Faculdade de Letras da Universidade do Porto

Mestrado em Sociologia:
Construção Europeia e Mudança Social em Portugal

AS POLÍTICAS SOCIAIS NA REGIÃO DO MINHO-LIMA:
dois estudos de caso

Maria Luisa Parente Pinheiro de Almeida

Porto, 2004

Faculdade de Letras da Universidade do Porto

Mestrado em Sociologia:
Construção Europeia e Mudança Social em Portugal

AS POLÍTICAS SOCIAIS NA REGIÃO DO MINHO-LIMA: dois estudos de caso

Maria Luisa Parente Pinheiro de Almeida

Tese de dissertação de Mestrado em Sociologia,
orientada pelo Professor Doutor António Teixeira Fernandes

Porto, 2004

ÍNDICE GERAL

Pag.

Lista de siglas 6

INTRODUÇÃO 8

CAPÍTULO I – O ESTADO E A QUESTÃO SOCIAL

1. Das velhas às novas problemáticas: algumas considerações analíticas ... 16
   1.1. Estado e Estado-providência 16
   1.2. Pobreza e exclusões sociais 31
   1.3. Cidadania e políticas sociais 42
2. Desigualdades, Exclusão e Democracia na Nova Ordem Mundial 51
   2.1. Globalização e economia 52
   2.2. A emergência da Nova Questão Social: o risco e a incerteza 63
   2.3. Uma outra gestão do social: a necessidade de uma utopia 73
   2.4. A re-emergência do Local e a descentralização do poder 84

CAPÍTULO II – MODELO ANALÍTICO E OPÇÕES TÉCNICO-METODOLÓGICAS

1. Modelo de análise 94
2. Desenho metodológico global 108

Pág.

CAPÍTULO III – AS POLITICAS SOCIAIS NA UNIÃO EUROPEIA

1. Breve incursão pelas políticas sociais na União Europeia 120
2. O Modelo Social Europeu 130

CAPÍTULO IV – AS POLITICAS SOCIAIS EM PORTUGAL

1. Breve incursão pelas políticas sociais em Portugal 160
2. As políticas sociais activas 170

CAPÍTULO V – A REGIÃO DO MINHO LIMA: RECOMPOSIÇÕES E POLÍTICAS SOCIAIS

1. Processos de recomposição social na região nas últimas décadas 200
2. Programas e Políticas Sociais Locais aplicadas na região do Minho-Lima entre 1996 e 2000 243

CAPÍTULO VI – ANÁLISE DA INTERVENÇÃO DE DOIS AGENTES LOCAIS

1. Nota introdutória 300
2. Estudos de caso 303
   - 2.1. Centro de Acolhimento aos Sem-Apoio (CASA) 304
     - 2.1.1. Princípios orientadores do projecto 313
     - 2.1.2. Reflexão dos agentes da Instituição sobre o projecto 321
   - 2.2. Mercado Social de Emprego dirigido ao cidadão com deficiência mental 331
     - 2.2.1. Princípios orientadores do projecto 340
     - 2.2.2. Reflexão dos agentes da Instituição sobre o projecto 350
   - 2.3. Representações sociais dos entrevistados sobre as políticas sociais 358

CONSIDERAÇÕES FINAIS 368

Pág.

BIBLIOGRAFIA 380

ANEXOS

Anexo I – Guião das entrevistas 404

Anexo II – Listagem das entrevistas realizadas 408

Anexo III – Políticas sociais activas implementadas no Minho-Lima, por concelho (1996-2000) 411

Anexo IV – Políticas sociais activas implementadas no Minho-Lima, por ano (1996-2000) 430

LISTA DE SIGLAS

ADI – Apoio Domiciliário Integrado.

APPACDM – Associação Portuguesa de Pais e Amigos do Cidadão com Deficiência Mental.

ARS – Administração Regional de Saúde.

CAD – Centro de Apoio a Dependentes.

CAO – Centro de Actividades Ocupacionais.

CASA – Centro de Acolhimento aos Sem-Apoio.

CAT – Centro de Apoio a Toxicodependentes.

CCRN – Comissão de Coordenação da Região Norte.

CDSSS – Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social.

CEP – Centro de Emprego Protegido.

CEPVI – Centro de Emprego Protegido de Viana do Castelo.

CHAM – Centro Hospitalar do Alto Minho.

CLA – Comissão Local de Acompanhamento.

CLAS – Conselho Local de Acção Social.

CMVC – Câmara Municipal de Viana do Castelo.

CNAPTI – Comissão Nacional para a Política da Terceira Idade.

CPCJ – Comissão de Protecção de Crianças e Jovens.

DREN – Direcção Regional da Educação Norte.

FSE – Fundo Social Europeu.

GSAF – Gabinete Social de Apoio à Família.

IDS – Instituto de Desenvolvimento Social.

IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional.

INE – Instituto Nacional de Estatística.

IPDT – Instituto Português da Droga e da Toxicodependência.

IPSS's – Instituições Particulares de Solidariedade Social.

IRS - Instituto de Reinserção Social.

MSE – Mercado Social de Emprego.

NUT – Nomenclatura de Unidades Territoriais.

OSS – Orçamento da Segurança Social.

PAFAC – Projecto de Apoio à Família e à Criança .

PAII – Programa de Apoio Integrado a Idosos.

PDS – Plano de Desenvolvimento Social.

PEETI – Plano para a Eliminação e Erradicação do Trabalho Infantil.

PER – Programa Especial de Realojamento.

PIEF – Programa Integrado de Educação e Formação.

PLCP – Projecto de Luta Contra a Pobreza.

PNAI – Plano Nacional de Acção para a Inclusão.

PNE – Plano Nacional de Emprego.

POC – Programas Ocupacionais para Carenciados.

POEFDS – Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social.

RMG – Rendimento Mínimo Garantido.

SAD – Serviço de Apoio Domiciliário.

SAP – Serviço de Ajuda Precoce.

UE – União Europeia.

UAI - Unidade de Apoio Integrado.

UNIVA – Unidade de Inserção na Vida Activa.

Introdução

Nas últimas décadas têm vindo a merecer um interesse crescente as reflexões sobre a necessidade de uma nova gestão do social, firmada num novo contrato entre o Estado, o Mercado e a sociedade civil. Interesse manifestado não só por parte de investigadores sociais, mas também de políticos interessados em encontrar alternativas ao modelo de Estado-providência construído ao longo do século XX. Ora nesse novo compromisso, o papel desempenhado pelos agentes da sociedade civil formal (também incluídos no terceiro sector), entre os quais incluímos as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS's), adquire particular relevo, nomeadamente no que concerne à sua co-responsabilização pelo exercício da solidariedade colectiva.

Tendo isto presente, o trabalho de investigação que se expressa no presente texto tomou como ponto de partida uma questão central: no quadro das políticas sociais, quais as estratégias empreendidas pelas organizações não governamentais (mais concretamente as IPSS's) para viabilizar projectos que façam convergir satisfação de necessidades locais, recursos endógenos e exógenos, e objectivos sociais, por um lado, e sustentabilidade e solidariedade, por outro?

Em primeiro lugar, a resposta à questão orientadora do nosso trabalho tem por base uma problemática teórica enformada por determinados eixos principais: as diversas formas assumidas pelo Estado na produção do bem-estar social, em função dos contextos históricos e geográficos em que se desenvolve; as questões da pobreza e das exclusões sociais, e o seu carácter complexo e multidimensional; a evolução do conceito de cidadania, e a importância das políticas sociais enquanto instrumentos de acção orientados para a defesa dos

direitos de cidadania; a tendência das sociedades capitalistas contemporâneas para a globalização; a emergência de novas formas de organização social, económica e política e, subsequentemente, de uma nova questão social; por último, equacionamos a necessidade de uma nova gestão do social que envolva e co-responsabilize todos os actores sociais (públicos e privados, governamentais e não governamentais) em torno de um objectivo comum: o desenvolvimento social sustentado. Esta dissertação corporiza, assim, uma pesquisa sobre as políticas sociais e o modo como estas se traduzem em termos de cidadania, equidade e melhoria de qualidade de vida dos cidadãos.

Em segundo lugar, desenvolvemos uma análise centrada, em termos territoriais, na região do Minho-Lima, e para o período entre 1996 e 2000, em duas instituições locais, privadas de solidariedade social, em particular na sua gestão de projectos denominados sociais. Fazemo-lo inserindo essa gestão no campo mais lato da forma e das dinâmicas que assumiram as políticas sociais na região.

Os objectivos que sustentam a nossa investigação no sentido de concretizar os principais eixos delineadores, quer da problemática teórica, quer da investigação empírica são os seguintes: apreender a trajectória das políticas sociais ao nível nacional, e respectiva contextualização no âmbito da União Europeia (UE); identificar os principais eixos de recomposição social da região do Minho-Lima, ocorrida nas últimas décadas; delimitar e analisar os programas e as políticas sociais locais aplicadas na área territorial e no período em análise; elaborar estudos de caso das políticas sociais locais. Pensamos que, deste modo, podemos contribuir para o alargamento do conhecimento sociológico, a uma escala territorial mais reduzida, sobre um tema que tem vindo a exprimir particular importância na actualidade em que se debate o futuro do denominado modelo social europeu. Embora estejamos conscientes, finalizado que está o projecto que nos propusemos, das dificuldades inerentes ao tema escolhido, designadamente o da natureza imaterial de alguns resultados que não são

passíveis de medição pelos instrumentos e indicadores estatísticos, de natureza objectiva e objectivante, existentes.

