada a um nível micro. Pela riqueza do processo, em particular do processo de aprendizagem que envolveu um número muito significativo de pessoas e organizações e pelo legado de produtos inovadores que estão disponíveis para a apropriação e utilização por todos os interessados, justifica-se a sua divulgação. Num contexto de crise generalizada como o que vivemos e num Ano Europeu dedicado ao Combate à Pobreza, a inovação social surge como imperativo para uma melhor utilização dos recursos consagrados às políticas sociais e como um meio de mobilização da energia criativa de pessoas e organizações, em especial das mais desfavorecidas. O texto que se segue ilustra a inovação social já produzida no nosso país e os actores envolvidos. A leitura do texto, designadamente, da numeração dos quadros, gráficos e notas de rodapé, deve ter presente que se trata de um excerto de um Relatório.

Conceptualização a partir da reflexão sobre as práticas EQUAL

A partir da experimentação que as Parcerias de Desenvolvimento foram desenvolvendo no terreno e do debate realizado nas Redes Temáticas e com os seus animadores, a gestão EQUAL promoveu uma reflexão contínua sobre os aspectos críticos que se colocaram à inovação social desenvolvida por milhares de empreendedores e inovadores sociais.

Desta reflexão indutiva resultaram novos modelos conceptuais e novos conceitos que abrem novas perspectivas para a intervenção social futura.

Estas propostas, de natureza estruturante e transversal, são sinteticamente:

— a identificação de um ciclo de inovação e *mainstreaming*, cobrindo as seguintes fases:

- 1) definição das necessidades de inovação (formulação de cadernos de encargos e estabelecimento de uma etapa de preparação da inovação, dedicada à formulação dos diagnósticos, à compreensão das necessidades e expectativas dos destinatários, à montagem de parcerias, à concepção e planeamento de projectos experimentais, etc.);
- 2) promoção da inovação e selecção de projectos inovadores (criação de regulamentos, critérios de selecção, instrumentos e recursos de promoção e apoio à inovação);
- 3) criação de espaços de sociais de aprendizagem (desenvolvimento de uma cultura e fóruns para a aprendizagem permanente, criação de ambientes colaborativos, cooperação transnacional);
- 4) experimentação de novas práticas e desenvolvimento de novos produtos (desenvolvimento de projectos experimentais, acompanhamento e apoio técnico à gestão dos projectos, experimentação e avaliação, desenvolvimento do trabalho em parceria, do *empowerment* e integração da perspectiva de género, orientação para resultados e produtos tangíveis);
- 5) validação das novas soluções (contribuir para a qualidade das soluções, promover o seu reconhecimento social, antecipar estratégias e parcerias para a disseminação);

- 6) disseminação da inovação (promoção de meios específicos de apoio à disseminação, a nível horizontal e vertical, adaptação das soluções a novos contextos, acompanhamento e mediação, constituição de parcerias de disseminação, apropriação e incorporação);
- 7) sustentação da inovação (mudança nas equipas e organizações de forma a sustentar os novos processos de trabalho e os novos serviços);
- 8) monitorização e avaliação da inovação (transversal a todo o ciclo, associada a processos de melhoria contínua, assente em dispositivos de avaliação externa, auto-avaliação e balanços de competências).

O texto “O Ciclo de Inovação e *Mainstreaming*” (2009), de Maria do Carmo Nunes, especialista na área e ex-colaboradora EQUAL, apresenta e desenvolve esta proposta, sistematizando a experiência EQUAL¹.

— a identificação de modalidades emergentes de intervenção, que constituem um novo paradigma para a intervenção social, assente em 12 “elementos” principais:

- 1) as soluções devem centrar-se nos destinatários e ser construídas com eles, de preferência “por eles”, e não à sua revelia;
- 2) focalizar na “força” das pessoas e das comunidades e não nas suas “fraquezas”;
- 3) capitalizar a diversidade de etnias, idades, religiões, género, etc., e não só combater a discriminação;
- 4) desenvolver uma abordagem holística, em vez de responder de forma fragmentada à diversidade dos problemas das pessoas;
- 5) reforçar e alargar o trabalho em parceria, em vez de cada um, cada organização, assumir individualmente os “seus” serviços e as suas responsabilidades;
- 6) trabalho colaborativo e em rede como forma de potenciar a inovação social;
- 7) criar soluções de proximidade que têm por base a comunidade local e não “soluções globais” desfasadas das pessoas e das comunidades;
- 8) apostar mais na cooperação do que na competição;

¹ Publicado em Separata a este Relatório.

- 9) disseminar e sustentar a inovação social para rentabilizar o investimento feito nas novas soluções e multiplicar a sua mais valia;
- 10) valorizar as novas competências associadas à inovação, à descoberta do que é novo, do que tem futuro e que resulta, e não só as competências certificáveis;
- 11) reconhecer e valorizar os artistas sociais;
- 12) uma nova governação da aprendizagem.

O texto “Um Novo Paradigma para a Intervenção Social” (2009), da Gestora do Programa Ana Vale, apresenta e desenvolve esta proposta, a partir da prática EQUAL. Foi elaborado na fase de encerramento do Programa e publicado nos Cadernos Sociedade e Trabalho, do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, em Outubro de 2009².

- a **interligação da inovação social ao desenvolvimento e coesão dos territórios**, que assenta no reconhecimento da importância dos projectos (recursos, dinâmicas) locais e territoriais para a emergência de inovação e processos de mudança que, por seu lado, beneficiam o desenvolvimento e a coesão territorial, aliás em sintonia com o debate europeu sobre o futuro da política de coesão e, em particular, o futuro da renovada política de coesão territorial. Reconhece-se, também, que a emergência espontânea de processos de mudança construtiva, que desenvolvam novas soluções para os problemas dos territórios e das pessoas que neles vivem, se encontra muitas vezes bloqueada e amarrada a fenómenos de “desintegração territorial”, que concorrem para a “desestruturação económica e sócio-institucional das comunidades locais”. A experimentação EQUAL mostrou como se pode induzir o potencial dos territórios, fazer reverter processos de desintegração territorial e potenciar a integração territorial para o emprego e a inclusão social, encontrando o seu sentido estratégico global em três diferentes domínios:
 - 1) o domínio das políticas públicas e das condições institucionais que as relacionam com a criação de novas formas de governação orientadas para

a auto-sustentação da acção de base territorial (face à “não emergência” espontânea de iniciativa local);

- 2) o domínio das condições que contribuem para a definição do conteúdo substantivo da acção de animação territorial;
- 3) o domínio das condições para a organização de processos de aprendizagem envolvendo a mobilização e a produção de conhecimento e o desenvolvimento de competências específicas e genéricas adequadas à acção para o desenvolvimento.

O texto “Inovação Social e Coesão Territorial - Contributo da EQUAL” (2009), de José Manuel Henriques, consultor da Gestão EQUAL e animador das redes temáticas EQUAL “Percursos Integrados de Formação-Inserção de Públicos Desfavorecidos” e “Animação Territorial e Sectorial”, apresenta e desenvolve esta proposta inspirando-se, em particular, no envolvimento em projectos e redes EQUAL de animação e desenvolvimento territorial³.

- a **reflexão sobre o trabalho em rede como espaço social de aprendizagem e de inovação**, resultou na caracterização de um modelo de trabalho em rede, que inclui o papel da animação e os factores que se revelaram críticos para o seu sucesso bem como as mais valias dele decorrentes. Ao contribuírem para a afirmação e amplificação dos valores e objectivos do Programa (partilha, colaboração e experimentação, qualidade, inovação e disseminação), as redes temáticas revelaram-se como factor estruturante do próprio Programa, induzindo mudanças não só nas pessoas mas também nas próprias entidades parceiras.

O texto “Trabalho em rede e inovação social na EQUAL” (2009), da Gestora do Programa Ana Vale, apresenta e desenvolve esta proposta, a partir da prática EQUAL.

Outros modelos emergiram da experiência EQUAL, embora mais circunscritos a uma dimensão ou área de intervenção, como é o caso da comunicação e da avaliação⁴.

Merecem também ser realçadas as inúmeras ferramentas de gestão que foram sendo concebidas e opera-

² Publicado em Separata a este Relatório.

³ Publicado em Separata a este Relatório.

⁴ Ver respectivamente capítulos 6. e 5.7.

cionalizadas ao longo do desenvolvimento do Programa e os referenciais de apoio à acção das PD, com destaque meritório, pela sua originalidade e projecção europeia, o da “Validação de Produtos EQUAL” e o “Guia Disseminar”⁵.

Com maior alcance, e aí abrindo já as fronteiras a experiências de outros países e realidades sociais, destacamos, como obra complementar, a compilação de textos sobre “Inovação Social” que foi publicada, em Outubro de 2009, pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social nos “Cadernos Sociedade e Trabalho” (n.º XII), que foram uma iniciativa da Gestão EQUAL e apresentaram ensaios de especialistas nacionais e internacionais, maioritariamente a partir da reflexão proporcionada pela experiência EQUAL. Uma parte destes artigos integrou uma brochura em inglês – “*Social Innovation*” – que a Gestão do Programa difundiu a nível europeu, designadamente, junto das autoridades de gestão do FSE dos vários Estados-Membros e, ainda, junto das instituições europeias e OCDE.

Resultados da implementação dos projectos

Enquadramento e perspectiva geral

Quando se iniciou a implementação no terreno do Programa, a experiência evidenciou dificuldades na aplicação dos indicadores de avaliação previstos no Complemento de Programação inicial. Por outro lado, dificuldades inerentes ao desenvolvimento do SIIFSE levaram, também, à não inclusão neste sistema de indicadores adequados e credíveis.

Com efeito, aqueles indicadores não estavam formulados operacionalmente (com fórmulas e metas associadas), e, sobretudo, não reflectiam a especificidade das intervenções EQUAL, o seu carácter experimental e estruturante, sendo permeáveis a equívocos associados à tensão imanente entre resultados quantitativos e extensivos (predominantes no QCA) e qualitativos (associados aos programas experimentais, à natureza inovadora e ao potencial disseminador, onde as dimensões da qualidade e da “mudança estrutural” ganham um peso acrescido). As próprias avaliações do Programa deram conta da dificuldade associada à inexistência de um conjunto sólido, prévio e operacional de indicadores do Programa (nunca completamente ultrapassada), crítica que re-

sulta igualmente das dificuldades e desafios acrescidos que um programa experimental coloca aos avaliadores e às próprias instâncias de gestão e acompanhamento do Programa na abordagem à inovação.

Assim, o Gabinete EQUAL optou por:

- não dar continuidade aos indicadores pré-estabelecidos na programação inicial, dadas as suas insuficiências de fundo (compartimentar a intervenção e valorizar um modelo extensivo) e o seu potencial equívoco (desvalorizar a diversidade, o potencial inovador e a qualidade);
- propôr novos indicadores, mais simples e associados a elementos de referência e monitorização da realização dos projectos, aplicáveis de forma transversal, como um denominador mínimo comum, a toda a intervenção experimental (parcerias, parceiros, actividades, agentes, destinatários, produtos), que foram apresentados e aprovados na revisão do Programa para a 2ª fase. Não foram, contudo, apresentadas nessa sede metas explícitas, embora na maior parte dos casos se possam inferir a partir de outros documentos e referenciais da gestão (Guia do Utilizador, etc.);
- a simplificação dos novos indicadores e a sua orientação para a dimensão de “realização experimental” deixava ainda de fora dimensões relevantes como as associadas à natureza específica das áreas, sectores ou públicos envolvidos nas intervenções, ou de cariz mais intangível como os impactos nas pessoas e organizações e suas mudanças estruturais. Esta lacuna seria colmatada com o forte investimento na avaliação do Programa, privilegiando abordagens e metodologias qualitativas, realistas, contextuais e focalizadas na disseminação (ver, a propósito, o capítulo 6 “Principais Avaliações” e, em particular, o Anexo 8 “Avaliação de Projectos Sociais”, onde se faz um balanço do dispositivo de avaliação implementado no Programa e onde se retoma a questão dos indicadores, e apresenta uma alternativa de elaboração de indicadores em projectos e programas experimentais a dois tempos, antes e após o desenho das intervenções experimentais, que permitam incorporar a informação proveniente do

⁵ Ver Separata “Práticas de Gestão EQUAL”.

terreno, evitando o seu “fechamento” prévio).

Estas opções permitiram não só monitorizar melhor a implementação dos projectos como também dotar as avaliações de uma profundidade e de um interesse substantivo, embora mais exigente quanto às metodologias e análise dos resultados.

Todavia, há que reconhecer que o calendário e a duração do Programa não permitiram avaliar dimen-

sões como a da sustentação da própria inovação e os resultados de carácter mais estruturante, que são não só exigentes em tempo como fogem ao próprio controlo e responsabilidade da gestão do Programa (como é o caso da disseminação para as grandes organizações públicas).

O quadro seguinte apresenta os elementos-chave associados à monitorização do Programa, identifica as

metas expectáveis e os resultados alcançados.

Q-5 Síntese das principais metas e resultados associados à implementação dos projectos

Total do Programa (1ª e 2ª fases) Elemento	Meta	Observação	Resultado	Taxa de realização (Resultado/Meta)
Adesão ao Programa - N.º de candidaturas (Acção 1)	400	A meta foi estabelecida ainda antes da 1ª fase de candidaturas (150) e revista para a 2ª fase (250)	695 (325 1ª fase + 370 2ª fase)	173,8 %
Adesão ao Programa - N.º de projectos aprovados (Acção 1)	175	Metas 1ª fase de candidaturas: 100 e revista 2ª fase: 75 (a redução traduz uma aposta em menos projectos, com mais qualidade)	210 (116 1ª fase + 94 2ª fase)	120,0 %
Consistência da intervenção (ciclo da inovação) - N.º de projectos concluídos (Acção 3)	158	Meta de 90 % de projectos concluídos face aos iniciados (10 % de quebra entre A1 e A3)	137 (57 1ª fase + 80 2ª fase)	86,7 %
Abrangência temática - Distribuição dos projectos por Prioridade (executados Acção 2)	Prioridade EM: 56,5 Prioridade EE: 36,8 Prioridade AD: 48,1 Prioridade IO: 24,0 Prioridade RA: 9,6	As metas por Prioridade são proporcionais à respectiva dotação total (EM: 32,3 %; EE: 21,0 %; AD: 27,5 %; IO: 13,7 %; RA: 5,5 %), por relação aos projectos previstos (175)	Prioridade EM: 60 Prioridade EE: 49 Prioridade AD: 54 Prioridade IO: 23 Prioridade RA: 2	Prioridade EM: 106,2 % Prioridade EE: 133,2 % Prioridade AD: 112,3 % Prioridade IO: 95,8 % Prioridade RA: 20,8 %
Abrangência territorial - Distribuição dos projectos por região e distrito (Acções 2 e 3)	Todas as regiões (7) e distritos e ilhas (29) representados	Não foram estabelecidas metas específicas por distrito e ilhas	Todas as regiões(7) e distritos e ilhas (29) representados	100 %
Mobilização dos actores - N.º de parceiros (Acções 2 e 3)	1998	A meta foi definida em sede de candidaturas à 2ª fase 4 a 8 parceiros por PD (Guia do Utilizador) = média de 6 por PD (Meta= 6 x 333 projectos previstos A2 + A3).	2219 Média/PD: 6,8 (1329 Acção 2 + 890 Acção 3)	111,1 %

Mobilização dos actores - Complementaridade de parceiros (Acções 2 e 3)	Adm. Pública: 666 Privada sem fins lucrativos: 999 Empresas e associações empresariais: 333	A meta foi definida em função da exigência mínima de 1 tipo por PD, considerando-se (para o valor médio esperado de 6 entidades por PD): 2 AP, 3 Privada SFL e 1 empresa por PD (333 projectos previstos A2+A3)	Administração Pública: 625 Privada SFL: 1245 Empresas: 349	Administração Pública: 93,8 % Privada SFL: 124,6 % Empresas: 104,8 %
Mobilização dos actores - N.º de parcerias transnacionais (Acção 2)	175	A meta foi definida em função da exigência mínima de 1 parceiro transnacional por cada acordo de cooperação transnacional, por PD nacional (175 previstas A2)	934 Média/PD: 5,0 (335 1ª fase + 599 2ª fase)	533,7 %
Mobilização dos actores - N.º de agentes (Acções 2 e 3)	7992	Meta de 4 agentes (1 coordenador + 1 técnico gestão admin.-fin. + 2 técnicos) por parceiro (x 6 parceiros = 24 x 333 PD previstas A2 + A3)	11406 (independentemente do vínculo e duração da participação no projecto) Média/PD: 35,1 (7909 Acção 2 + 3497 Acção 3)	142,7 %
Envolvimento dos destinatários - N.º de destinatários (Acções 2 e 3)	-	Não foi estabelecida qualquer meta	113668 Média/PD: 349,7 (67288 Acção 2 + 46380 Acção 3)	-
Soluções - N.º de produtos realizados (Acção 2)	175	A meta foi definida em função da exigência mínima de 1 produto por PD (projectos esperados: 175)	794 Média/PD: 4,2	453,7 %
Soluções - N.º de produtos disseminados (Acção 3)	158	A meta foi definida em função da exigência mínima de 1 produto por PD (projectos esperados A3: 158)	399 Média/PD: 2,9	252,5 %
Execução financeira do Programa	154,4 M€	Meta: 100 % da dotação (c. 154,4 Milhões € - Despesa Pública Total)	154,3 M€	99,9 %

Estes dados demonstram a robustez e consistência do Programa, que apresenta níveis elevados de realização em todas as dimensões essenciais da execução dos projectos e do Programa, o que é coerente com a qualidade das intervenções e soluções EQUAL, amplamente demonstrada pelas Parcerias de Desenvolvimento e pelo Gabinete de Gestão em diversos fóruns e reconhecida por todas as avaliações realizadas ao Programa.

Nos pontos seguintes, faz-se uma análise sintética destes dados quantitativos e procura-se ilustrar a qualidade das soluções do Programa, com base em exemplos que demonstram o valor e o alcance da inovação.

Análise da implementação do Programa

A adesão ao Programa foi muito significativa, o que, como se referiu atrás, constituiu um primeiro resultado positivo, por traduzir uma expressiva mobilização para a inovação e uma abertura para a reflexão crítica e a aprendizagem.

No conjunto das duas fases, foram apresentadas **695 candidaturas** à Acção 1 (325 em 2001 e 370 em 2004), das quais viriam a ser **aprovadas 210**, correspondendo a apenas 30 % da “procura”, dado, por um lado, as exigências de qualidade e inovação presentes nos critérios

de selecção e, por outro, as restrições associadas à dotação financeira do Programa, que não suportaria tantos projectos. Este número de candidaturas corresponde a mais do dobro do que o esperado pela Gestão do Programa (sobretudo na 1ª fase).

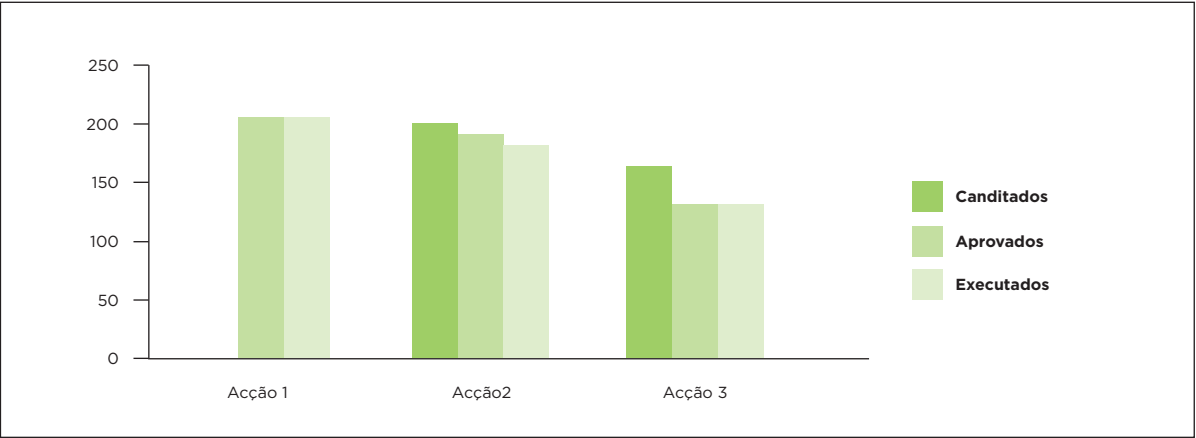
Iniciaram o ciclo da inovação (aprovadas para a Acção 1) 210 Parcerias (116 na 1ª fase e 94 na 2ª fase) e 137 concluíram a última etapa da disseminação, correspondendo a cerca de 2/3 das que iniciaram (65 %), o que consideramos um número significativo face à natureza experimental dos processos em causa. A exigência do ciclo de inovação (associada à desmobilização de algumas Parcerias por razões organizacionais e de contexto, e à selecção exigente e criteriosa por parte da Gestão, que sempre procurou privilegiar a qualidade) levou,

pois, a que cerca de 1/3 das Parcerias que iniciaram não viessem a concluir o ciclo. As maiores quebras situaram-se entre a Acção 2 e a Acção 3, onde 10% das Parcerias que concluíram a Acção 2 não se candidataram à Acção 3 e outras 15 % não foram aprovadas para esta etapa final. Com efeito, o grande teste à produção e à capacidade de dar escala à inovação situou-se nesta passagem da Acção 2 para a Acção 3. Aliás, não é demais recordar que algumas PD tiveram, no início, dificuldade em compreender e assumir a sua responsabilidade na execução da Acção 3, invocando ser dever público difundir e disseminar a inovação e que muitas tardaram em compreender o “valor de mercado” das suas soluções. A leitura da proporção de projectos que terminaram a Acção 3 relativamente aos que executaram a Acção 1, por áreas

Q-6 Evolução do número de projectos: da Acção 1 à Acção 3 (total do Programa)

Total do Programa (1ª+2ª fases)	Acção 1 Montagem			Acção 2 Desenvolvimento			Acção 3 Disseminação		
	Candi- daturas	Aprova- dos	Execu- tados	Candi- daturas	Aprova- dos	Execu- tados	Candi- daturas	Aprova- dos	Execu- tados
N.º de projectos	695	210	209	203	195	188	168	137	137
Percentagem face à etapa anterior		30 %	100 %	97 %	96 %	96 %	89 %	82 %	100 %
Percentagem acumulada (face aos 210 projectos que iniciaram o ciclo - aprovados na Acção 1)			100 %	97 %	93 %	90 %	80 %	65 %	65 %

G-3 Número de projectos da aprovação à Acção 1 à conclusão da Acção 3 (total do Programa)



de intervenção, revela que a maior percentagem de projectos que “fecharam o ciclo” se situou na Prioridade Adaptabilidade (72 %) – porventura o que reuniu parcerias e organizações mais estruturadas – e que a menor se situou na Prioridade Espírito Empresarial (53 %), a apontar para fragilidades na capacidade de execução.

Tivemos, assim, **209 Parcerias fundadoras** (com execução na Acção 1), **188 Parcerias de Desenvolvimento** (que concluíram a Acção 2) e **137 Parcerias de Disseminação** (que fecharam o ciclo da disseminação).

A distribuição das Parcerias pelas Prioridades e Áreas de Intervenção revela um equilíbrio entre as Prioridades “Empregabilidade” (a mais representada), “Adaptabilidade” (em segundo) e “Espírito Empresarial” (em terceiro), em harmonia com a dotação financeira do Programa, que também previa fatia de investimento na “Igualdade

de Oportunidades” e assegurava apenas um valor financeiro residual (face ao conjunto do Programa, embora muito significativo para a intervenção com este público) para os “Requerentes de Asilo”. Confirma-se aqui, a ampla abrangência do Programa, actuando simultaneamente na prevenção e na reparação de situações de desigualdade e disfuncionamentos no mercado de trabalho.