A fim de prosseguir à concretização daqueles objectivos, optamos por uma estrutura expositiva do presente texto marcada por determinados elementos. No capítulo I, iremos proceder, em primeiro lugar, a uma reflexão global sobre o Estado e a questão social. Para o efeito, percorremos um itinerário teórico sobre algumas problemáticas e conceitos que consideramos relevantes – o Estado e o Estado-providência; a pobreza e as exclusões sociais; a cidadania e as políticas sociais; a globalização e os seus efeitos na nova ordem mundial –, seguindo-se uma abordagem à necessidade de um novo contrato social que permita enfrentar os novos riscos e inseguranças que têm vindo a ser observados nos padrões de acumulação capitalista ao nível mundial, com profundas consequências aos níveis social, político, económico, cultural e ambiental.

No segundo capítulo, accionamos um modelo analítico ancorado em três conceitos fundamentais: o de Estado-providência, o de cidadania e direitos sociais, e o de políticas sociais – retomando algumas das problemáticas anteriormente desenvolvidas. No capítulo II são também apresentadas as opções técnico-metodológicas subjacentes à nossa investigação empírica teoricamente orientada, privilegiando-se a utilização de técnicas de recolha e tratamento de informação de natureza qualitativa.

No capítulo III, e atendendo ao crescente reconhecimento por parte dos Estados-membros da UE da importância das políticas sociais como factor produtivo do desempenho económico e social, propomo-nos apreender a forma como o designado modelo social europeu tem vindo a gerir as constantes transformações das sociedades contemporâneas nos diversos domínios: educação, saúde, bem-estar e protecção social, saúde e segurança no trabalho, luta contra a pobreza e a exclusão social. A nossa preocupação é a de dar visibilidade aos principais desenvolvimentos das políticas sociais no contexto da União Europeia. No terceiro capítulo procuramos, ainda, abordar os principais eixos teórico-empíricos que enformam a problemática subjacente ao modelo

social europeu, a saber: a génese da designada Europa social; as pressões e os constrangimentos que os Estados-providência actuais têm que enfrentar; assim como os distintos regimes de bem-estar social identificados no espaço comunitário.

No capítulo IV, efectuamos uma breve incursão pela evolução da protecção social em Portugal, relevando os principais marcos em termos de produção legislativa no âmbito social. Apresentamos, igualmente, as designadas políticas sociais activas em vigência no nosso país, tendo como referência temporal o período que medeia entre 1996 e 2000.

No que respeita ao trabalho empírico apresentado na presente dissertação, importa referir que o mesmo integra uma componente descritiva e de caracterização - promovida a partir da delimitação quer dos principais eixos de recomposição social da região, quer das diversas políticas sociais que tiveram/ têm tradução ao nível local -, e outra de análise que se estrutura na aplicação de entrevistas e na realização de estudos de caso. Assim, no capítulo V elaboramos uma análise retrospectiva, multidimensional e comparativa de indicadores estatísticos sobre as populações e respectivas condições de existência, da região do Minho-Lima e dos concelhos que a constituem, e destes com o conjunto do país. Por outro lado, caracterizamos os programas e as designadas políticas sociais aplicadas na região, no período em análise, bem como as suas principais áreas de intervenção, destinatários, entidades promotoras e distribuição geográfica.

No capítulo VI, procedemos à elaboração de dois estudos de caso – um realizado no Gabinete Social de Apoio à Família (GSAF), e outro na Associação Portuguesa de Pais e Amigos do Cidadão com Deficiência Mental (APPACDM), núcleo de Viana do Castelo. O primeiro em virtude da instituição se ter candidatado à medida 5 do Programa INTEGRAR – Construção e Adaptação de Infra-estruturas e Equipamento de Apoio, dando origem ao Centro de Acolhimento aos Sem-Apoio (CASA). O segundo, pelo trabalho desenvolvido em torno do combate ao desemprego, à pobreza e à exclusão social dos grupos

sociais que se encontram em situação particularmente desfavorável relativamente ao mercado de emprego; referimo-nos concretamente ao cidadão com deficiência mental, e às medidas adoptadas pela instituição no âmbito do Mercado Social de Emprego (MSE). Ambas as instituições: i) são particulares, sem fins lucrativos, e com incidência ao nível distrital; ii) desenvolvem projectos a partir de candidaturas a financiamentos públicos, operacionalizados através de programas e medidas no âmbito das designadas políticas sociais activas; iii) empreendem esforços no sentido de responder a necessidades locais não satisfeitas pelo Estado ou outras instituições; iv) assumem um importante papel na promoção do desenvolvimento social local; v) apresentam-se como agentes activos e promotores de alternativas tendentes à atenuação dos problemas sociais locais.

A partir da análise da informação recolhida, pretendemos responder aos objectivos específicos a que nos propomos: relacionar as políticas sociais accionadas com as necessidades locais; analisar o modo como os diferentes agentes institucionais locais têm gerido, nas suas múltiplas vertentes, as diversas políticas sociais; conhecer a representação daqueles agentes sobre as necessidades locais e a hierarquização que delas fazem; compreender os factores subjacentes à adesão a determinadas políticas sociais; analisar as formas e as estratégias de intervenção por parte dos actores institucionais e as suas consequências ao nível local; percepcionar os efeitos estruturais que as políticas sociais implementadas na região produziram ao nível do desenvolvimento local.

Num último momento, apresentamos algumas considerações finais, reflectindo sobre o contributo das organizações do terceiro sector para colmatar as insuficiências do Estado-providência; o desenvolvimento de uma "cultura" de co-responsabilidade e complementaridade entre os sectores público e o privado (com ou sem fins lucrativos) que actuam no campo social; a necessidade de uma transversalidade entre as diversas políticas, mais concretamente entre as políticas económicas e as políticas sociais. Inventariamos, igualmente, algumas linhas de investigação para futuros projectos sociológicos.

Por fim, alguns agradecimentos particulares.

Em primeiro lugar, um agradecimento ao Professor Doutor António Teixeira Fernandes, pela orientação e aconselhamento científico, bem como pela disponibilidade ao longo da realização da presente dissertação de Mestrado.

Em segundo lugar, um reconhecido agradecimento às instituições que me acolheram – o GSAF e a APPACDM -, por todo o material documental, pelas informações transmitidas, pelas entrevistas concedidas e pela disponibilidade demonstrada, quer por parte dos responsáveis, quer por parte dos técnicos com que contactei.

Não podia também deixar de reconhecer a importância que revestiu a colaboração de todos aqueles que, individualmente ou em representação das muitas organizações contactadas, cooperaram na realização deste trabalho.

Por fim, o meu sincero obrigado, amizade e carinho para todos aqueles que me são mais próximos, a quem, sem particularizar para evitar omissões, agradeço o apoio, o estímulo e o encorajamento constantes.

Capítulo I

O ESTADO E A QUESTÃO SOCIAL

Pretende-se com o presente capítulo equacionar algumas problemáticas e conceitos que enformam a base teórica sobre a qual se desenvolvem as reflexões a que nos propomos neste trabalho. Para realizar esse objectivo faremos, inicialmente, uma breve análise sobre o Estado e o Estado-providência. Em seguida, abordaremos determinadas questões: pobreza e exclusão social; cidadania e políticas sociais; globalização e os seus efeitos na nova ordem económica mundial. Por último, apresentaremos uma reflexão sobre algumas propostas para uma outra gestão do social, tendo em conta os riscos e inseguranças presentes no início do século XXI.

As problemáticas seleccionadas estão, directa ou indirectamente, relacionadas com as políticas sociais, ainda que não esgotem o amplo campo temático do bem-estar social.

A separação que fazemos, no presente capítulo, entre as problemáticas abordadas é unicamente por razões de explanação e de economia do texto. Importa ter presente que as mesmas se encontram profundamente relacionadas no plano teórico.

1. Das velhas às novas problemáticas: algumas considerações analíticas

1.1. Estado e Estado-providência

O papel desempenhado pelo Estado na provisão do bem-estar dos indivíduos tem vindo a assumir várias formas em função dos contextos históricos

e geográficos em que o mesmo se desenvolve. Sobre esta questão existem no momento estudos vários que proporcionam uma leitura crítica do papel do Estado, em particular no contexto das várias configurações nacionais, que ao longo da história se foram reconstruindo no espaço da Europa ocidental, encontramos neste caso as obras de Castel (1995), Coutinho (2003), Ewald (1986; 1996), Joint-Lambert (1995), Mishra (1995), Moreno (1999) e Teles (1968), entre outros. Estudos que destacam a importância da Igreja Católica, em particular durante a Idade Média, no provimento da assistência aos denominados pobres.

Considerando que a análise do papel do Estado no passado extravasa de longe os objectivos do nosso trabalho, optamos por indicar de modo sintético, alguns dos elementos socio-históricos que caracterizam o lato período – que abrange a fase da primeira revolução industrial – que antecedeu o início da construção sociopolítica do Estado-providência no contexto dos países ocidentais industrializados.

Como salienta Teles (1968), nos séculos XV e XVI, isto é, nos princípios da Idade Moderna, o desenvolvimento de uma economia mercantil e de base monetária (que destruiu as raízes económicas dos vínculos feudais libertando as sociedades políticas do domínio temporal da Igreja, e da concentração da autoridade nas mãos do príncipe) despertou a consciência nacional; permitiu encontrar um fundamento e um fim despersonalizado para o poder; conduziu a Europa à reestruturação da vida política na forma estadual dando origem à figura do designado Estado moderno.