Olhando para as Áreas de Intervenção, destacam-se os “Percursos integrados” (com cerca de um quarto do total de PD), a mostrar claramente a adesão dos agentes à filosofia “integradora” das intervenções proposta pela EQUAL (uma lógica que imperou, aliás, transversalmente, sobre todo o Programa), e a “Criação de Empresas e Desenvolvimento Local”, dando corpo ao estímulo empreendedor e, sobretudo, às dinâmicas territoriais como fonte e objecto de inovação. No campo da “Adap-

Q- 7 Número e distribuição relativa das Parcerias de Desenvolvimento com execução nas Acções 1, 2 e 3, por prioridade, medida e área de intervenção (Total do Programa)

Total do Programa - Prioridade (P), Medida (M) e Área de Intervenção (AI)	Acção 1 Montagem		Acção 2 Desenvolvim.		Acção 3 Disseminação	
	N.º de PD	%	N.º de PD	%	N.º de PD	%
P 1. Empregabilidade	64	30,6	60	31,9	43	31,4
M 1.1 – AI 1.1.1 Percursos integrados	53	25,4	49	26,1	33	24,1
M 1.2 – AI 1.2.1 Prevenção das discriminações raciais	11	5,3	11	5,9	10	7,3
P 2. Espírito empresarial	58	27,8	49	26,1	31	22,6
M 2.1 – AI 2.1.1 Criação de empresas e desenv. local	45	21,5	37	19,7	24	17,5
M 2.2 – AI 2.2.1 Qual. organizações e economia social	13	6,2	12	6,4	7	5,1
P 3. Adaptabilidade	60	28,7	54	28,7	43	31,4
M 3.1 – AI 3.1.1 Formação em contexto de trabalho	8	3,8	8	4,3	7	5,1
M 3.2 – AI 3.2.1 Adaptação e reconversão	14	6,7	13	6,9	10	7,3
M 3.2 – AI 3.2.2 Inovação organizacional	19	9,1	16	8,5	13	9,5
M 3.2 – AI 3.2.3 Economia cívica	5	2,4	5	2,7	5	3,6
M 3.2 – AI 3.2.4 Sociedade de informação	14	6,7	12	6,4	8	5,8
P 4. Igualdade de oportunidades	25	12,0	23	12,2	18	13,1
M 4.1 – AI 4.1.1 Conciliação	16	7,7	14	7,4	10	7,3
M 4.2 – AI 4.2.1 Eliminação da discriminação	9	4,3	9	4,8	8	5,8
P 5. Requerentes de asilo	2	1,0	2	1,1	2	1,5
M 5.1 – AI 5.1.1 Formação e integração req. asilo	2	1,0	2	1,1	2	1,5
Total	209	100 %	188	100 %	137	100 %

Fonte: SIIFSE, Dezembro 2009

tabilidade”, destaca-se o equilíbrio entre as cinco áreas de intervenção, com a inovação organizacional à cabeça (destaque também para a “recuperação”, na 2ª fase, da área da “Economia Cívica”, que não havia obtido nenhum projecto na 1ª fase, mostrando a adesão progressiva que a responsabilidade social das organizações está a conseguir obter por parte dos agentes. O equilíbrio é também a nota dominante na Prioridade “Igualdade de Oportunidades”, entre os projectos relacionados com a conciliação trabalho-família e os mais orientados para a eliminação da discriminação de género no trabalho.

Vale a pena, contudo, referir que a esmagadora maioria dos projectos apresentava uma lógica de in-

tervenção multidimensional, desafiando, portanto, os limites estritos das áreas de intervenção e mesmo das Prioridades presentes na estrutura do Programa. Na realidade, a inserção dos projectos nas áreas de intervenção, efectuada em sede de candidatura, veio a revelar-se mais num processo de enquadramento administrativo do que efectivo. No terreno, os níveis de integração e complementaridade das intervenções transcenderam a lógica de intervenção compartimentada, tendo sido possível, na EQUAL, acolher e estimular a riqueza e a dinâmica das intervenções. O enquadramento dos projectos na estrutura temática do Programa deve, pois, ser lido nesta perspectiva.

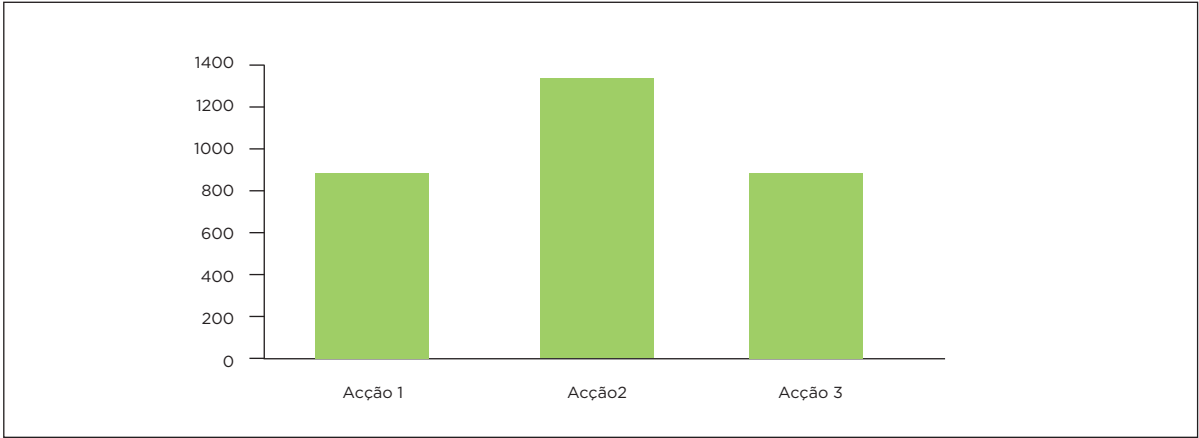
Q-8 Número e média de parceiros nas Parcerias de Desenvolvimento, nas Acções 1, 2 e 3 (Total do Programa) e número total de organizações

Total do Programa	Acção 1 Montagem		Acção 2 Desenvolvim.		Acção 3 Disseminação	
	N.º de parceiros	Média por PD	N.º de parceiros	Média por PD	N.º de parcei-ros	Média por PD
Total*	858	4,1	1329	7,1	890	6,5
N.º total de Organizações envolvidas no Programa**		1111				

* N.º total de parceiros que participaram nos projectos repetindo-se a contagem de uma mesma organização tantas vezes quantas for parceira de diferentes PD.
** Número de organizações participantes (sem contagem repetida).

Fonte: SIIFSE, Dezembro 2009 (N=209 PD A1, 188 PD A2, 137 PD A3).

G-4 N.º de parceiros nas Acções 1, 2 e 3 (Total do Programa)



O detalhe e uma maior completude dos dados apresentados neste ponto e a sua distribuição por prioridade, medida e área de intervenção podem ser consultados no Quadro A1 do Anexo 1. Optamos, aqui, por realçar apenas os elementos mais significativos para uma visão global da implementação do Programa.

O nível de adesão ao Programa mede-se também pela natureza e qualidade dos parceiros e Parcerias EQUAL. As Parcerias EQUAL envolveram desde logo, na etapa de preparação (A1), 858 parceiros fundadores, apurando-se uma média de 4,1 por Parceria. Este número subiria na etapa de experimentação (A2) para 1329 parceiros e

para uma média de 7,1 por Parceria. Na etapa de disseminação, a reconfiguração das Parcerias fez-se com 890 parceiros, uma média de 6,5 por PD. As exigências do trabalho em parceria na EQUAL, reconhecidamente muito para além das práticas correntes nesta matéria, tiveram também aqui, uma expressão muito positiva.

Eliminando-se a repetição das entidades que participaram como parceiras em mais do que um projecto, e considerando-se a sua participação no Programa (independentemente do projecto, área de intervenção ou acção), apuramos que participaram nas Parcerias EQUAL, **1111 diferentes organizações.**

Q-9 Número de entidades parceiras, segundo a natureza jurídica, Acções 2 e 3
(Total do Programa) e perfis das PD A2 e A3

	Administração Pública			Privada sem fins lucrat.*	Privada com fins lucrat.*	Total
	Adm.* Cent.	Adm.* Local	Reg.* Aut.			
Total Acção 2 (1ª e 2ª fase)	205	149	13	700	262	1329
Total %	27,6			53,7	19,7	100

	Administração Pública			Privada sem fins lucrat.*	Privada com fins lucrat.*	Total
	Adm.* Cent.	Adm.* Local	Reg.* Aut.			
Total Acção 3 (1ª e 2ª fase)	157	87	14	545	87	890
Total %	29,0			61,2	9,8	890

	Administração Pública			Privada sem fins lucrat.*	Privada com fins lucrat.*	Total (méd)
	Adm.* Centr.	Adm.* Local	Reg.* Aut.			
Perfil tipo da PD Acção 2	1	1	-	3 a 4	1 a 2	7,1

	Administração Pública			Privada sem fins lucrat.*	Privada com fins lucrat.*	Total
	Adm.* Centr.	Adm.* Local	Reg.* Aut.			
Perfil tipo da PD Acção 3	1	1	-	4	0 a 1	6,5

*Administração Central - Serviço ou Organismo do Estado / Administração Local /Administração Pública - Regiões Autónomas / Outra - Sem fins lucrativos - Associações, Fundações, Cooperativas / Com fins lucrativos - Empresas.

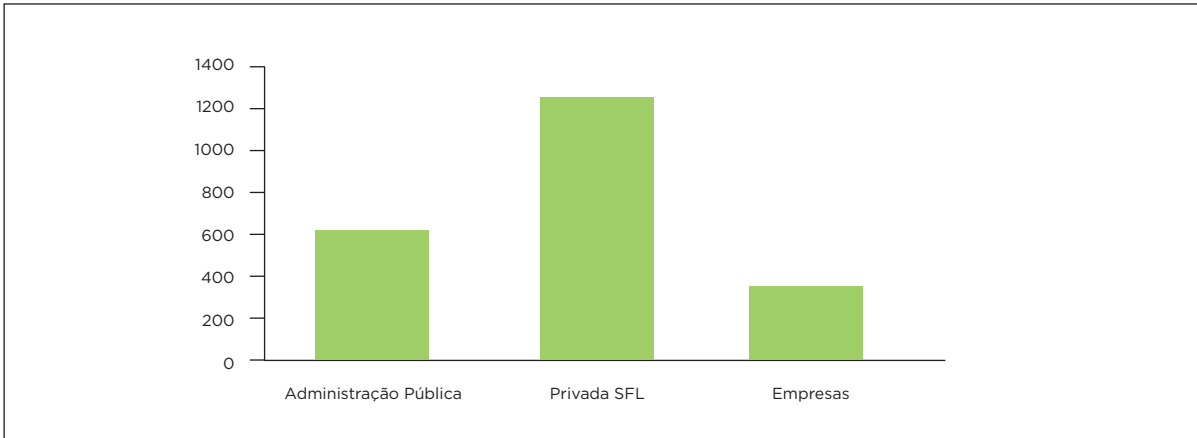
Fonte: SIIFSE, Dezembro 2009 (N=188 PD A2, 137 PD A3).

Participaram na EQUAL todos os tipos de organizações e sectores, que contribuíram para a concretização da desejada complementaridade e integração das intervenções. Considerando apenas os parceiros envolvidos nas etapas de experimentação (A2) e disseminação (A3), apuramos que mais de metade dos parceiros provém do sector privado sem fins lucrativos (associações da economia social, do desenvolvimento local, de solidariedade social, de representação de públicos específicos, de trabalhadores, etc.), que a Administração Pública está expressivamente representada (atingindo 29 % do total na Acção 3), quer pela Administração Central (incluindo-se aqui as respectivas estruturas descentralizadas), quer pela Administração Local. E, finalmente, as empresas e associações empresariais, que também responderam ao desafio, e correspondem a cerca de 20 % do total de parceiros na etapa de experimentação (média superior a 1 empresa por PD), verificando-se, no entanto, uma quebra na etapa de disseminação, já que em grande parte dos casos o seu papel de incorporador da inovação não implicou despesa e por isso não justificou a sua participação formal na PD. A crise económica que se revelou na fase final do Programa, poderá também ter levado a uma menor abertura por parte do tecido empresarial às dinâmicas inovadoras associadas aos recursos humanos e à organização do trabalho, ainda talvez insuficientemente valorizadas e implantadas no contexto empresarial.

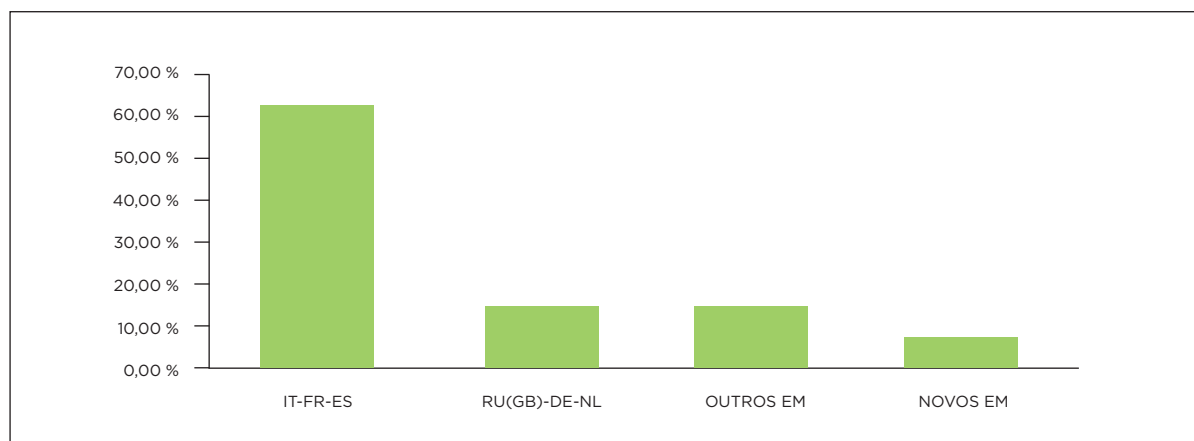
O número de parcerias transnacionais foi, também, muito significativo, com as Parcerias a estabelecerem Acordos de Cooperação com Parcerias congêneres noutros Estados-Membros num número muito superior ao exigido (em média 5, quando se exigia apenas uma), quase dois terços (63,2 %) das quais com PD de Itália, Espanha e França, explorando as afinidades culturais, linguísticas e geográficas. Numa segunda linha, o Reino Unido (Grã-Bretanha), a Alemanha e a Holanda agregam 15,1 % das parcerias, quase tanto quanto os restantes Estados-Membros (anteriores ao alargamento da União) em conjunto (15,3 %). Os novos Estados-Membros, representados apenas na 2ª fase do Programa (com a excepção da Hungria e da República Checa, que já haviam participado na 1ª fase), representam 6,6 % do total (mas este valor chegou aos 9,5 % do total da 2ª fase, o que revela uma boa dinâmica de cooperação com os novos parceiros da União).

A abrangência territorial no território nacional foi, também, muito expressiva com todos os distritos e Regiões Autónomas representados no Programa. Naturalmente, o peso relativo de cada distrito e Região Autónoma reflecte os aglomerados populacionais e a localização das sedes das organizações, apurando-se uma maior participação nos distritos com maiores áreas urbanas, em especial, Lisboa e Porto. É, ainda interessante verificar que, na Acção 2, 28,2 % dos projectos eram pluri-regionais e que esse número subiu para 70,1 % na Acção 3, dando expressão geográfica à disseminação das soluções.

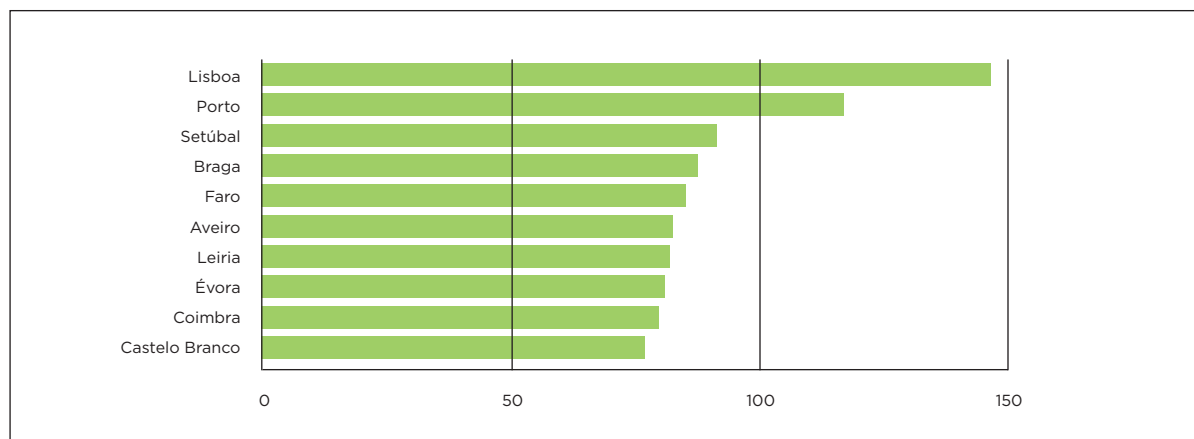
G-5 Número de parceiros, por natureza jurídica (Acções 2 e 3; Total do Programa)



G-6 Distribuição dos parceiros transnacionais (Acção 2; Total do Programa)



G-7 Os 10 distritos mais representados – Número de projectos com intervenção no distrito (Acções 2 e 3; Total do Programa)

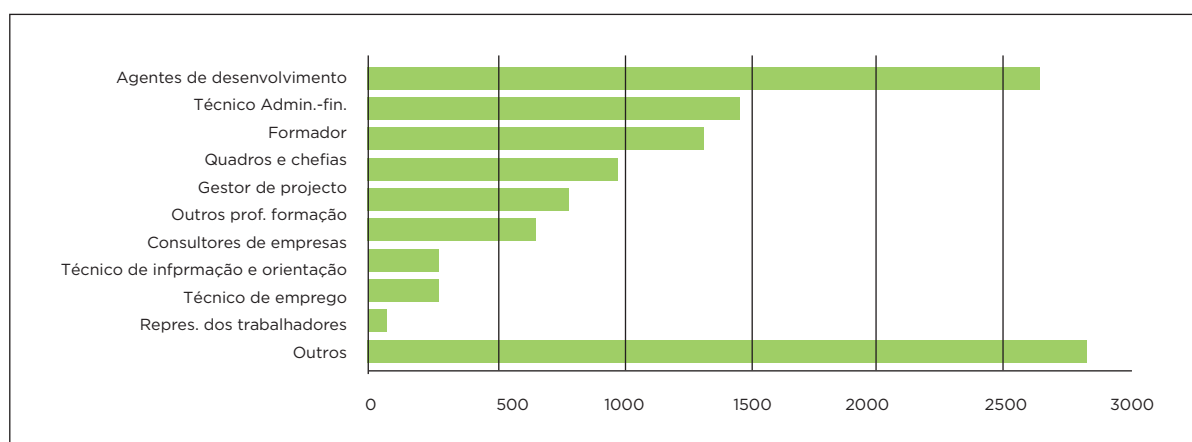


Um outro factor muito relevante para a sustentação dos resultados do Programa, em particular, aqueles que se relacionam com a incorporação dos princípios e da filosofia de inovação EQUAL nas culturas organizacionais e da intervenção social, é a dos agentes envolvidos na implementação dos projectos experimentais EQUAL. Na realidade, a EQUAL envolveu um número significativo de agentes, contabilizando-se 7909 na etapa experimental (Acção 2) e 3497 na fase de disseminação (somando 11 406). Aqui encontram-se os “conceutores”, “experimentadores” ou “inovadores

sociais”, que contribuíram com o seu trabalho, esforço e criatividade, para a implementação dos projectos. Eles são também, um importante património EQUAL, e do país, porque participaram neste enorme processo de aprendizagem e de inovação, e desenvolveram competências que os capacita a imprimir inovação, qualidade e eficácia às intervenções, assentes nos princípios EQUAL.

A maior parte dos agentes das equipas EQUAL é mulher (62,2 %), tem menos de 35 anos (50,8 %), e tem habilitações superiores (80,9 %).

G-8 Tipo de agentes de desenvolvimento nas equipas dos projectos (Acções 2 e 3; Total do Programa)



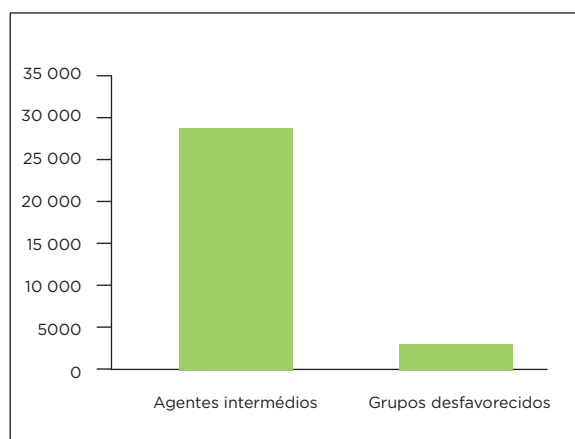
Quanto ao número de pessoas destinatárias dos projectos, apuram-se mais de 11 3000 pessoas envolvidas directamente nas actividades dos projectos (67 288 durante a etapa de experimentação e 46 380 durante a disseminação), número este que não reflecte ainda o potencial de disseminação em larga escala, que no final da Acção 3, ainda constituía, na maioria dos casos, um processo aberto e em construção.

Um dado que é bastante revelador do carácter estruturante do Programa, e que lhe confere um potencial multiplicador acrescido, que se projecta claramente no futuro das práticas e das intervenções sociais é o facto de 89,1 % (29 315) dos destinatários caracterizados (que, recordemos, representam 29,0 % do total de destinatários) ser “utilizador” directo das soluções inovadoras (quadros e chefias de empresas/organizações, agentes de desenvolvimento local, formadores e outros profissionais de apoio à formação, etc.), e apenas 10,9 % (3599) são oriundos dos grupos desfavorecidos.

Assim, é também consistente com o carácter estruturante do Programa que em resultado da acção directa dos projectos se apurem apenas 3116 novas colocações. Destas, mais de metade (51,4 %) relaciona-se com trabalho independente, dividindo-se a restante metade entre trabalho por conta de outrem sem prazo (26,2 %) e, em menor número, a prazo (22,4 %). É interessante verificar que a grande maioria destas novas colocações derivam de projectos das áreas da “Empregabilidade” (65,0 %) e do “Espírito Empresarial” (25,4 %), afinal, aquelas com

maior vocação para a criação de emprego. A “Adaptabilidade”, mais relacionada com a intervenção com activos, e a “Igualdade de Oportunidades”, também, em boa medida, no apoio à conciliação de pessoas activas e no combate à discriminação nos locais de trabalho, apresentam registos modestos em termos de novas colocações (7,4 % e 2,1 % do total, respectivamente). Dois terços das novas colocações beneficiaram mulheres e um terço homens (dado coerente com a proporção de destinatários mulheres e homens).

G-9 Número de destinatários dos projectos, por tipo (Acções 2 e 3; Total do Programa)



De facto, a maior parte dos destinatários dos projectos EQUAL são mulheres (67,3 %) e têm menos de 35 anos (55,9 %). Menos de metade tem habilitações superiores (41,4 %) e cerca de um quarto (24,0 %) não tem o 9º ano de escolaridade.

Finalmente, focalizemos a atenção nos produtos EQUAL. Como evidenciou a avaliação intercalar do Programa, as Parcerias EQUAL demonstraram grande vitalidade quer ao nível dos processos (com os princípios do trabalho em parceria e do *empowerment* à cabeça), quer ao nível dos resultados, com grande capacidade de gerar inovação e de responder positivamente ao desafio colocado pela Gestão do Programa em termos da concretização de produtos tangíveis e apropriáveis por terceiros, isto é, em suportes dissemináveis.

Em concreto, os projectos EQUAL desenvolveram, durante a etapa de experimentação 794 novos produtos, 634 correspondendo a recursos técnico-pedagógicos e 160 a narrativas de práticas bem sucedidas, com distribuição equilibrada e proporcional ao número de projectos nas diversas áreas de intervenção. Apura-se, então, uma média elevada de produtos: 4,2 por projecto.

Esta fecundidade inovadora precisava, naturalmente, de um filtro adequado que separasse o trigo do joio e assegurasse que a inovação incorporava dimensões de qualidade e valor acrescentado consensuais. A aplicação de uma metodologia de validação de produtos e uma criteriosa selecção das candidaturas à etapa de dissemina-

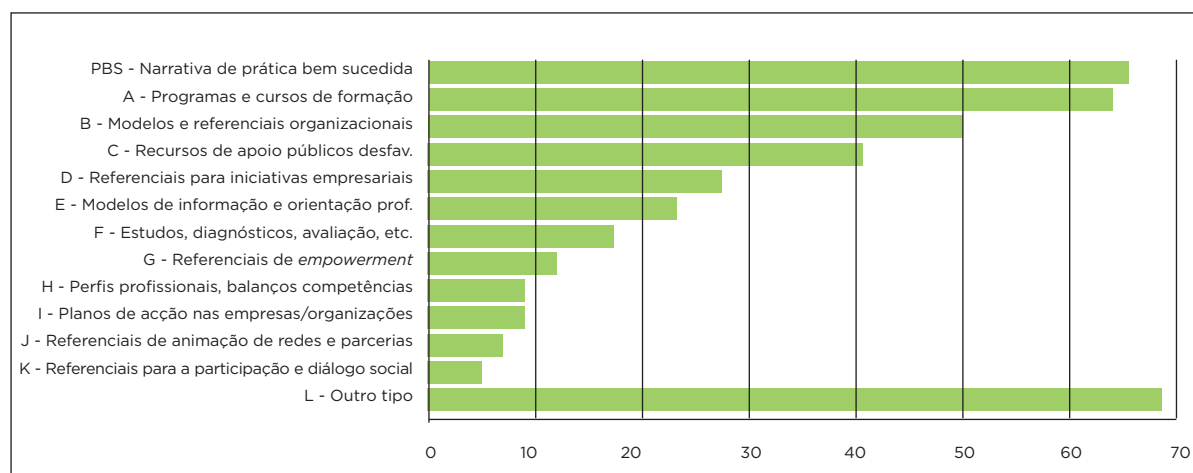
ção, vieram concretizar aquele objectivo, focalizando as atenções, as energias e os investimentos da disseminação sobre os melhores produtos.

Assim, passaram à etapa de disseminação 399 soluções inovadoras, cerca de metade dos produtos desenvolvidos durante a etapa de experimentação (50,3%), o que traduz uma média de 2,9 produtos por Parceria de Disseminação.