Já no período da industrialização, a organização dos processos produtivos baseou-se numa relação contratual que tinha por base o salário atribuído, não em função das necessidades das pessoas, mas de acordo com a capacidade laborativa do trabalhador e das dinâmicas do mercado de trabalho. Uma nova realidade emergiu então – a pauperização e a subalternização de uma nova classe social, constituída pelo operariado industrial. A fragilidade do emprego e da relação salarial a que os operários estavam sujeitos, associadas a uma intensa

urbanização e destruição de comunidades camponesas deram origem a condições de vida deploráveis nos então países industrializados, como o Reino Unido. A mecanização, o êxodo rural, as grandes aglomerações urbanas e as más condições habitacionais, o trabalho das mulheres e das crianças, os baixos salários e as bolsas de pobreza que surgiram, debilitaram cada vez mais o poder contratual dos trabalhadores face ao empregador. As desigualdades sociais agudizaram-se. A "questão social" despontou na Europa industrializada (Join-Lambert, 1997).

Em traços largos, era este o contexto prévio à promulgação, em 1834, da denominada "*New Poor Law*", no Reino Unido[1]. A legislação britânica passou a estruturar um novo sistema de ajuda aos pobres que até então estavam à mercê da caridade das igrejas e das instituições benéficas. Entre outros objectivos, procurou-se estabelecer um marco jurídico estável e funcional que auxiliasse os trabalhadores mais necessitados. Para alguns historiadores esta data marcou a génese dos Estados-providência contemporâneos.

Quando entrou em vigor a "Lei dos Pobres", o Império britânico assistia a uma forte expansão económica nos momentos áureos da época vitoriana. A legislação limitava ao mínimo os conflitos de carácter social na metrópole, em particular os relativos às condições de vida e ao trabalho das classes sociais mais desfavorecidas. Nesse sentido, a legislação sobre a pobreza representou um instrumento de disciplina laboral e, paralelamente, permitiu melhorar as condições de existência de muitos assalariados submetidos a uma exploração produtiva desumana[2].

Em 1883 foram implementados os primeiros programas estatais de previsão social na Prússia, que viriam a estabelecer as bases da moderna segurança social sob o princípio contributivo, através do qual se financiava,

[1] Refira-se que o Reino Unido foi o primeiro país a organizar de forma sistemática a assistência social. De facto, desde o início do século XVII, foram aprovadas várias *Poor Laws* que regulamentavam e organizavam essa assistência. Todavia não era cometida ao Estado qualquer obrigação de protecção social, sendo imposto às paróquias o dever de assegurar socorro aos pobres.

[2] De acordo com Karl Polanyi (1957) as *Poor Laws* constituíam um suporte jurídico e político que combinava a estruturação de um mercado laboral e a mercantilização da mão-de-obra (Moreno, 2000).

obrigatoriamente, um sistema básico de previsão social. Desse modo, os trabalhadores passaram a ser considerados sujeitos de direitos e de obrigações, e não potenciais pobres que podiam recorrer a ajudas estatais contingentes em casos de desemprego, de acordo com o promulgado na "Lei dos Pobres" britânicas (Flora e Heidenheimer, 1984, *in* Luís Moreno, 2000). Podemos mesmo afirmar que a Alemanha prussiana foi a primeira a levar a cabo uma iniciativa estatal de previsão social de "cima para baixo" (Moreno, 2000).

Paulatinamente foram sendo produzidas por toda a Europa diversas legislações resultantes da acção de um conjunto de mobilizações populares, e propostas por intelectuais e coligações interclassistas. No caso específico da monarquia prussiana, e com o impulso de Bismarck[3], a intervenção estatal foi sendo instrumentalizada mediante a promoção de elites de burocratas e de políticas de racionalização administrativa, que visavam assegurar a estabilidade social e legitimar a ordem constitucional (*Idem, ibidem*). Inicialmente, a principal motivação da política bismarckiana foi a neutralização política das organizações emergentes de trabalhadores politicamente mais radicais que, gradualmente, iam melhorando as suas estruturas organizativas.

À origem histórica da segurança social subjaz, por conseguinte, a conjunção de distintos interesses – a estabilidade política dos governantes e dos líderes sociais e económicos e a satisfação da procura popular de justiça e de protecção social (Kuhnle, 1997 *in* Luís Moreno, 2000). Sublinhe-se, igualmente, que a obrigatoriedade do sistema de segurança social nos estados sociais de direito constituiu o elemento chave que permitiu a sua consolidação, por um lado e o apoio legitimador por parte de empresários, trabalhadores e empregados públicos, por outro. Os sistemas de seguros contributivos marcaram, assim, o início de uma intervenção social destinada a garantir a segurança social aos

[3] Militar e político alemão, Otto von Bismarck foi nomeado 1° ministro e ministro dos negócios estrangeiros de Guilherme I da Prússia, em 1862. Em 1871 foi proclamado o segundo Império Alemão. Bismarck foi nomeado chanceler e recebeu o título de príncipe. A partir de 1881, impulsionou a legislação social, convencido de que apenas a acção do Estado podia fazer oposição e neutralizar as ideias revolucionárias. As leis que propugnou foram a lei de acidentes de trabalho, o reconhecimento dos sindicatos, e os seguros de doença, acidente ou invalidez.

assalariados. Os seus primeiros beneficiários foram, como vimos, operários carentes de protecção face à exploração económica e às necessidades vitais mais prementes. Com o pagamento de cotizações a fundos de seguros sociais de previsão, foi possível cobrir situações de risco, tais como: doença temporária, invalidez permanente ou morte prematura. Aos direitos sociais contrapunham-se, pois, deveres de cidadania. Ou seja, os indivíduos só tinham direitos sociais na medida em que contribuíam para o desenvolvimento da sociedade pelo trabalho, fonte financeira das suas contribuições (Campos, 2000).

Foi assim que entre finais do século XIX e meados do século XX, se deu a implementação progressiva dos sistemas de segurança social (seguros obrigatórios de acidentes de trabalho, de velhice, de invalidez e de desemprego), e que estiveram na génese da matriz institucional de um outro tipo de Estado, o Estado-providência, pese embora ainda com um carácter elementar (Mozzicafreddo, 2000). O Estado-providência foi, portanto, uma construção europeia, datada historicamente, cuja característica institucional mais notória foi o estabelecimento (por via contributiva ou fiscal) de mecanismos obrigatórios de solidariedade entre os cidadãos.

Em finais dos anos vinte do século passado tinham sido introduzidos programas de seguros de doença em vinte e dois países europeus (Moreno, 2000). Assistiu-se, pois, a uma progressiva tomada de consciência por parte do Estado de que a riqueza produzida não se distribuía equitativamente, antes pelo contrário, as condições de vida miseráveis de um elevado número de operários agudizavam-se cada vez mais. A grande depressão dos anos trinta, e as consequências sociais e económicas daí advindas, fizeram ressurgir a já designada "questão social". Nesse período de absoluta desregulamentação do mercado de trabalho, com elevadas taxas de desemprego e um aumento das situações de pobreza, emergiu a necessidade de uma maior intervenção do Estado, operacionalizada através de uma aumento das despesas públicas, sendo que o Estado devia ser dotado dos meios necessários à prossecução de tais objectivos. Esses meios passavam, sobretudo, por acrescidos níveis de

fiscalidade e de tributação. Uma vez que passou a existir uma maior base de contribuição, começou a fazer sentido a proposta de Beveridge[4], datada de 1942.

Beveridge considerava que era importante criar um sistema que, contrariamente aos seguros sociais, abrangesse todas as pessoas e não apenas as que se incluíssem no mercado de trabalho. Por esse motivo alguns autores consideraram Beveridge "o pai da Segurança Social". O seu esquema de protecção cobria uma gama completa de riscos e incluía as situações de exclusão social. Embora o trabalho fosse considerado uma obrigação básica dos cidadãos, e a contribuição regular para o seguro da previdência a origem do direito aos benefícios, aqueles indivíduos que se encontrassem em situação de incapacidade para o cumprimento dos seus deveres de cidadania eram igualmente assistidos. Essa assistência era financiada não pelo seguro social, mas pelas receitas fiscais (Campos, 2000). Preconizou-se, desse modo, um sistema de segurança social generalizado, unificado e simples, uniforme e centralizado Acrescente-se que para Beveridge esta nova proposta de segurança social só fazia sentido se associada a uma política de pleno emprego. Isto porque, para ele, o desemprego era o principal risco social (Rosanvallon, s/d).

E foi assim que pelos vários países da Europa, a universalização e o desenvolvimento das políticas sociais, sustentadas por sólidas alianças entre o operariado e o campesinato (Suécia), ou entre a classe operária e os sectores da classe média de trabalhadores qualificados (Reino Unido), se afirmou, proporcionando um modelo de protecção social tido como um autêntico *Welfare state*[5], de acordo com as propostas de Beveridge.

---

[4] Sir William Beveridge foi, no início do século XX, um dos secretários de Beatrice e Sidney Web na comissão de estudo para a reforma do sistema de assistência pública. Eleito mais tarde deputado liberal, foi encarregado, em 1941, de um relatório sobre a organização de um sistema britânico de segurança social. O seu relatório, publicado em 1942, *Social Insurance and Allied Services*, serviu de base para construir o sistema britânico.

[5] A expressão inglesa *Welfare state* (estado de bem-estar) é muito mais recente do que a de Estado-providência (expressão que surgiu na língua francesa com Émile Ollivier no seu *Rapport fait au nom de la commission chargé d'examiner le projet de loi relatif aux coalitions*, em 1864). Foi criada na década de 40 do século passado.

Em concordância com algumas das ideias de Keynes[6], o Estado de bem-estar foi também concebido como garantia da estabilidade macroeconómica. Pretendia-se, dessa forma, manter a procura interna, por um lado, e o crescimento produtivo das economias nacionais, por outro. Aspecto por vezes negligenciado nos vários estudos sobre o Estado-providência, mas cuja importância é fulcral para a consolidação do consenso que facilitou o crescimento económico sustentado das democracias industriais ocidentais, após a segunda guerra mundial e, em particular, durante os anos dourados do desenvolvimento do capitalismo do bem-estar.