Das quatro centenas de produtos que chegaram à etapa de disseminação, 83,5 % correspondem a recursos técnicos e pedagógicos de natureza muito diversificada (associados à formação e ao trabalho específico com grupos desfavorecidos, em particular, para além da formação, à informação e orientação profissional, ao *empowerment* e ao apoio a iniciativas empresariais, e, também, a novos modelos, referenciais e planos de acção organizacionais, a referenciais de animação de redes e parcerias, a referenciais para a participação e diálogo social, etc.), e 16,5 % a narrativas de práticas, dados que reflectem:

- a concretização da orientação EQUAL para a realização de produtos tangíveis;
- o predomínio dos programas de formação e referenciais organizacionais;
- a existência de recursos directamente dirigidos aos destinatários;
- a importância dos produtos que são referenciais (para o *empowerment*, para a animação de redes e parcerias, etc).

G-10 Número de produtos na etapa de disseminação, por tipologia (Acção 3; Total do Programa)



Uma nota ainda para a criação, no âmbito dos projectos EQUAL, de **145 Redes de agentes e organizações**, entre redes directamente orientadas para a disseminação, debate e *benchmarking* (54, com mais de mil participantes), de agentes (intercâmbio de experiências e práticas) (28 redes, com mais de 500 membros), de cooperação empresarial (14, com mais de 400 elementos), de serviços de proximidade (13, com 225 elementos), ou no

domínio da formação profissional e emprego 11 redes, com cerca de 100 participantes), entre outras.

Finalmente, e dada a possibilidade de apoiar a criação de infra-estruturas intimamente relacionadas com a intervenção junto dos públicos, destaque para a criação, na EQUAL, de **49 novas infra-estruturas**, que responderam a cerca de **20 000 utentes**.

Q-10 Número de redes criadas no âmbito dos projectos e de agentes/entidades envolvidos, por tipo de rede (Acções 2 e 3, Total do Programa)

Tipo de Redes	N.º de Redes (N.º de agentes/entidades)
Rede de disseminação, debate e <i>benchmarking</i>	54 (1085)
Rede de agentes (formadores, agentes de desenvolvimento local, consultores, etc.)	28 (511)
Rede de cooperação empresarial (vocacionada para o desenvolvimento organizacional e a competitividade e para a responsabilidade social das organizações)	14 (409)
Rede de serviços de proximidade (de apoio às famílias, ao acolhimento de crianças, etc.)	13 (225)
Rede de entidades no domínio da formação profissional e do emprego	11 (98)
Rede de comercialização de produtos /ou serviços das microempresas	3 (60)
Outra	22 (466)
Total de Redes	145
Total de Agentes / Entidades envolvidos	(2864)

Q-11 Região de implementação das infra-estruturas criadas, por tipo de infra-estrutura (Acções 2 e 3, Total do Programa)

Tipo de Infra-estrutura	Norte	Centro	Lisboa VT	Alentejo	Algarve	Açores	Total
Estrutura de aprendizagem / formação / inserção	3 (150)	1 (100)	6 (2650)	1 (50)	0 (0)	3 (5060)	14 (8010)
Centro de recurso educativo / formativo (físico ou virtual)	2 (1250)	0 (0)	2 (285)	2 (5225)	0 (0)	0 (0)	6 (6760)
Estrutura de acolhimento e apoio a criadores de empresas e microempresas (serviços de informação, incubadoras, etc.)	2 (310)	0 (0)	0 (0)	1 (15)	0 (0)	0 (0)	3 (325)
Estrutura de carácter social (acolhimento de crianças, etc.)	1 (6)	1 (0)	5 (113)	0 (0)	0 (0)	1 (55)	8 (174)
Outra	6 (1515)	2 (266)	5 (1472)	1 (10)	2 (158)	2 (800)	18 (4221)
Total de Infra-estruturas	14	4	18	5	2	6	49
Total de Utesntes	3231	366	4520	5300	158	5915	(19 490)

Fonte: SIIFSE, Dezembro 2009 (N=325 PD A2+A3).

Exemplos ilustrativos da qualidade e alcance da inovação

Pretende-se neste ponto ilustrar algumas soluções EQUAL que convergiram para uma maior eficácia das intervenções e, logo, para elevar o “grau de satisfação” dos seus destinatários.

De uma forma geral, o *empowerment* dos destinatários e o trabalho em parceria foram os princípios que mais contribuíram para a inovação e que permitiram responder de forma integrada e mais adequada à diversidade de problemas dos públicos-alvo.

Área temática dos percursos integrados de orientação-formação-inserção

Percursos integrados e abordagens centradas na pessoa

Os projectos EQUAL mostram como é possível reforçar o potencial das abordagens por “percursos integrados de formação–inserção” quando se atribui prioridade à mudança de atitudes e comportamentos (aspectos afectivos e emocionais da motivação) e se ouvem e envolvem (*empowerment*) os destinatários na definição das intervenções facilitadoras do seu próprio percurso.

O Projecto GPS – Programa de Competências Pessoais e Sociais¹⁴ constitui um programa eficaz de desenvolvimento da motivação para a mudança. Em 40 sessões semanais de uma hora e meia, os participantes do GPS treinam competências pessoais e sociais e aprendem a saber estar com os outros. Especialmente concebida para jovens em risco, a metodologia já foi adaptada a outros grupos e contextos como o meio prisional. Actuando na prevenção do comportamento desviante e na diminuição do grau de disfunção comportamental dos seus participantes, este programa desenvolve competências fundamentais para a gestão da vida pessoal e para o acesso ao mercado de trabalho. Está a ser regularmente aplicado em diversos contextos de reabilitação psicossocial e de formação (Estabelecimentos Prisionais, Centros Educativos e Centro de Desenvolvimento e Inclusão juvenil), em várias zonas do país, com jovens e adultos. De referir ainda que o Programa GPS foi apropriado pelo projecto EQUAL ITINERIS, que resultou

na publicação de uma Portaria da Direcção-Regional da Educação criando na Região Autónoma dos Açores uma oferta formativa para jovens fora da escolaridade obrigatória e adaptada ao seu perfil.

Desde 2004, 234 técnicos foram já formados na aplicação do programa, permitindo abranger 57 jovens em Centros Educativos, 282 em Centros de Desenvolvimento e Inclusão Juvenil e 85 reclusos em Estabelecimentos Prisionais.

O Produto “O meu Guia para a Liberdade” desenvolvido pelo projecto PGISP – Gerir para Inovar os Serviços Prisionais¹⁵ inclui, entre outros, um portefólio reflexivo construído pela população reclusa com impacto na aquisição de conhecimentos e competências úteis ao processo de aprendizagem para a vida em liberdade. Este produto potenciou mudanças a nível cognitivo-comportamental nos(as) reclusos(as), facilitando o processo de transição para a liberdade. Contribuiu para a melhoria do auto e hetero conhecimento, para a construção e monitorização de um projecto de vida, para o reconhecimento do dano à vítima e para a reflexão sobre a necessidade da reparação. O Guia para a Liberdade contribuiu também para uma reinserção eficaz através do desenvolvimento de competências de procura activa de emprego e do envolvimento da rede pessoal e social de cada recluso(a) no processo de reabilitação. A metodologia seguida centra-se no *empowerment* da população reclusa, apelando à participação activa dos destinatários no processo da tomada de decisão.

Percursos integrados e abordagens centradas no contexto local

A abordagem orientada por “percursos integrados de formação–inserção” no acesso ao emprego é reforçada quando a mudança individual ocorre num contexto de mudança da envolvente local.

O modelo do Emprego Apoiado¹⁶, desenvolvido pelo projecto com o mesmo nome, levou os destinatários a participarem na construção e condução do seu próprio projecto profissional (auto-determinação), valorizou e conciliou as aspirações e talentos individuais com os requisitos e necessidades das empresas (*job matching*), desenvolveu estratégias de formação em posto de trabalho

¹⁴ “Percursos integrados de formação–inserção de públicos desfavorecidos” – Colecção Disseminar, n.º 4, EQUAL, 2006; “Educação para a empregabilidade e cidadania – Soluções de inovação social”, EQUAL, 2008.

¹⁵ “Passaporte para a Liberdade – Soluções Inovadoras no Sistema Prisional”, EQUAL, 2008.

¹⁶ “Percursos integrados de formação–inserção de públicos desfavorecidos” – Colecção Disseminar, n.º 4, EQUAL, 2006.

através de um trabalho em parceria com o meio empresarial, e mobilizou as empresas para um apoio continuado dos grupos-alvo.

O modelo incentiva (e orienta) a criação de Redes Sociais de Intercooperação, entre entidades públicas e privadas, nomeadamente empresas e empresários, como estratégia para o desenvolvimento de procedimentos mais eficazes na inclusão social e profissional dos públicos-alvo mobilizando de forma integrada os recursos sociais existentes.

Cerca de 750 pessoas beneficiaram já desta oferta e são mais de 1000 as empresas envolvidas.

A Associação Portuguesa de Emprego Apoiado (APEA) tem, progressivamente, aumentado a sua influência e o número de membros, assegurando a continuidade e sustentabilidade das metodologias, instrumentos e práticas desenvolvidas por este projecto.

Percursos integrados potenciados pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e por equipas técnicas interinstitucionais

Os projectos EQUAL mostram como o aperfeiçoamento do trabalho em parceria (relação entre serviços), o acesso à informação (maior proximidade na relação dos beneficiários com os serviços) e a formação contínua exigidos pelas abordagens por “percursos integrados de formação-inserção”, podem beneficiar e ser potenciados pelas TIC.

Mostram ainda que as abordagens por “percursos integrados” aconselham a organização de novos serviços públicos facilitadores do atendimento integrado que contemplem acções de animação, facilitação do acesso à informação e mediação para a apropriação da informação como conhecimento útil.

O Projecto E-re@l – Rede para Empregabilidade¹⁷ – construiu uma metodologia que ilustra bem este contributo porque:

- propicia a constituição de parcerias entre as organizações, empresas e agentes locais no desenho de soluções integradas de acompanhamento de percursos de “orientação, formação e inserção” de jovens com baixas qualificações, centradas nas pessoas e nas dinâmicas territoriais presentes;

- tem por base a mobilização activa dos jovens na construção de planos individuais de inserção à medida, bem como do envolvimento dos empregadores na construção de planos de formação em contexto de trabalho dos jovens nas suas empresas;
- assenta na constituição de equipas comunitárias multidisciplinares e interinstitucionais, atribuindo um papel central às instituições locais e suas equipas na procura de soluções conjuntas para os problemas de acompanhamento de inserção dos(as) jovens;
- está apoiada num suporte informático, que se apresenta como uma ferramenta de informação e comunicação no acompanhamento dos jovens e adultos (SPERO), desenhada à medida tendo em conta as especificidades do processo de inserção profissional;
- possibilita um recurso TIC que potencia a partilha de informação e a colaboração entre os(as) técnicos locais, através da construção de uma Base de Dados comum.

Área temática da prevenção de discriminações raciais e étnicas e dos requerentes de asilo

Da inovação testada e disseminada pelos projectos EQUAL inseridos nas temáticas da “Prevenção de discriminações raciais e étnicas” e dos “Requerentes de Asilo”¹⁸, destacam-se soluções que contribuem para uma melhor integração de imigrantes e candidatos ao asilo no mercado de trabalho e soluções que contribuem para uma relação mais próxima e igualitária entre a população de cultura minoritária e a comunidade local onde aquela está (mal) inserida.

Apresentam-se como particularmente inovadoras as soluções que implementam acções de formação e inserção profissional com o envolvimento conjunto de imigrantes, empresas potencialmente empregadoras, formadores profissionais e especialistas em selecção e recrutamento para o emprego. Provou-se que este processo reforça os níveis de confiança mútua entre os agentes, incrementa a eficiência das respostas e possibilita uma melhor articulação entre a oferta e a procura de emprego.

Um bom exemplo deste processo encontra-se na metodologia testada pelo Projecto VIAAS - Vias de Interculturalidade na Área do Asilo, operacionalizada

¹⁷ “Nada para Nós sem Nós – Empowerment, Inclusão e Interculturalidade – Inovação Social para o Emprego”, EQUAL, 2008.

¹⁸ “Nada para Nós sem Nós – Empowerment, Inclusão e Interculturalidade – Inovação Social para o Emprego”, EQUAL, 2008 “Integração Social e Profissional de Imigrantes, Refugiados e Minorias Étnicas”, Coleção Disseminar n.º 5, EQUAL, 2006.

no “Guia de Boas Práticas para a Integração de Imigrantes e Refugiados nos Centros de Formação Profissional”, que ilustra como o trabalho em parceria e em rede, em particular entre os centros de formação profissional (ou associações empresariais e empresas) e instituições que intervenham no processo de acolhimento e integração de imigrantes e refugiados(as), permite implementar um modelo de intervenção que contribui de modo determinante para a inserção mais plena de estrangeiros(as) – sobretudo refugiados(as) e imigrantes carenciados – no sistema de formação profissional português e no mercado de trabalho.

Revelou-se igualmente inovadora a estratégia de formação em português e cidadania articulada com a formação profissional orientada, desenhada à medida dos grupos-alvo específicos e associada a sistemas de apoio à inserção profissional, verificando-se que a satisfação simultânea destas condições contribui para o acréscimo da empregabilidade e para um melhor acesso ao mercado de trabalho por parte das minorias, sobretudo se existir um envolvimento activo dos empregadores.

Este tipo de intervenção articulada foi desenvolvida pelo Projecto Equivalência de Habilitações Académicas e Profissionais de Enfermeiros(as) Imigrantes, que construiu o recurso designado por “Kit Pedagógico de Português para Enfermeiros(as) Imigrantes”, que provou: facilitar a integração profissional através da aprendizagem da língua técnica, facilitar a integração em contexto de formação técnico-científica, permitir uma aprendizagem da cultura profissional e organizacional e associar um modelo de ensino aprendizagem com a realidade do meio profissional do(a) imigrante.

Relativamente às soluções que contribuem para a melhoria da interacção entre as minorias e a comunidade, revelam-se inovadoras e eficazes:

- as soluções que operacionalizam iniciativas pedagógicas flexíveis (adaptáveis a diferentes meios e populações), capazes de incorporar os saberes e a experiência de imigrantes e autóctones, e que contribuem para o desenvolvimento de uma cultura anti-xenófoba entre as crianças e os jovens, assente na tolerância e no respeito pelo outro.
- Um bom exemplo deste tipo de soluções pedagógicas é o “Kit Pedagógico Sem Fronteiras” (Projecto “Sem Fronteiras”)¹⁹, concebido a partir de uma experiên-

cia conjunta de mentores e destinatários (crianças), que explora o conceito de Intercultura no processo educativo formal e informal, potenciando atitudes positivas de reconhecimento e valorização da “diferença”. O êxito deste recurso pedagógico junto da comunidade educativa, que se traduziu numa disseminação alargada a muitas escolas do país, teria merecido o suporte do Ministério da Educação que potenciassse uma replicação e disseminação de larga escala (em todo o caso, este recurso técnico pedagógico pode ser “jogado” *on-line* neste endereço: <http://194.79.71.137/kit/Home.htm>).

- as soluções que operacionalizam as funções de intermediação (perfis profissionais, metodologias e programas de formação profissional). Os projectos EQUAL comprovaram a importância da intermediação para a melhoria do relacionamento e integração das minorias na comunidade, provando como esta função de intermediação é mais eficaz se uma parte dos agentes de mediação tiverem experiência do meio em que vão actuar, forem membros do grupo minoritário e dominarem a língua do público-alvo. Foi ainda testado que a actuação articulada de técnicos com nível de formação superior (serviço social, sociologia, política social, direito, etc) e de mediadores “especialistas no terreno” (facilitadores de bairro, peritos de experiência) potencia os resultados da acção de mediação (facilitação do diálogo, melhor compreensão de regras e informações) e a identificação de boas soluções para os problemas.

Neste sentido, os projectos EQUAL construíram soluções que operacionalizam metodologias de formação no domínio da intermediação cultural, capazes de capacitar profissionais competentes para desempenharem uma actividade profissional em bairros, serviços (escolas, serviços de saúde, estruturas de acompanhamento aos realojamentos e à habitação social) e instituições onde o contacto com e entre públicos culturalmente diferentes é uma situação corrente.

Refiram-se, como exemplo, o “Referencial de Formação” e o “Perfil do(a) Perito(a) de Experiência”, construídos pelo Projecto DiverCidade, recursos que permitem: desenvolver e pôr em prática capacidades/competências adquiridas pela experiência de vida e direccioná-las para o desenvolvimento pessoal e para

¹⁹ “Nada para Nós sem Nós – Empowerment, Inclusão e Interculturalidade – Inovação Social para o Emprego”, EQUAL, 2008 “Integração Social e Profissional de Imigrantes, Refugiados e Minorias Étnicas”, Coleção Disseminar n.º 5, EQUAL, 2006.

o trabalho na área social; envolver as pessoas em situação de desfavorecimento (perito(a) de experiência) nas decisões e na procura de soluções/ respostas aos seus problemas e da sua comunidade; formar Peritos(as) de Experiência numa lógica de *marketing* pessoal e social dos imigrantes, descendentes e minorias étnicas; contribuir para o reforço positivo na melhoria da relação entre Perito(a) de Experiência e Técnico(a) para um trabalho de equipa, de âmbito social e comunitário.

Área temática da criação de empresas e desenvolvimento local

A inovação desenvolvida nesta área temática tocou sobretudo o desenvolvimento da cultura empreendedora, das competências dos empreendedores e das estruturas de suporte, das redes de cooperação entre criadores de projectos empresariais, dos dispositivos de micro financiamento de base local ou regional e os processos de animação comunitária e territorial.

Reunidos em Rede Temática, os projectos da 1ª fase produziram uma reflexão e um conjunto de recomendações de grande actualidade para inovar as políticas de apoio ao empreendedorismo que foram suportadas pelas experiências dos projectos participantes²⁰.

Na 2ª fase, os projectos EQUAL reunidos na Rede Temática da Animação Territorial (que posteriormente se reuniram no projecto EQUAL de disseminação - Anim@te), produziram igualmente reflexões e recomendações pertinentes e úteis sobre as condições necessárias para fazer emergir a cultura empreendedora e a iniciativa empresarial²¹.

Salientam-se algumas práticas mais conseguidas pelos projectos EQUAL desta área temática:

Promover a cultura empreendedora e educar para o empreendedorismo

O projecto ENE – Empreender na Escola²² desenvolveu um programa integrado de aprendizagem para alunos(as) do 12º ano, organizado em torno da elaboração de um Plano de Negócios pelos(as) alunos(as). O

Kit pedagógico ENE contém um Guia para a utilização da metodologia, Manuais do Aluno e do Professor, Roteiro de Actividades Complementares a desenvolver pela escola. É uma ferramenta com impacto muito positivo na formação de jovens mais autónomos, mais responsáveis e empreendedores. Foi largamente disseminado na Região do Algarve (com a participação activa da DRE do Algarve), onde a experiência decorreu, e disponibilizado ao Ministério da Educação para mais ampla disseminação.

Inovadora foi também a acção de empreendedorismo para a reinserção de reclusos(as) desenvolvido pelo PGISP²³. O produto contém todos os materiais necessários para realizar as quatro fases do projecto ao longo de oito meses: Avaliação, Descoberta, Ideias e Oportunidades, Planear o meu Negócio. É um Programa que promove a auto-estima e a responsabilidade, desenvolve atitudes pró-activas e empreendedoras na população reclusa, abrindo-lhe novas perspectivas de ressocialização e reinserção. A metodologia foi experimentada em cinco estabelecimentos prisionais. Em Castelo Branco, os reclusos participaram numa feira de eventos do Núcleo Empresarial da Região de Castelo Branco onde interagiram com vários(as) empresários(as) locais. Mais recentemente, a Escola de Penamacor contactou o Estabelecimento Prisional de Castelo Branco para apoio na elaboração e implementação de uma candidatura ao Projecto Nacional Educação para o Empreendedorismo, promovido pelo Ministério da Educação, tendo a candidatura desta Escola ficado em 1º lugar.

A metodologia está a ser disseminada para o sistema prisional da Roménia.

Desenvolver as competências dos empreendedores

Vários projectos investiram em metodologias para a formação de empreendedores. Destaca-se o projecto Glocal – Empresas Locais com Orientação Global²⁴ que elaborou um Guia de criação de empresas concebido de forma a favorecer o auto estudo pelos empreendedores e colocou à sua disposição técnicos-tutores para os apoiar na elaboração e desenvolvimento dos seus projectos de negócio. Um pacote completo que inclui o acesso ao sistema de micro crédito SIM (em parceria com as Caixas

²⁰ "Empreender por Novos Caminhos", Coleção Disseminar, n.º 2, EQUAL, 2005.

²¹ "Animação Territorial – Caminhos para a Inovação Social", EQUAL, 2008.

²² "Educação para a empregabilidade e cidadania – Soluções de Inovação social", EQUAL, 2008.

²³ "Passaporte para a Liberdade – Soluções Inovadoras no Sistema Prisional", EQUAL, 2008.

²⁴ "Recursos para o empreendedorismo – Soluções de Inovação Social", EQUAL, 2008.

de Crédito Agrícola Mútuo) e a uma rede de cooperação com outros pequenos empreendedores para apoio mútuo.

Uma solução inovadora que apoiou mais de 200 empreendedores, criou mais de 100 empresas e está presente em mais de 60 concelhos do território nacional.

Fomentar as práticas de animação territorial e a criação de redes de cooperação e desenvolvimento

O Projecto Anim@te concluiu que, face à realidade de pessoas em situação de desemprego, ou precariedade no emprego, não é de esperar a emergência espontânea e generalizada de iniciativas empresariais formais. Importa que se reconheça o cariz muito específico dos públicos-alvo e de grande parte das pequenas iniciativas empresariais, individuais ou associativas, que requerem incentivos e um acompanhamento que não se coaduna com um perfil de apoios “normalizado”, muitas vezes desadequado das suas necessidades específicas.

Por outro lado, o acesso a capital constitui um obstáculo óbvio mas a facilitação de acesso a capital não é garantia suficiente visto que, antes do acesso ao financiamento, colocam-se questões a merecer atenção prévia. O micro crédito tem polarizado a atenção em torno da temática do empreendedorismo inclusivo, porém, apenas constitui uma das dimensões de acção necessária. A animação para a mudança de atitudes e comportamento, a adequação da estratégia empresarial e a organização da comercialização são alguns dos domínios críticos que requerem a pre-existência de organizações específicas e a adequada conceptualização da acção. As abordagens mais convencionais não são suficientes.

O projecto K-Cidade²⁵ (um dos projectos agregados no projecto Anim@te) desenvolveu um *Kit* para a Animação e Desenvolvimento Local que reúne um conjunto de metodologias e instrumentos orientados para a animação e capacitação comunitários, a nível individual (Criação de Negócios para a Inclusão), organizacional (Promover a Mudança – Percursos de Orientação para Organizações da Sociedade Civil) e comunitário (Roteiro de Acompanhamento e Avaliação de Projectos de Intervenção Comunitária). A PD apostou numa abordagem territorial, no *empowerment* das comunidades locais e na dinamização de redes de parceria locais. As soluções criadas por este projecto têm sido objecto de

uma disseminação alargada a muitas comunidades problemáticas, nomeadamente dos territórios da Iniciativa Bairros Críticos e do concelho de Peniche.

Os projectos reunidos no projecto Anim@te mostraram ainda como é possível agir de modo a criar formas de maior interdependência entre as organizações locais e de adensamento da espessura das relações económicas intralocais, de modo e alargar oportunidades de acesso ao emprego e de estimulação do empreendedorismo. Neste quadro insere-se a necessidade de criar condições para a animação económica local, para a identificação de novas oportunidades no domínio da subcontratação e para a construção de soluções para o “empreendedorismo inclusivo” através da reconstrução e do reforço da espessura da economia local, fortalecendo *clusters*, formas de associativismo empresarial local e oportunidades no domínio da responsabilidade social das organizações.

O projecto Grândola em Rede para a Inserção reconheceu a dificuldade em promover a coesão social sem que as empresas fossem parte activa de todo um processo de intervenção local.

O projecto entendeu que os programas de apoio à criação do auto-emprego devem actuar no maior número de factores exógenos que lhes sejam possíveis, sendo, por isso, crucial o suporte de uma rede de instituições e empresas interligando entidades que estão próximas do público-alvo: gabinetes de apoio ao empresário, gabinetes de consultoria, escolas e entidades formadoras, associações empresariais, centros de emprego, etc.

O projecto construiu o “Modelo de articulação informal entre empresas e instituições locais/MAI” cuja aplicação visa:

- impulsionar, sedimentar e potenciar a sustentabilidade de um trabalho em rede entre as empresas e as instituições sociais locais;
- promover o apadrinhamento das empresas instaladas a outras iniciativas empresariais a criar;
- melhorar a articulação entre educação/ formação e inserção;
- promover iniciativas de auto-emprego;
- Melhorar as competências dos técnicos e das organizações.

Num contexto diferente, mas igualmente mobilizador de redes de pessoas e organizações atomizadas, o

²⁵ “Animação Territorial – Caminhos para a Inovação Social”, EQUAL, 2008.

projecto PROVE²⁶ desenvolveu um conjunto de instrumentos e intervenções que permitiram implementar um processo de comercialização de produtos locais de qualidade, investindo no contacto directo entre produtores e consumidores. Desde a mobilização dos produtores à fidelização dos consumidores, o PROVE cobriu todo o processo de comercialização de proximidade, provando ser uma solução inovadora que permite o escoamento rápido da produção de micro-agricultores e que tem impacto na competitividade das zonas rurais e na animação da economia local.