Além do conceito de bem-estar, a orientação ideológica do Estado-providência tem também sido alvo de discussão académica e política. Face ao protagonismo de alguns governos e partidos trabalhistas na institucionalização do *Welfare state* universalista após a segunda grande guerra mundial, alguns estudiosos atribuíram à ideologia social-democrata "a paternidade" de todos os seus resultados, a qual evocava a redistribuição da riqueza por via de transferências fiscais e de uma maior igualdade de oportunidades, bem como de um reajustamento dos desequilíbrios produzidos pelo mercado.

Importa desde logo salientar que, desde meados do século XIX as três grandes correntes político-ideológicas europeias que animavam o debate sobre a "questão social" foram: a conservadora; a liberal e a social-democrata. Somos, contudo, da opinião (e à semelhança de Moreno, 2000) de que nenhuma daquelas correntes pode chamar a si, em exclusivo, a paternidade programática do Estado-providência. As suas intervenções tiveram um carácter complementar em algumas ocasiões, e foram resultados, explícita ou implicitamente, de consensos políticos conjunturais nos países industrializados. De facto, os efeitos institucionais resultaram não só de programas eleitorais e político-ideológicos, mas também das tradições culturais e dos modos de vida predominantes nos

[6] As teorias de John Maynard Keynes (economista da primeira metade do século XX) tiveram grande influência na renovação das teorias clássicas e na reformulação da política de livre mercado. As suas ideias propunham a intervenção estatal na vida económica com o objectivo de conduzir a uma situação de pleno emprego.

diferentes países europeus. Ora a conjugação destes efeitos institucionais esteve na origem da configuração de dois grandes modelos (Campos, 2000): um baseado na tradição *beveridgeana* da assistência – universal, que cobria todas as eventualidades e atribuía uma protecção de base sob a forma de rendimento mínimo; outro, baseado no seguro social *bismarckiano* – dirigido aos trabalhadores de forma a lhes garantir, pelo menos parcialmente, os seus rendimentos profissionais anteriores, nas mesmas eventualidades.

No período pós segunda guerra mundial, o Estado-providência apresentou-se, simultaneamente, como um instrumento eficaz para a pacificação social e como um factor de crescimento económico. O modelo foi defendido em vários países industrializados europeus (tais como: a Inglaterra, a França e a então República Federal Alemã), e por todos os quadrantes políticos com responsabilidades governativas – dos democratas cristãos, aos sociais-democratas ou aos trabalhistas. Subsistia uma progressiva e paradoxal rendição dos partidos marxistas ao Keynesianismo (Giddens, 1997; Picó, 1999).

Vivia-se um período em que, para além de haver uma certa estabilidade política, existia uma relação positiva entre o crescimento económico e o crescimento da protecção social baseada no Estado. Este tipo de economia mista assegurava, como nunca acontecera outrora, a concretização dos direitos dos indivíduos. Assistiu-se, então, ao lançamento de inúmeros programas sociais em matéria de saúde, educação, seguros de doença e de desemprego e pensões de reforma. Os sectores económico e social foram directamente concertados e impulsionados pela acção do Estado que viu largamente acrescidas as funções até então desempenhadas. O Estado passou a ser equacionado como tendo uma função a desempenhar enquanto regulador da actividade económica, com o objectivo de estabilizar as relações sociais (Rosanvallon, s/d).

Essa função reguladora do Estado assentou, fundamentalmente, numa articulação entre o capitalismo, na esfera económica, e a democracia, na esfera pública. Isto é, numa correspondência entre o crescimento económico e a equidade social, sob a forma de direitos sociais de cidadania (Cabral, 1997;

Rodrigues, 2000). Desse modo, "O Estado-Providência simbolizava um novo acordo (...) não só entre o capital e o trabalho, mas também entre a democracia capitalista e os seus cidadãos em termos de certas garantias e direitos gerais" (Mishra, 1995: 22). Tal compromisso pressupunha uma dupla renúncia: por um lado, os detentores de capital abdicavam de uma parcela da sua autonomia e dos seus lucros; por outro, os trabalhadores renunciavam a parte das suas reivindicações laborais. Através deste processo, gerido pelo Estado, o excedente financeiro libertado – resultado da tributação dos lucros do capital e dos salários – era investido em capital social[7], ou seja, em investimento e despesa estatal que sustentava, quer em termos institucionais e administrativos, quer financeiros, os direitos de cidadania (Santos, 1990: 194). Refira-se que este compromisso social resultou da aplicação de uma "equação Keynesiana"[8] que tinha por base políticas que visavam regular e estimular as relações económicas através de funções desempenhadas por um Estado económica e socialmente activo. Estava assim assegurado um conjunto de direitos aos cidadãos, que incluía a prestação de serviços sociais gratuitos (direito à saúde e à educação, por exemplo) e estabelecia mecanismos de prevenção para fazer face a situações de pobreza e exclusão, em casos de desemprego, viuvez, doença ou reforma.

A partir dos anos setenta a situação começou a mudar. A um cenário de equilíbrio e concertação social sucederam-se momentos de conflito social e de

[7] O capital social, tal como é aqui entendido, tem por base dois elementos: o investimento social e o consumo social. O primeiro designa o conjunto das despesas em bens e serviços que aumentam a produtividade do trabalho e, dessa forma, a rentabilidade do capital investido (inclui despesas com os parques industriais subsidiados pelo Estado, auto-estradas, aeroportos, electricidade, telecomunicações, investigação cientifica, etc.). O consumo social, por sua vez, é o conjunto das despesas em bens e serviços, consumidos gratuitamente ou a preços subsidiados pelos trabalhadores, despesas que, por isso, fazem baixar o custo da reprodução da mão-de-obra, diminuindo a pressão sobre o capital para aumento de salários directos (inclui, igualmente, as despesas com grupos sociais não detentores de uma relação salarial e, portanto, fora da população activa efectiva, tais como: crianças e jovens, domésticas, desempregados, idosos, reformados, etc.); são as despesas com as políticas sociais: educação, habitação, saúde, pensões de reforma, entre outras (Santos, 1987: 14).

[8] De acordo com a Teoria Keynesiana, ao desemprego está associado a insuficiência do consumo combinada com a insuficiência do investimento. Nesta perspectiva, o papel do Estado deve ser o de estimular aquelas duas funções, com o objectivo de aumentar a "procura global efectiva", através da política de despesa pública e da política orçamental (fiscal e monetária) e da política de desenvolvimento de obras públicas (Mozzicaffredo, 2000: 8).

regressão económica. Para tal contribuiu a combinação de um conjunto de sucessivos acontecimentos endógenos e exógenos às sociedades capitalistas desenvolvidas: a crise do petróleo de 1973, e a subsequente agudização de efeitos inflacionistas associados à subida de preços dos combustíveis; o abandono progressivo da dinâmica salarial implícita nos pactos sociais estabelecidos pelos sindicatos e pelas entidades empregadoras (inspirada, como vimos, na política económica proposta por Keynes que tinha por base uma situação de pleno emprego e aumentos salariais proporcionais às tendências inflacionistas), e o consequente desencadear de conflitualidades e de tensões de cariz laboral e social; a ascensão eleitoral dos quadrantes conservadores, sobretudo nos Estados Unidos da América e em alguns países europeus (no Reino Unido, por exemplo), o que conduziu a mudanças em matéria de política económica; o final do crescimento económico; a subida das taxas de inflação; os elevados custos fiscais; o aumento dos gastos públicos; a diminuição das receitas do Estado; o começo do desemprego massivo. Paralelamente, outros factores de natureza e de âmbito diferenciado colocaram em causa, directa ou indirectamente, a organização e os principais modos de funcionamento do Estado-providência, designadamente: a crescente dependência financeira da previdência social, o défice de solidariedade e a desintegração da vida comunal e familiar estável, a excessiva burocratização, a falta de confiança no Estado, nas suas organizações e iniciativas, a (auto) exclusão e, num plano mais global, a crise da relação salarial fordista[9].

O Estado não podendo suportar todas as responsabilidades e compromissos que tinha assumido, foi restringindo o erário público disponibilizado para os gastos sociais. Desta forma, o Estado deixou de fazer novos investimentos em áreas do social e, sempre que possível, foi diminuindo os já existentes. Afirmava-se que a par de uma sobrecarga democrática

[9] Veja-se a este respeito Rosanvallon (1981; 1995); Giddens (1997); Fernandes (1997; 1998); Santos (1999a); Boyer (2000); Mozzicaffredo (2000).

coexistiam limites no financiamento das políticas sociais[10], o que impossibilitava a canalização de recursos de forma a tornar as economias nacionais mais competitivas. Por outras palavras, a uma explosão de necessidades correspondeu uma implosão de decisões e de dificuldades em sustentar novos programas públicos, a par de uma dívida incontrolável. Isto porque, como explica Rosanvallon (s/d: 13-14), o ritmo de crescimento das despesas públicas ligadas às políticas sociais e aos mecanismos de redistribuição era superior ao da produção nacional dos vários países, daí resultando o crescimento dos descontos obrigatórios (impostos e quotizações sociais) no produto nacional. Vejamos o exemplo da França: de 1973 a 1983 os descontos obrigatórios passaram de 35,7% para 44,0% do produto interno bruto (PIB) – para melhor compreendermos esta situação importa comparar com os valores de 1959 (32,8%) e de 1973 (35,7%); registe-se que eram as quotizações sociais que explicavam esse crescimento relativo (representavam 9,7% do PIB em 1959; 13,4% em 1973; 18,4% em 1982), enquanto a pressão fiscal se mantinha relativamente estável (23,1% do PIB em 1959; 22,3% em 1973; 24,6% em 1982); paralelamente, a diferença entre as receitas e as despesas públicas aumentou desde o início da crise (as despesas representavam cerca de 36,6% do PIB em 1973, e de 44,4% em 1980) – comparando com valores anteriores das receitas, constata-se um acréscimo significativo do défice, o que criou um elevado endividamento (financiado em larga medida pela missão de empréstimos). À semelhança do sucedido na França, também nos outros países a situação se foi degradando. Impunham-se, então, limitações ao financiamento da despesa pública. Simultaneamente, reclamava-se uma moderação salarial e uma flexibilização da produção como forma de enfrentar a competitividade desleal (*social dumping*) de países emergentes da

[10] A ampliação dos direitos sociais, em termos quantitativos e qualitativos, juntamente com o aumento de despesas públicas em períodos de crise e de recessão levou a que se começasse a falar de uma crise do Estado-providência se bem que, de acordo com Santos (1990: 204) se possa falar de uma crise financeira (ou de um "impasse financeiro", Rosanvallon, 1984) mais do que uma crise enquanto modelo político.