Presentemente, são 50 os produtores associados que cobrem mais de 360 consumidores fidelizados em 17 freguesias/territórios, abrange 115 hectares de terra agrícola e os produtos transaccionados por semana ascendem a duas toneladas e meia.

Área temática da qualificação das organizações e dos profissionais da economia social

O papel crescente das organizações da economia social na satisfação das necessidades sociais, em particular dos grupos mais desfavorecidos, justificou o investimento na sua qualificação e na dos seus profissionais.

O investimento da EQUAL neste sector centrou-se na melhoria das práticas de gestão, incluindo a utilização das TIC, e na qualidade dos serviços prestados pelas organizações.

Introduzir práticas inovadoras na gestão incorporando as TIC

Os projectos C3 (1.^a fase) e D3 (2.^a fase) investiram na adaptação ao sector da economia social de metodologias testadas no meio empresarial das PME. Reconhecendo a especificidade da economia social, a PD partiu da prática do sector empresarial, integrando na PD entidades parceiras com esta experiência, e criou um Modelo de Intervenção de gestão e organização interna (formas de organização e gestão; cadeia de valor dos serviços; integração das TIC; melhoria de processos tendentes à certificação de qualidade; modelos de cooperação inter-institucional) que inclui o apoio e a consultoria às organizações para a sua implementação. O projecto D3 - Digitalizar o 3.^o Sector concebeu o Produto

D3 com soluções de *marketing* e gestão para entidades do 3.^o sector/da economia social, utilizando o *marketing*, a *web 2.0* e *software open source*. Da fusão entre o C3 e o D3 surgiu o Projecto Q3 – Qualificar o 3.^o Sector, que está actualmente a aplicar os produtos testados e validados em 110 entidades, a nível nacional, com o apoio do POPH – Programa Operacional do Potencial Humano.

Promover a qualidade dos serviços prestados pelas organizações da economia social

A maioria dos projectos nesta área de intervenção investiu na promoção da qualidade dos serviços prestados o que constitui um progresso significativo das organizações na importância dada a esta matéria.

Esse investimento traduziu-se ou na criação de novos referenciais (Projecto Rumo à Qualidade), ou na operacionalização de referenciais existentes, como os disponibilizados pelo ISS (Projecto Qualidade e Projecto Equidade) ou pela Norma ISSO 9001:2000, através da experimentação em diversas organizações e da formação dos técnicos.

A ética – questão crucial na intervenção destas organizações – foi abordada no Referencial de Ética para as IPSS (Projecto Rumo à Qualidade) e a equidade no tratamento das solicitações de serviços na Plataforma Interactiva para a Gestão de Listas de Espera Comuns a várias organizações do concelho da Amadora (Projecto ADAPT).

O projecto Excelência na Solidariedade 2, por seu lado, concebeu e testou um curso de formação para gestores(as) da qualidade na economia social, numa lógica de formação-acção, integrada, participativa e com uma componente de aplicação prática nas organizações. O curso permite o acesso a uma certificação na área de Gestor da Qualidade EOQ (APQ) e de Auditor Interno da Qualidade (APCER).

Podemos dizer, em conclusão, que as organizações da economia social têm agora à sua disposição um conjunto significativo de recursos que, se utilizados, lhes permitem melhorar a qualidade da sua gestão e dos serviços prestados.

Por outro lado, o ISS reconheceu expressamente o mérito do trabalho desenvolvido pelas PD, em complemento aos seus Modelos, afirmando que podem “... ser

²⁶ “Recursos para o empreendedorismo – Soluções de Inovação Social”, EQUAL, 2008.

disseminados, pelo carácter inovador e complementar à implementação do sistema de gestão proposto nos "Modelos de Avaliação da Qualidade das Respostas Sociais" os seguintes produtos..."²⁷:

- Manual da Qualidade e Regulamento Interno – Projecto ADAPT.
- Carta da Qualidade - Projecto Igualdade.
- Referencial de Ética para as IPSS – Projecto Rumo à Qualidade.
- Manual de Gestão e Avaliação da Qualidade em Unidades de Cuidados Continuados – Projecto Qual_idade.

Área temática da adaptabilidade

Nesta área, a inovação residiu sobretudo em novas práticas de gestão, na utilização das novas tecnologias nos processos de trabalho, na concepção de novos perfis profissionais, na organização de novas práticas formativas em contexto de trabalho com recurso a soluções de *coaching* e tutoria. A cooperação entre empresas, em particular através do recurso às novas tecnologias e à constituição de Comunidades de Prática foi um passo relevante dado por vários projectos.

Sintetizam-se algumas práticas inovadoras de relevo nesta área:

Inovação organizacional

- Focalização da formação em contexto de trabalho na resolução de problemas concretos das empresas, de preferência ligados à produção e formação mediada/facilitada por alguém comprometido com a gestão e capaz de regular as mudanças organizacionais requeridas pelo desenvolvimento das novas competências (sector dos moldes) – projecto Ch@tmould.
- Aposto no design industrial com a criação de novo perfil profissional capaz de adequar o produto às novas exigências do mercado, e a integração de diferentes áreas funcionais das empresas, em particular do *design*, qualidade e *marketing* (sector da cerâmica) – projecto Modelar.
- Criação de dois novos perfis profissionais – vigilante ambiental e motorista eco-eficiente (sector dos trans-

portes de passageiros e mercadorias), e modelo de tutoria da autoformação em contexto de trabalho orientada para os resultados dos motoristas (projecto CODESSUS); concepção de um programa inovador de formação inicial e continua de motoristas de pesados para obtenção/renovação do CAP para o exercício da profissão de acordo com Directiva Comunitária (projecto Volante XXI).

- Desenvolvimento pelo projecto B. Sapiens de uma "ferramenta de gestão do conhecimento" para as organizações, que consiste numa plataforma *Web* que permite o registo dinâmico das competências individuais e organizacionais de uma empresa, bem como, criar espaços de partilha de informação entre equipas. Esta ferramenta assenta num modelo de *coaching* que aposta nos quadros mais antigos das empresas, os "Campeões da Mudança", enquanto protagonistas da transferência do saber dos mais velhos para os mais novos.
- A constituição e dinamização de redes de cooperação entre PME, com aplicação dos princípios EQUAL do *empowerment*, do trabalho em parceria e em rede e a criação de uma nova figura do "mediador" para a inovação nas empresas e para a cooperação, foram consideradas fundamentais para a modernização e reforço da capacidade competitiva das PME, pelos projectos participantes na Rede Temática Inovação Organizacional e Formação em Contexto de Trabalho²⁸.
- Um novo paradigma de gestão depende essencialmente da postura dos dirigentes e da capacidade de adaptação das estruturas e seus recursos humanos a uma mudança que se alicerce na prossecução da qualidade, na clarificação funcional, nas parcerias com outras entidades e no *empowerment* responsabilizador dos públicos-alvo. Foram estas premissas que levaram o PGISP – Gerir para Inovar os Serviços Prisionais²⁹ a envolver todos os níveis hierárquicos no desenvolvimento do projecto e a conseguir o seu compromisso colectivo e a transparência nos processos decisórios que são inerentes a uma cultura de inovação. O PGISP promoveu uma nova cultura institucional nos estabelecimentos prisionais baseada nas competências da liderança, na partilha do

²⁷ Ofício do ISS de 14.07.09, dirigido ao GGEQUAL.

²⁸ Inovação Organizacional e Formação em Contexto de Trabalho, Coleção Disseminar n.º 1, EQUAL, 2005.

²⁹ Passaporte para a Liberdade – Soluções Inovadoras no Sistema Prisional, EQUAL, 2008.

conhecimento e na transparência, na criação e desenvolvimento a nível interno de redes ou “comunidades de prática” orientadas para a inovação e melhoria contínua dos processos e práticas. Adoptou uma atitude de cooperação em rede com outras entidades e agentes que operam neste sector de forma a viabilizar a partilha de práticas e uma reflexão continuada e orientada para a inovação dos serviços e das suas prestações. Em apoio do projecto de mudança, concebeu-se o Guia Metodológico de Avaliação que estabeleceu uma metodologia de diagnóstico e avaliação da mudança organizacional.

Higiene, Segurança e Saúde no Trabalho (HST)

- Criação de uma rede colaborativa *online* autosustentada que promove a autoformação dos técnicos de higiene e segurança no trabalho nela inscritos (em 2009 interagiam mais de 500 técnicos nesta rede) e que se apoia num Centro de Conhecimento Digital e num programa de formação em HST (projecto IN-FORADAPT).
- Kit Pedagógico em Higiene e Segurança Alimentar para apoio de acções de formação e *coaching* em PME do sector alimentar que dá acesso à obtenção de um selo de qualidade alimentar; inicialmente testado em quatro empresas do sector, abrangeu, ao longo do processo de disseminação mais de 100 PME (projecto IQA – Inovação para a Qualidade Alimentar).
- Formação e consultoria em Segurança e Saúde no Trabalho para promover comportamentos seguros nas PME com o envolvimento de todos(as), e que se apoiou numa ferramenta informática para a auto-avaliação de riscos, para gerir os acidentes de trabalho e para planear acções de melhoria – Kit SafeWork. A redução de custos decorrente da prevenção e controle da saúde e segurança no trabalho e o aumento da produtividade das empresas são benefícios associados à implementação deste Kit.

Valorizar os saberes tradicionais

- Valorização e afirmação de produtos tradicionais e/ou artesanais através da criação de um novo referencial formativo de bordador/a, aprovado pela ANQ, que introduz um *software* inovador de *design* numa área tradicional, que aproxima os consumidores dos artesãos e atrai activos jovens para o sector (bordado

de Castelo Branco – projecto *Ex-Libris*), e através da criação de Rotas onde participaram produtores, artesãos e comerciantes locais, conseguindo vantagens competitivas para os produtos (projecto Rota do Linho e do Ouro).

Responsabilidade Social das Organizações

- Integração da Responsabilidade Social das Organizações (RSO) na gestão organizacional das empresas e nas suas políticas de recursos humanos, com planos de formação/sensibilização das chefias; criação de um novo perfil de auditor/consultor social e respectivo programa de formação para facilitar a RSO nas organizações, acompanhar a mudança e medir o impacto da sua implementação.
- Vários produtos para a implementação da RSO nas empresas exploraram uma abordagem inovadora ao integrarem a visão da empresa, dos trabalhadores e das associações profissionais e abrangendo vários domínios de RSO, incluindo a igualdade de género.
- A Rede RSOPT nasceu do trabalho em rede temática onde os vários projectos participantes partilharam as suas experiências de responsabilidade social potenciando a diversidade dos trabalhadores. Iniciada com 14 organizações fundadoras, tem hoje mais de 100 organizações aderentes. Esta Rede assenta na cooperação entre as empresas para a partilha de soluções relacionadas com a diversidade étnica, cultural, de género e outras, com impacto positivo no clima organizacional e na sua produtividade.

Área temática da igualdade de género

Um dos aspectos mais interessantes dos projectos na área da igualdade de género tem a ver com a exploração de novas temáticas e/ou com a experimentação de abordagens integradas assentes em parcerias de desenvolvimento.

Das “novas temáticas” são exemplos projectos como o “CAIM” que tratou a temática do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, o “HUMANUS CAM” que abordou a intervenção no contexto da gravidez e maternidade precoces e o “Revalorizar o Trabalho para Promover a Igualdade” que tratou da discriminação salarial no sector alimentar.

A generalidade dos projectos constitui um bom exemplo do trabalho das “abordagens integradas as-

sentes em parcerias de desenvolvimento” mas alguns há onde foi imediatamente visível o salto qualitativo que daí resultou. É o caso do projecto de combate à violência doméstica (Para uma Vida Nova) onde uma resposta assegurada por um conjunto de parceiros a trabalhar em rede é indubitavelmente a necessária e a eficaz para responder à multiplicidade de problemas com que as vítimas se confrontam (saúde, habitação, emprego, formação, escola para os filhos, etc.). É também o caso do projecto “Orientar, Servir e Apoiar” centrado sobre a gestão e animação do voluntariado de proximidade onde a parceria entre IPSS, autarquias e empresas é essencial para uma resposta que satisfaça efectivamente as necessidades das pessoas e das famílias.

A aplicação de metodologias de *empowerment* reflectiu-se também na qualidade dos resultados. O projecto “Agir para a Igualdade” é um bom exemplo de como as soluções/ferramentas construídas com os professores e com os alunos para integrar a dimensão da igualdade de género nas diversas disciplinas têm impacto imediato na acção educativa, na medida em que facilitam a apropriação e utilização dessas soluções/ferramentas. O mesmo aconteceu com projectos como o “Compasso” e a sua Casa do Tempo ou o projecto “Iguais num Rural Diferente” e o seu Centro de Apoio e Desenvolvimento da Infância onde os seus utilizadores (trabalhadores, pais, crianças, comunidade) participaram desde a concepção da infra-estrutura aos serviços a prestar.