América do Sul e do sudoeste asiático, e em última instância, o desmantelamento dos Estados-providência.

Em suma, e como refere Mishra, "o consenso do pós guerra em torno da economia mista e do Estado Providência, partilhado, em maior ou menor grau, por quase todos os países ocidentais avançados, sofreu um revés nos anos 70" (Mishra, 1995: 5). E acrescenta: "o que permitiu às ideias neoconservadoras ganhar audiência e o que acabou por lhes dar livre curso foi a evolução das condições materiais – em suma, o advento da estagflação[11]" (*Idem, ibidem*). Quando as condições económicas se deterioraram, a confiança geral na economia mista e no Estado-providência foi largamente abalada, sendo "posto em causa o papel aparentemente benevolente do Estado na gestão da economia e do financiamento de uma gama cada vez maior de serviços sociais" (*Idem, ibidem*).

Face à crise financeira (ou "impasse financeiro" Rosanvallon, 1984) que afectou os países do sudeste asiático e os países em vias de desenvolvimento, e com sistemas de protecção social embrionários (na América Latina, por exemplo), as propostas de restrição dos gastos sociais nos países da União Europeia deram lugar a uma preocupação prioritária pela criação do emprego. Essa premissa viria a reflectir-se na eleição de governos do centro esquerda os quais, no entanto, se mostravam defensores em manter os critérios de rigor monetário e de saneamento das finanças públicas nacionais inaugurados com a adopção do Tratado de Maastricht, em 1992 (Moreno, 2000).

Assim, e sem prejuízo da análise mais pormenorizada que adiante será realizada[12], passamos a caracterizar genericamente os quatro modelos de Estado-providência (ou modelos de protecção social na terminologia de Esping-Andersen, 1990), identificados na Europa na década de noventa do século transacto.

---

[11] A estagflação é o um fenómeno que se caracteriza por uma estagnação da economia e da inflação.

[12] Veja-se o ponto 2 do capítulo III, deste trabalho.

a) O anglo-saxónico (no Reino Unido e na Irlanda) – em grande medida financiado por receitas, privilegia os benefícios universais não diferenciados; os indivíduos acedem aos serviços e aos subsídios, com carácter residual, mediante a comprovação dos seus recursos económicos; assume-se que os cidadãos adquirem no mercado uma grande parte dos serviços que visam o bem-estar.

b) O escandinavo (na Dinamarca, na Finlândia e na Suécia) – aos benefícios universais não diferenciados dos cidadãos associa-se uma componente de indexação aos rendimentos, deslocando o enfoque das transferências de rendimentos para o serviço às famílias; diferencia-se dos outros regimes pelo elevado grau de provisão universal dos serviços sociais, assistenciais e pensionistas, assim como pela atribuição de prestações económicas generosas; privilegia as políticas de activação do emprego e, de certa forma, isenta as famílias de responsabilidades no que concerne ao bem-estar social.

c) O continental (na Áustria; na Bélgica; na França; na Alemanha; na Holanda; no Luxemburgo) – privilegia a segurança social financiada por contribuições e baseada no emprego; é dada particular ênfase à manutenção dos rendimentos dos trabalhadores e à provisão subsidiária dos serviços prestados por outros actores sociais (sindicatos, igrejas, associações profissionais, entre outras); são adoptadas práticas corporativistas de concertação social na produção do bem-estar dos cidadãos.

d) O dos países da Europa do Sul (na Itália, na Espanha, Portugal e na Grécia) – distingue-se dos restantes regimes pela importância atribuída à instituição família, tida como elemento fundamental de micro-solidariedades, a qual complementa a acção estatal e os

> serviços oferecidos pelas organizações privadas com e sem fins lucrativos; subsiste, portanto, a ideia de que as famílias têm a maior quota-parte da responsabilidade pelo bem-estar social dos seus membros, quer em termos de partilha dos rendimentos, quer em termos da necessidade de prestação de cuidados.

Citando Esping-Andersen (2000: 79), "mais de 100 anos passaram desde que Bismarck concebeu a política social e 50 desde que as bases do Estado providência foram lançadas na Europa dilacerada pela guerra". Todavia, os Estados-providência na Europa têm vindo a assumir diversas formas assentes em contextos nacionais diferenciados, de onde decorrem *interfaces* também diferentes. A identificação daqueles quatro tipos de Estado-providência vem, então, contrariar a existência de um único modelo social europeu, mas de vários modelos, embora os elementos teóricos de base sejam os mesmos[13].

A construção de uma Europa Social apresenta-se, deste modo, como um objectivo inexorável. Os sistemas de protecção social dos diversos países que a constituem resultam de longas trajectórias de solidariedade entre os Estados membros e permanecem como principais actores de prestação de serviços e assistência social (Flora, 1993). Paralelamente, programas e instituições transnacionais europeias tendem a ganhar um maior peso político. Por outro lado, e como se verá em capítulo posterior, a emergência de novas formas e dinâmicas territoriais levou a que as lógicas e as identidades de base local e regional ressurgissem e se reforçassem. São, por isso, um estímulo à capacidade de iniciativa, à autonomia e à participação, reforçando o poder (*empowerment*) dos actores locais (Friedmann, 1996). É o princípio da subsidariedade que está em causa, isto é, a preferência por um nível de decisão mais próximo do cidadão ("mesogovernos"). É precisamente neste plano que se observa uma maior permeabilidade e conjunção de diversos mecanismos e protagonistas (públicos e/ ou privados) em prol do bem comum.

[13] Ideia que será retomada no capítulo III deste trabalho.

Uma forma emergente de pensar o papel do Estado na sociedade actual é, pois, a de considerar que as relações e as dependências existentes estão em mutação e que o Estado funciona como um actor que mantém o controlo de alguns poderes únicos (o executivo e o legislativo) mas que, simultaneamente, se torna cada vez mais dependente de outros actores sociais.

A esta ideia de envolvimento crescente da sociedade civil no processo de governação foi atribuída a designação de terceiro sector, que representa uma alternativa, ou melhor, um complemento à actuação do Estado. A este propósito, importa debruçarmo-nos um pouco sobre esta mudança conceptual do serviço publico, uma vez que ela protagoniza o abandono do princípio ideológico de que incumbe ao Estado, como direito e como dever inalienável, a produção do ensino, dos cuidados de saúde e das prestações sociais de que os cidadãos carecem e de que só supletivamente, por condescendência do Estado, a sociedade civil (e a iniciativa privada) poderá aí ter um importante papel a desempenhar.

No início de um novo milénio, continuamos confrontados com as questões da renovação do papel do Estado como resposta aos desafios que sistematicamente se colocam às sociedades, na tentativa de conciliar equidade e justiça social, com eficiência e eficácia.

As novas concepções discutidas e propostas têm, desde logo, por referência os modelos que procuram subsistir ou a partir dos quais pretendem evoluir. No nosso caso, a referência de base para a mudança assenta ainda no Estado-providência que, apesar das crises que tem vindo a registar desde finais da década de setenta, continua a modelar a intervenção pública da generalidade das democracias da Europa Ocidental, com o objectivo de minorar os riscos de pobreza e de exclusão social a que um segmento significativo da população continua vulnerável.

1.2. Pobreza e Exclusões Sociais

Os conceitos de pobreza e de exclusão social têm vindo a suscitar um debate crescente não só entre os investigadores sociais, mas também entre os responsáveis pelos organismos internacionais, entre os políticos e entre os técnicos e os interventores que, no terreno, procuram minimizar tais situações[14].

Os dois conceitos apontam para um conjunto de desvantagens sociais que alguns indivíduos detêm face a uma dada norma, estabelecida em termos de satisfação de determinadas necessidades consideradas básicas, ou relativamente a um padrão social dominante de bem-estar[15]. São, pois, conceitos que se intersectam. A sua distinção envolve, a montante, a definição das causas que lhe estão subjacentes e, a jusante, a identificação das suas distintas formas de manifestação e efeitos, como sintetizamos no quadro que se segue:

Quadro 1.1
Diferenças entre os conceitos de pobreza e exclusão social

Aspectos de diferenciação	Pobreza	Exclusão social
Situação:	- é um estado;	- é um processo.
Carácter básico:	- pessoal;	- estrutural.
Sujeitos afectados:	- indivíduos;	- grupos sociais.
Dimensões:	- basicamente unidimensional (carências económicas);	- multidimensional (incluí aspectos laborais, económicos, sociais e culturais).
Contexto histórico:	- sociedades industriais (ou, conforme o caso, tradicionais);	- sociedades pós-industriais e/ ou tecnologicamente avançadas.
Enfoque analítico aplicável:	- sociologia do desvio;	- sociologia do conflito.
Principais variáveis:	- culturais e económicas;	- de emprego.
Tendências sociais associadas:	- pauperização	- desigualdade social.
Riscos acrescidos:	- marginalização social;	- crise dos ligames sociais.
Dimensões pessoais:	- fracasso, passividade;	- desafiliação, ressentimento.
Evolução:	- residual, estática;	- em expansão; dinâmica "dentro-fora".
Variáveis político-ideológicas que influenciam:	- liberalismo não assistencial;	- neoliberalismo desregulador.

Fonte: Adaptado de Tezanos (2001: 167).

[14] Vários relatórios das mais diversas organizações internacionais, como o Banco Mundial, a Comissão da União Europeia, a OCDE, a OIT, o PNUD, entre outras; assim como diversos estudos e obras científicas publicadas dão-nos conta desse debate.

[15] Cf. Capucha (1998; 2000); Costa (2000); OIT/STEP (2003), entre outros.

Assim, e tendo por objectivo clarificar o significado dos conceitos de pobreza e de exclusão social, passamos a analisar as diferentes formulações dos mesmos e a sua recente evolução. Iniciamos esta análise com a definição do conceito de pobreza.

A pobreza manifesta-se através de um conjunto de carências ao nível da alimentação, da educação, da saúde, da habitação, do vestuário, da situação profissional e da participação na vida da sociedade, podendo essas carências ocorrer apenas num ou em vários dos diversos domínios apresentados. Trata-se de um fenómeno multidimensional e, por isso, complexo de conceptualizar.

O termo "pobreza" tem diversos significados e é frequente acompanhá-lo de qualificativos que alteram o seu sentido. Encontram-se, assim, expressões como pobreza absoluta (que nos remete para a ausência de capacidade para satisfazer as necessidades primárias da vida, isto é, a subsistência física), e pobreza relativa (que inclui os indivíduos que têm acesso aos bens e aos serviços que garantem a sobrevivência e respeitam os limites objectivos de uma vida digna, mas que vivem em circunstâncias e condições muito inferiores àqueles que estão no outro extremo da linha de riqueza); pobreza rural (uma pobreza crónica do passado, associada à situação do mundo rural), pobreza urbana (que reflecte situações relacionadas com baixos rendimentos, desemprego, falta de qualificações, precariedade de emprego, situações de doença e de problemáticas diversas tais como a toxicodependência, o alcoolismo e a deficiência; está igualmente associada a pressões inerentes aos processos de urbanização e a mecanismos de discriminação e segregação espacial), e nova pobreza (directamente relacionada com as reestruturações económicas e tecnológicas e com os seus efeitos nos sistemas produtivos, e que se manifestam pelo crescimento do desemprego estrutural e na precariedade dos vínculos laborais). Finalmente, pobreza temporária (associada a fluxos de saída e de entrada na pobreza, de carácter temporário, delimitados no tempo), e pobreza duradoura (que nos remete para a reprodução social e para o processo cíclico da reprodução de pobreza).

Pobreza e privação são, desde logo, conceitos bastante próximos, mas não exactamente sinónimos. Isto porque há uma distinção entre a "privação", nas suas diversas formas, consequências, sentimentos e sofrimentos com ela relacionados, e "pobreza" como um discurso construído, cuja forma lhe é dada pelas definições atribuídas. Assim, e como exemplo, a definição de uma linha de pobreza estabelece uma linha administrativa e oficial entre pobres e não-pobres.

Não obstante a proliferação de definições sobre a pobreza, num ponto todas estão de acordo – a pobreza significa um reduzido nível de bem-estar. Enquanto fenómeno social, surgem diferentes perspectivas teóricas, designadamente as que descrevem a pobreza a partir dos recursos (dimensão económica) e as que elegem a dimensão relacional como base dessa definição. A primeira, define a pobreza a partir dos recursos, privilegiando-se as variáveis que evidenciam a privação de recursos que se encontra na base de situações de carência e/ ou da precariedade. Nesta abordagem são enfatizados os conceitos de pobreza absoluta e de pobreza relativa (Costa, 2000), balizando, na óptica de Capucha (1998) a descrição de situações e de categorias mais vulneráveis à pobreza. A segunda perspectiva, para além da falta de recursos e da precariedade económica, percepciona a pobreza enquanto exclusão dos estilos de vida correntes e aceitáveis na sociedade. São privilegiadas as relações inter individuais, as representações e práticas sociais, as estratégias de vida, a organização familiar, os padrões de consumo e os sistemas de valores que enformam diferentes modos de vida. Incluem-se aqui as noções de pobreza objectiva e subjectiva (Costa, 2000), ambas contribuindo para a construção do estigma social e dos processos simbólicos condutores à marginalidade, ou ao limite da marginalidade social que é a exclusão social (Fernandes, 1991). Conceitos como desafiliação (Castel, 1995), risco de exclusão e desqualificação social (Paugam, 1991) e "ruptura da ligação social" (Paugam, 1996), são significativos neste quadro teórico.

Mas, se o termo "pobreza" pode ser construído a partir da definição que recebe, o termo mais recente "exclusão social" (ainda que com um significado

difuso e polimorfo), permite realçar o espaço social, jurídico e político perdido face ao estado de destituição de recursos de toda a espécie. Por outras palavras, a exclusão social significa, fundamentalmente, desintegração e desaliança a diferentes níveis– económico, social, jurídico e cultural. Repercute-se na vulnerabilidade dos laços familiares e sociais e na não participação na vida comunitária, culminando na "desafiliação" em relação à sociedade; por outras palavras, no não reconhecimento do lugar ocupado na sociedade (Castel, 1995). Como refere Bartoli (1999), o excluído não só é pobre do ponto de vista material, como também tem de viver com a incerteza do amanhã, com fracos meios de poder e de pressão e com o desprezo dos outros e de si próprio.

A destituição apresenta-se, deste modo, como um conjunto de tentáculos que aniquilam qualquer possibilidade de actuação no espaço social aos grupos particularmente vulneráveis aos processos de exclusão social (grupos que incluem as mulheres, os jovens com fraca escolaridade, os idosos, as crianças, os deficientes, os desempregados, uma franja considerável das famílias monoparentais com baixos rendimentos, os imigrantes e outras minorias étnicas, certas categorias da população nas zonas de reconversão industrial, pessoas com baixos níveis de literacia e sem qualificação profissional, entre outros) e a todos aqueles que não conseguem partilhar do controle do poder social. O estado de exclusão oblitera a tal ponto esse espaço que a capacidade de o indivíduo se insurgir e se organizar contra os mecanismos que o originam, é parca. Citando Fernandes (1991: 10), "é-se pobre porque não se tem poder e não se tem poder porque se é pobre".

O termo "exclusão social" surgiu na década de sessenta, mas foi a partir dos anos oitenta que passou a ser utilizado de forma mais intensa, fazendo, inclusive, parte dos discursos oficiais para designar os novos aspectos da pobreza emergentes nas últimas décadas. A expressão, dado ser relativamente recente, está longe de ser unívoca, mas encontra-se, isso sim, sempre relacionada com as concepções de cidadania e de integração social. O seu significado é mais amplo que o do termo "pobreza", na medida em que abrange a ideia de direitos

perdidos, não acessíveis ou exercidos, pelo menos nos mesmos moldes e extensão das outras pessoas consideradas "incluídas". Produz-se exclusão social porque a sociedade não oferece a todos os seus membros a possibilidade de beneficiar de todos os direitos, nem de cumprir alguns deveres que lhe estão associados. A exclusão constitui, desta forma, uma perda de cidadania plena, isto é, impossibilita os indivíduos de participarem nos padrões de vida tidos como aceitáveis na sociedade em que vivem (Capucha, 1998).

Equacionar as relações que determinam a exclusão social permite-nos afastar definitivamente, por um lado, da ideia de que a pobreza e a exclusão social decorrem naturalmente da vida em sociedade ou do inevitável progresso; por outro, da ideia de que algumas pessoas não são capazes de se ambientarem favoravelmente no seio das relações capitalistas por razões biológicas ou psicológicas. Perante este "naturalismo" fatalista (que se estende ao carácter das leis económicas), a exclusão passaria a ser vista como algo inerente à própria sociedade, sob uma racionalidade instrumental que faz das pessoas, assim como do meio ambiental, nada mais do que recursos ou meios para a obtenção do maior lucro, à margem das escolhas políticas e sociais.

Pobreza e exclusão social referenciam, pois, situações distintas apesar de, na maioria dos casos, se verificarem conjuntamente. Quer isto dizer que a exclusão social radica sobretudo na pobreza, embora não se resuma a esta – há pobres que não são excluídos socialmente dos seus contextos comunitários e há excluídos que não são pobres do ponto de vista material.

Deste modo, inclusão/ exclusão e pobreza/ riqueza são dicotomias que se relacionam com as desigualdades e, consequentemente, com a problemática da igualdade de oportunidades. Assim, o combate à pobreza e à exclusão social, como formas de desigualdade que se repercutem em todas as dimensões da vida do sujeito, constituem imperativos éticos e são parte fundamental da questão social actual. Tornaram-se, por conseguinte, um dos principais desafios ao desenvolvimento social sustentado.

Ao nível mundial, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, ao estabelecer que os direitos económicos, sociais e culturais são fundamentais para a dignidade da pessoa e para o livre desenvolvimento da personalidade, bem como que a sua realização constitui um direito de todos os membros da sociedade, prevê os direitos ao trabalho, ao lazer e ao repouso, à saúde e à educação, sempre contextualizados pelo livre desenvolvimento da personalidade dos indivíduos.

O Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais[16] e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos[17], ambos de 1966, explicitam no seu preâmbulo a relação entre a privação no domínio económico e o gozo dos direitos económicos, sociais e culturais, ao dispor dos Estados-signatários, reconhecendo:

> "(...) que, de acordo com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, não é possível realizar-se o ideal do ser humano livre, liberto do medo e da miséria, a menos que se criem condições que permitam a cada pessoa gozar os seus direitos económicos, sociais e culturais, bem como os seus direitos civis e políticos".