A transferência para o seio das empresas da intervenção capaz de operar mudanças em prol de uma maior igualdade de género foi possível, quer através do trabalho em parceria associando entidades especialistas na temática (públicas e privadas), entidades especialistas em consultoria às empresas e organizações representativas dos trabalhadores, quer através da participação de outras empresas que assumiram o papel de disseminadoras de boas práticas de gestão de recursos humanos. O projecto “Diálogo Social e Igualdade nas Empresas”, constitui um bom exemplo desta abordagem nele tendo participado 22 empresas de consultoria/auditoria, 6 associações empresariais e 6 grandes empresas com práticas interessantes nesta área. Na sequência deste projecto, a CITE assumiu a sua continuidade através da promoção de acções de formação para consultores, usando o Referencial para a Formação de Consultores construído no âmbito do projecto.

Todos estes projectos desenvolveram metodologias e ferramentas que permitem operacionalizar as aborda-

gens testadas e validadas. Para citar alguns exemplos, refira-se o Guião para a Sinalização, Identificação e Integração de Mulheres Vítimas de Tráfico para fins de Exploração Sexual, o Roteiro para a construção de um sistema de monitorização sobre o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, o Guia de Intervenção para uma resposta integrada na violência doméstica, o Guia Metodológico para uma avaliação dos postos de trabalho sem enviesamento de género, o *Officebox* do Voluntariado, o Guia de Auto-avaliação da igualdade de género nas empresas, etc.

A atestar o interesse e a valia dos produtos desenvolvidos, refira-se que o Observatório sobre o fenómeno do tráfico foi assumido e adaptado pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa para o fenómeno do envelhecimento na cidade de Lisboa, que os produtos do CAIM foram integrados no Plano Nacional de Combate ao Tráfico de Seres Humanos, que cerca de 30 autarquias decidiram incorporar os produtos para uma resposta integrada na violência doméstica e que a Organização Internacional do Trabalho, através do Centro de Formação em Turim, integrou na sua oferta formativa o programa de formação para negociadores da contratação colectiva desenvolvido pelo “Revalorizar...”.

O balanço que se pode fazer dos projectos nesta área de intervenção é muito positivo, na medida em que se passou das meras declarações de intenção ou de declarações programáticas para uma intervenção no terreno, capaz de produzir mudanças efectivas na situação das mulheres e dos homens em prol de uma maior igualdade, capacitando os agentes para essa intervenção e dotando-os dos instrumentos necessários para tal.

Os contributos da EQUAL para o Plano Nacional de Emprego e para o Plano Nacional para a Inclusão encontram-se inseridas no capítulo 7 – “Medidas adoptadas para assegurar a compatibilidade das políticas comunitárias e a coordenação de conjunto”.

Síntese conclusiva

Intervindo num contexto de significativa complexidade, os primeiros desafios e resultados da Gestão EQUAL situam-se, desde logo:

- no **envolvimento e adesão da multiplicidade de actores pertinentes** para a implementação dos projectos, das redes temáticas e do Programa em geral;
- nas **relações de parceria** e “**de igual para igual**” que se foram estabelecendo entre estes diferentes actores,

criando uma cultura propícia à partilha, à aprendizagem colectiva e à colaboração indispensável à inovação. Com efeito, ao longo da implementação do Programa foi emergindo uma complexa mas extraordinária rede de ligações, que ultrapassaram as relações estabelecidas no seio da PD, que exploraram complementaridades e saberes, rentabilizaram recursos e conhecimentos, e potenciaram a aprendizagem e a inovação. À Gestão EQUAL coube criar as condições para que esta rede de ligações pudesse manter-se e dinamizar-se. Desenvolveu acções de dinamização e facilitação, de ligação e mediação, de leitura e interpretação da realidade, de modelização a partir das práticas, procurando conferir um sentido global às intervenções. A cultura de aprendizagem permanente que conseguiu criar em toda a envolvente EQUAL foi seguramente um factor crítico da inovação e da mudança.

- na concepção de vários **recursos e referenciais** em apoio da acção no terreno, e na formação das parcerias para a sua plena utilização;
- na **concretização de estratégias**, regulamentos, financiamentos, metodologias e instrumentos de gestão, acompanhamento e avaliação para garantir a boa execução do Programa. Tratou-se de pôr de pé uma estrutura humana, logística e técnica capaz de responder às necessidades quotidianas de gestão do Programa e, ainda, de reunir uma massa crítica significativa (animadores, peritos, avaliadores, etc.) capaz de apoiar a Gestão na resposta aos desafios da inovação.

Para concluir, sublinhe-se que a EQUAL terá tido fundamentalmente o mérito de:

- **criar um contexto para a inovação social**, associada à melhoria da qualidade e eficácia das intervenções, em que foi possível criar condições de suporte à inovação (espaço, tempo, financiamento, regulamentos, referenciais) e uma linguagem comum em torno de um conjunto de princípios orientadores da intervenção, que permitiram o envolvimento em parcerias e projectos comuns, a partilha de experiências, a reflexão crítica sobre as próprias práticas, a emergência de novas aprendizagens e encontrar novos sentidos e novas fórmulas para a intervenção;
- **responder à complexidade da realidade** com novas formas de a abordar, designadamente, através de intervenções integradas, multidimensionais, multi-

disciplinares, em parceria, nas comunidades e territórios, e ouvindo, envolvendo e reforçando a capacidade das pessoas, organizações e territórios beneficiários, evitando vias redutoras, compartimentadas, parciais e tutelares;

- **convidar abertamente à experimentação** como condição necessária para a emergência da inovação, valorizando-se a necessidade de se testar e validar as ideias expressa em produtos antes de as passar para uma escala mais larga, promovendo uma reflexão sobre “como fazer melhor” a par de uma orientação para os resultados, para a validação da sua qualidade e eficácia e a sua disseminação. A orientação para a tangibilidade dos resultados, em particular, possibilitou a existência de uma “memória física” dos processos e produtos EQUAL, facilitadora da partilha e da disseminação;
- **valorizar as competências necessárias à inovação**, assumindo que para melhor desenvolver as competências dos destinatários das intervenções, é necessário desenvolver as competências dos agentes, em particular, as relacionadas com a inovação da intervenção. A afirmação da EQUAL como um processo de aprendizagem, portanto sujeito ao erro (e que o incorpora como factor de aprendizagem), associada à experiência de participação num processo global e à percepção dos resultados inovadores da própria intervenção, conferiram a confiança e a abertura indispensáveis ao trabalho conjunto, à aprendizagem e à inovação.
- **aprender a disseminar**, assumindo a vanguarda do conhecimento sobre os processos de disseminação de inovação social a nível europeu, desenvolvendo uma metodologia específica de validação de produtos (que intersecta a experimentação e a disseminação) e um referencial original de disseminação, construído com base na experiência da 1.ª fase do Programa e utilizado na 2.ª fase.

A inovação social exige uma responsabilidade e um empenho individual e colectivo, mas deve reconhecer-se que, em contextos socioeconómicos adversos, é “missão pública” facilitar e promover uma cultura e contextos favoráveis à aprendizagem e à inovação, que exigem condições específicas para ser concretizadas e disseminadas e, também, novas competências e iniciativas por parte dos seus propulsores, que a experiência EQUAL tornou possível elencar. Para tal é indispensável a cria-

ção de um Programa ou Medida especificamente dedicado à inovação com uma linha de financiamento própria e uma estrutura de gestão que crie as condições específicas e necessárias à mobilização e desenvolvimento de uma dinâmica de inovação e disseminação consequente e com resultados sustentados.

A EQUAL proporcionou um campo de experimentação, uma rede de relações e um processo de aprendizagem ímpares ao nível da intervenção social, dos quais foram emergindo, ao longo do tempo e à medida que se iam conhecendo processos e resultados, determinados valores e modelos de intervenção, de que a Gestão EQUAL e os protagonistas da intervenção (animadores

e participantes das Redes Temáticas, coordenadores e técnicos das Parcerias) foram tomando consciência. Paralelamente, produziu-se uma íntima identificação com um novo movimento internacional, oriundo de múltiplas experiências e contextos, que o saber técnico e científico começou a agregar em torno do conceito de “inovação social”. Esta identificação EQUAL - Inovação Social conferiu à EQUAL uma maior projecção e reconhecimento e atribuiu também uma maior consistência ao conceito de inovação social, particularmente em Portugal, onde a EQUAL foi a sua principal impulsionadora ao longo deste período.
...”

* Gestora do Programa EQUAL.



fundo social
europeu

O FUNDO SOCIAL EUROPEU INVESTE NAS PESSOAS

Há um valor que é seu, que nasce consigo e que só precisa de oportunidade e apoio para crescer.

Porque acredita na capacidade e no talento individuais, o Fundo Social Europeu (FSE) investe nas pessoas, apoiando, desde 1986, a educação, a formação, o emprego e a inclusão social de milhares de portugueses.

Por isso, o FSE é de todos e de cada um.



INSTITUTO DE GESTÃO
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU. I.P.

www.igfse.pt



UNIÃO EUROPEIA
FUNDO SOCIAL EUROPEU



GOVERNO
DA REPÚBLICA PORTUGUESA



PROGRAMA OPERACIONAL
POTENCIAL HUMANO



Rumos
Programa Operacional de Valorização
do Potencial Humano
e Coesão Social da RAM



PROEMPREGO



PROGRAMA OPERACIONAL DE
ASSISTÊNCIA TÉCNICA
FUNDO SOCIAL EUROPEU



QUADRO
DE REFERÊNCIA
ESTRATÉGICO
NACIONAL
PORTUGAL 2007-2013



UNIÃO EUROPEIA
Fundo Social Europeu



GOVERNO DA REPÚBLICA
PORTUGUESA



ACÇÃO CONTRA A POBREZA EM ÁREAS URBANAS EM “CRISE”: DESAFIOS E POSSIBILIDADES

José Manuel Henriques

A COORDENAÇÃO EUROPEIA DE POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA E À EXCLUSÃO SOCIAL: VULNERABILIDADES E VIRTUALIDADES DO MÉTODO DE COORDENAÇÃO ABERTO NA ÁREA SOCIAL

Luísa Guimarães

QUALIFICAR AS PESSOAS, ABRIR AS SOCIEDADES: PRIORIDADES PARA A ERRADICAÇÃO DA POBREZA

Luís Capucha

PROGRAMA APRENDIZAGEM AO LONGO DA VIDA – UMA VIDA A APRENDER A EDUCAÇÃO COMO PROCESSO QUE SE RENOVA NA PROMOÇÃO DA INCLUSÃO SOCIAL

Maria Isabel Duarte

O PAPEL DA REDE DE SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS SOCIAIS

Carina Metelo, Elisabete Mateus, João Gonçalves, José Miguel Nogueira, Maria Clara Guterres, Rui Nicola

TERMINADO O “ANO” – UMA PROPOSTA VIÁVEL

Acácio F. Catarino

ENFRENTAR A CRISE. ERRADICAR A POBREZA – O CONTRIBUTO DA ECONOMIA SOCIAL

Manuela Silva

CONTEXTOS TERRITORIAIS DIFERENTES FAZEM A DIFERENÇA NO RISCO DE POBREZA EM PORTUGAL?

Elvira Sofia Leite de Freitas Pereira

2010: 10 ANOS EM REDE NO COMBATE À POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL

Ana Sofia Marques, Jacqueline Barreto

DO “SMALL IS BEAUTIFUL” AO “SMALL IS UNSUSTAINABLE” – REFLEXOS DO EMPOBRECIMENTO DO PAÍS

Nelson Dias, Vanessa Sousa

DEFICIÊNCIA E DESIGUALDADES SOCIAIS

Alexandra Pimenta, Ana Salvado

ÁREAS URBANAS EM CRISE – DAS TENSÕES E EXIGÊNCIAS DE ABORDAGENS INTEGRADAS E DE CO-PRODUÇÃO COLECTIVA DE SOLUÇÕES

Maria João Freitas

AS DESIGUALDADES DE GÉNERO EM TEMPOS DE CRISE: UM CONTRIBUTO PARA A REFLEXÃO SOBRE AS IMPLICAÇÕES DA VULNERABILIDADE LABORAL

Sara Falcão Casaca

ALGUMAS NOTAS SOBRE A POBREZA INFANTIL EM PORTUGAL

Amélia Bastos, Carla Machado, José Passos

TRABALHO, POBREZA E DESIGUALDADES: CONTRIBUTOS PARA UMA POLÍTICA DE RENDIMENTOS

Rita Figueiras, Rute Guerra, Vanda Pacheco

PERCEPÇÕES DA POBREZA EM PORTUGAL – RESULTADOS DO INQUÉRITO REAPN/AMNISTIA INTERNACIONAL

Raquel Rego

ISSN 0873-8858

Preço: 15,00 €