Na nossa opinião, os dois Pactos complementam-se. Ou seja, não é possível conceber o pleno exercício dos direitos civis e políticos se os direitos económicos, sociais e culturais não estiverem garantidos e se não se efectivarem. Como vem escrito no preâmbulo de ambos os Pactos, enquanto o ser humano não estiver liberto do medo e da miséria, permanecerá subjugado, não será livre e não terá ao seu dispor meios para desenvolver livremente a sua personalidade. Por outras palavras, não será pessoa.

---

[16] Pacto adoptado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua Resolução n.º 2200-A (XXI), de 16 de Dezembro de 1966. Entrou em vigor a 3 de Janeiro de 1976, em conformidade com o artigo 27 do referido Pacto.

[17] Pacto adoptado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela Assembleia Geral das Nações Unidas pela Resolução n.º 2200-A (XXI), de 16 de Dezembro de 1966. Entrou em vigor em 23 de Março de 1976, em conformidade com o artigo 49º.

A Declaração e o Programa de Acção de Viena[18], de 1993, por seu turno, referem explicitamente que a "existência de uma pobreza extrema generalizada obsta ao gozo pleno e efectivo de Direitos Humanos" (ponto 14). Mencionam, também:

> "(...) que a pobreza extrema e a exclusão social constituem uma violação da dignidade humana e que são necessárias medidas urgentes para alcançar um melhor conhecimento sobre a pobreza extrema e as suas causas, incluindo aquelas relacionadas com o problema do desenvolvimento, com vista a promover os Direitos Humanos dos mais pobres, a pôr fim à pobreza extrema e à exclusão social e a promover o gozo dos frutos do progresso social. É essencial que os Estados estimulem a participação das pessoas mais pobres no processo decisório da comunidade em que vivem, bem como a promoção de Direitos Humanos e os esforços para combater a pobreza extrema". (Declaração e Programa de Acção de Viena, 1993: ponto 25).

Além dos itens já referidos, acrescentam-se outros que fazem alusão a situações de desigualdade jurídica, social, económica e política quer relativamente às minorias étnicas e religiosas, quer às mulheres, aos idosos, às crianças ou a outras pessoas e grupos mais vulneráveis.

Registe-se que ao abordarmos, embora de uma forma muita sucinta, a questão dos Direitos Humanos, procuramos chamar a atenção para o hiato que existe entre o ser e o dever ser no que concerne à prática efectiva dos direitos nas sociedades contemporâneas. De facto, e como já foi mencionado, o estado de destituição que decorre da desigualdade económica implica necessariamente desigualdades que se estendem aos níveis social, cultural e político. A desigualdade económica conduz a outras desigualdades dada a racionalidade consumista vigente nos espaços sociais actuais. Essa racionalidade é individualista e competitiva, em nada contribuindo para os ligames de integração social que permitem o agir construtivo de cada um em sociedade.

Importa sublinhar que a desigualdade económica grave, a par da destituição que lhe está associada, cerceiam o acesso material aos direitos

[18] Adoptados em 25 de Junho de 1993, pela Conferência Mundial sobre Direitos Humanos.

fundamentais da pessoa, garantidos formalmente pelos instrumentos nacionais e internacionais de protecção dos direitos humanos. Significa isto que a situação de pobreza viola, simultaneamente, os direitos civis e os direitos políticos, bem como os económicos, os sociais e os culturais. A pessoa destituída de recursos, além do seu estado de vulnerabilidade e de precariedade, não tem, geralmente, conhecimentos e meios para fazer valer os seus direitos fundamentais e, muitas vezes, nem sequer sabe da sua existência enquanto tal.

A exclusão social é, desde logo, um fenómeno complexo e heterogéneo, podendo mesmo serem identificados diferentes tipos de exclusão. Alguns autores falam, inclusive, de "exclusões sociais" (Costa, 2000: 21-25), assumindo vários tipos: a económica (situação de privação múltipla, por falta de recursos; este tipo de exclusão caracteriza-se, sobretudo, pelas más condições de vida, baixos níveis de escolaridade e de qualificação profissional, emprego precário, entre outras; no seu extremo poderá conduzir à situação de "sem-abrigo"); a social (situação de privação relacional, que se situa ao nível dos laços sociais; caracteriza-se pelo isolamento, aliado à falta de auto-suficiência e de autonomia pessoal; como exemplos deste tipo de exclusão encontram-se os idosos sós, os doentes crónicos ou dependentes e os deficientes que não têm quem os apoie); a cultural (reporta-nos para fenómenos como o racismo e a xenofobia; este tipo de exclusão pode também incluir a dificuldade de integração social dos ex-reclusos); a exclusão de origem patológica (nomeadamente de natureza psicológica ou mental); a exclusão decorrente de comportamentos auto-destrutivos (incluem-se aqui comportamentos relacionados com a toxicodependência, o alcoolismo e a prostituição) (Costa, 2000: 21-25).

Estes tipos de exclusão social, não raras vezes sobrepõem-se na prática, produzindo uma série de consequências para o indivíduo. Exemplo disso é a exclusão do mercado de trabalho que implica o não acesso a bens e a serviços socio-económicos, uma vez que os escassos rendimentos monetários não o permitem. Esta exclusão pode ser também, como já referimos, a exclusão de um

conjunto de redes de sociabilidade e de relacionamento que intensificam os requisitos de um processo de marginalização.

Trata-se, pois, de um processo dinâmico de carácter multidimensional. Os indivíduos encontram-se excluídos não só economicamente, mas também social e simbolicamente. Coexistem fenómenos sociais diferenciados, tais como o desemprego, a marginalidade, a discriminação, as rupturas familiares e o isolamento social, entre outros. Estes aspectos estão profundamente relacionados com constrangimentos de índole pessoal, associados à ideia de inutilidade, de culpabilidade e de vergonha pela situação experienciada. A exclusão abrange, então, situações de precariedade, de risco e de desintegração do tecido social. É um fenómeno que afecta cada vez mais vastos segmentos da população, isto é, um leque cada vez mais amplo de grupos sociais.

A tendência das sociedades actuais para a globalização, sobretudo na sua dimensão económica, é apontada como sendo um dos principais factores do agravamento e do surgimento de novas formas de pobreza e de exclusão social. Esta situação resulta da transformação global das sociedades desenvolvidas contemporâneas que tende a desqualificar socialmente (Paugam, 1991) todos aqueles que não entram na lógica das competências inerente às necessidades de flexibilização e de competitividade da economia, causando novas formas de desafiliação (Castel, 1995), de acordo com o modo como se combina a relação do indivíduo face ao emprego[19] (ou expulsão do emprego) e a dissolução das relações sociais (ou a impossibilidade de as (re)construir).

Com efeito, um novo modelo de organização do trabalho, sustentado pelas premissas de flexibilidade e precariedade laboral; competitividade e capacidade individual de adaptação, de iniciativa e de autonomia, nas condições individuais de empregabilidade, tem vindo a sobrepor-se, com especial incidência nos países

[19] Importa sublinhar que do conjunto dos factores geradores de exclusão, a posição perante o trabalho é decisiva, uma vez que ao acesso ao emprego está associado, por um lado, o acesso a uma fonte de rendimento capaz de suprir as necessidades básicas dos indivíduos; por outro, o acesso a um dos elementos centrais na formação de identidades e de prestígio social, assim como a redes de relacionamentos social e de pertença institucional (Capucha, 1998a).

europeus desenvolvidos, ao paradigma do trabalho estável e para toda a vida. As formas de contratação atípicas e precárias de emprego proliferam (os "falsos" trabalhadores independentes, os contratos de trabalho não permanentes, o emprego a tempo parcial involuntário, o trabalho domiciliário, o trabalho clandestino em que se integra o trabalho infantil, o trabalho temporário, além do trabalho familiar não remunerado), a par da manutenção de taxas de desemprego significativas do ponto de vista social.

Já não são apenas os desempregados que estão sujeitos a formas de contratação precárias, ou aqueles que por doença ou incapacidade não podem exercer uma profissão, os que vivem sentimentos de insegurança, mas também os trabalhadores que, em virtude da desvalorização das suas profissões e do não reconhecimento das suas competências, se sentem inúteis. Sob o efeito conjugado daquilo que Paugam (1991) considera ser a precariedade no trabalho (isto é, a desqualificação das competências daqueles que ainda beneficiam de um emprego assalariado), e a precariedade no emprego (ou seja aqueles cujo contrato de trabalho é de duração determinada e que correm o risco de se verem desempregados, sendo nesta óptica sujeitos a uma grande vulnerabilidade económica e a uma restrição, pelo menos potencial, dos direitos sociais dado que estes são fundados em larga medida pela estabilidade do emprego), somos da opinião de que ambas as dimensões devem ser analisadas em simultâneo, as quais conduzem a evoluções estruturais na organização do trabalho, bem como a importantes transformações no mercado de emprego[20].

Todavia, a persistência de bolsas de pobreza e de situações de exclusão nos países desenvolvidos, em especial no contexto da Europa comunitária, impede-nos de falar de inclusão social de modo generalizado, conceito que nos remete para o processo que caracteriza a passagem das pessoas, famílias ou grupos das situações de exclusão para as de participação social e cidadania. O termo inclusão aparece também associado à ideia de que a sociedade constitui

[20] Quanto às mudanças ocorridas na organização do trabalho, e das transformações no mercado de emprego, veja-se também o ponto 2, deste capítulo.

um todo, em que as diferentes partes e indivíduos se devem articular, e participar de um conjunto mínimo de benefícios que definem a qualidade de membro de pleno direito dessa sociedade.

Apesar das diferenças, das clivagens e dos conflitos constatados, advogamos que todos os indivíduos devem ser inseridos nas estruturas correntes da sociedade, isto para que as diferenças não se tornem moralmente intoleráveis e contraditórias em relação às normas. Neste sentido, a inclusão implicará um duplo movimento das pessoas e das famílias em relação às oportunidades, e das instituições (e das outras famílias) em direcção às famílias para as quais são geradas as oportunidades. Pressupõe a participação e a partilha dos mecanismos de poder. Ou seja, os excluídos e os grupos mais fragilizados devem ter necessariamente uma participação activa no funcionamento de grupos sociais organizados. Falar de inclusão social reporta-nos, desta forma, para um conjunto de sistemas estáveis ao nível das relações de trabalho, familiares e sociais. Implica uma interacção entre quatro sistemas sociais: o político-jurídico (integração cívica e política); o económico e territorial (integração sócio-económica); a protecção social (integração social) e a familiar; o sistema comunitário e o simbólico.

A pobreza e as exclusões sociais, entendidas como disfunções relacionais que violam a autonomia, a dignidade e o respeito do e pelo indivíduo, impossibilitam as pessoas que se situam em tais situações de se desenvolverem plenamente no seio da sociedade (Costa, 2000).

Podemos, assim, concluir que a pobreza e a exclusão social não surgem espontaneamente nem constituem situações estáticas e auto-referenciadas, mas que resultam do modo de relação entre as pessoas e os grupos. Isto é, da natureza das relações e das racionalidades que dominam o meio em que se inscreve(m), em particular quando estão presentes mecanismos e práticas de exploração económica, cultural e social. Tais mecanismos dificultam a transformação social e a emancipação de cada um desses membros, submetidos ou excluídos, sendo o

produto de um défice de coesão social global (Lamarque, 1995). São, portanto, sinónimo de défice de cidadania.

1. 3. Cidadania e Políticas Sociais

Sendo condição de pertença e de participação na *politeya*[21] ou na organização política onde se integram os membros de uma sociedade, o conceito de cidadania faz referência a um conjunto de práticas e de usos que outorga a qualidade de componente activa aos indivíduos na sua comunidade de referência. É, sobretudo, um estatuto confirmado pelo acesso aos recursos básicos para o exercício de direitos e pelo cumprimento de deveres. A não discriminação ao acesso a esses recursos constitui assim condição necessária ao provimento da cidadania.

O conceito de cidadania como direito a ter direitos tem sido alvo de diversas análises e interpretações ao longo dos tempos. Senão vejamos.

Na cidadania antiga o homem era um ser sem direitos, mas o cidadão era um ser de direitos – "para ser alguém", o requisito era a cidadania. A liberdade dos antigos estava centrada na participação política do homem público. Com o advento da modernidade (fundada na época das Revoluções), o homem torna-se sujeito de direitos quer como cidadão, quer como homem.

Foi T. H. Marshall (1949) quem generalizou a noção de cidadania e os seus elementos constitutivos, preocupando-se em teorizar a sua evolução nas sociedades capitalistas. Distinguiu três elementos constitutivos da cidadania: o civil (que corresponde às capacidades de exercício das liberdades individuais fundamentais relativas à vida e ao desenvolvimento integral dos indivíduos); o político (que consiste no direito de participação e exercício do poder político na

[21] O termo *politeya* deriva do antigo conceito grego de *polis*. Na história social identifica-se a *politeya* como sendo o conjunto de instituições políticas de uma comunidade. Não é necessariamente sinónimo de Estado no seu sentido moderno, ao qual corresponde uma fase relativamente recente da história da humanidade. Ainda a propósito do contraste entre Estado e Nação consulte-se Giner [et al.](1998).

politeya, quer como eleitor, quer como eleito); o social (que equivale ao conjunto de direitos associados ao bem-estar económico e social e que garantem o direito a um padrão de vida condigno e ao acesso à segurança social).

Os três ciclos ou estádios da moderna cidadania correspondem, de acordo com o intelectual inglês, aos distintos períodos de constituição dos direitos civis (século XVIII, com as revoluções inglesa, norte-americana e francesa); dos direitos políticos (século XIX e inícios o século XX, com o direito ao sufrágio universal e à implantação da democracia); dos direitos sociais (século XX, com a consolidação dos Estados-providência nas democracias industriais).

Assim, podemos afirmar, grosso modo, que aquelas três formas da relação Estado/ indivíduo correspondem às três dimensões da cidadania: o primado da lei, a democracia representativa e as políticas sociais. Isto é, a cidadania civil, a política e a social.

Os direitos sociais, pelas suas próprias características, conduziram a que o Estado moderno se definisse, necessariamente, pelas suas intervenções no sentido de assegurar esses direitos.

Recordemos que um dos compromissos implícitos no Estado-providência se relaciona com o estabelecimento de direitos de cidadania social – direito ao trabalho, à educação, à saúde, à protecção social (em caso de doença ou desemprego), a pensões sociais, entre outros – que libertassem os cidadãos de suprir determinadas necessidades e de enfrentarem riscos sociais (Rosanvallon, 1984; Giddens, 1997; Rodrigues, 1999). Como refere Giddens, nas sociedades pré-modernas, situações de risco, como por exemplo, a pobreza e as más colheitas agrícolas, eram vistas enquanto acontecimentos da natureza que escapavam ao controlo do homem. O surgimento do conceito de segurança social reflecte não só o assumir da existência de indivíduos a viverem em situações de risco como, igualmente, a ideia de que tais situações podem ser compensadas através da acção dos indivíduos e das instituições. A concepção do Estado-providência como sistema de gestão do risco e da incerteza, implica, pois, uma mudança dos seus objectivos, tornando a sua acção universalista e uniforme a

todos os actores sociais. Assim, aquele não constitui apenas um mecanismo de apoio a indivíduos em situação de risco, mas também um mecanismo legitimador de novas relações sociais e das formas que as situações de risco assumem no seio daquelas (Giddens, 1997: 119-120).

A ideia dos direitos sociais nasceu da convicção de que não basta reconhecer a todos as liberdades fundamentais (base da dignidade humana), mas de que é também justo que todos acedam em igualdade de oportunidades às condições mínimas de cidadania.

Esping-Andersen (1990) chama a atenção para o facto de que os direitos sociais devem ser assegurados, não obstante as variações conjunturais da economia. Isto é, independentemente das forças do mercado. Tal como o autor, somos da opinião de que os direitos sociais são tão mais eficientes quanto maior for a sua capacidade para libertar os sujeitos do seu estatuto enquanto mercadoria. Se aos direitos sociais for atribuído um estatuto legal e inviolável, se eles forem garantidos por se tratarem de imperativos de cidadania, e se a sua lógica for autónoma em relação à dos mercados, haverá uma desmercadorização do estatuto dos indivíduos. O que, por sua vez, implicará um certo equilíbrio das relações económicas em contextos de recessão, e que o mercado por si só não poderá avalizar. Os indivíduos ao desfrutarem dos direitos sociais, libertam-se, "quer da dependência face aos empregadores, quer face ao mercado, encontram uma importante fonte de poder emancipatório" (Silva, 1997). Os direitos sociais contribuem, deste modo, para a manutenção da integração social e esta constitui base para o pleno e efectivo exercício dos direitos civis e políticos.

Analisando o conceito de cidadania e, paralelamente, os de subjectividade e emancipação, Santos (1996: 203-204) sublinha que a modernidade se fundou tendo por base o equilíbrio entre dois pilares: o pilar da regulação e o pilar da emancipação. O primeiro pilar é composto por três princípios: o do Estado, o do mercado e o da comunidade. O pilar da emancipação, por sua vez, é constituído pela articulação entre três dimensões da racionalização e secundarização da vida colectiva: a racionalidade moral-prática do direito; a racionalidade cognitivo-

experimental da ciência e da técnica; a racionalidade estético-expressiva das artes e da literatura.

O equilíbrio entre os dois pilares não passa, porém, de uma aspiração, dado que o capitalismo não só dominou como fortaleceu demasiado o pilar da regulação, a par do desenvolvimento e da dominação da racionalidade cognitivo-experimental da ciência e da técnica modernas, ocorrida no pilar da emancipação. Esse desequilíbrio favoreceu o mercado em detrimento do Estado e de ambos em detrimento da comunidade, sendo, de acordo com o autor, a teoria política liberal a expressão mais sofisticada desse desequilíbrio.

Santos (*Idem*) refere, ainda, a permanente tensão existente entre cidadania e subjectividade. A cidadania aplica-se muito mais à sociedade civil e política, sendo o seu exercício manifesto sobretudo pelo direito ao voto. A subjectividade, por seu turno, é muito mais abrangente que a ideia de cidadania, uma vez que envolve as noções "de auto-reflexibilidade e de auto-responsabilidade, a materialidade de um corpo (...) e as particularidades potencialmente infinitas que conferem o cunho próprio e único à personalidade" (Santos, *Idem*: 207). A cidadania "transforma os sujeitos em unidades iguais", o que colide com a alteridade da subjectividade. Esta tensão é mediada pela regulação, mas a sua superação ocorre, somente, com o marco da emancipação (*Idem, ibidem*).

A cidadania social, estádio posterior à cidadania civil e política, ou melhor, a conquista dos direitos sociais por parte das classes trabalhadoras, demonstrou que quando o princípio da comunidade actua exercendo a sua pressão, emerge uma relação mais equilibrada entre o Estado e o mercado. Esta conquista concretizou-se no campo da democracia e, politicamente, "este processo significou a integração política das classes trabalhadoras do Estado capitalista e, portanto, o aprofundamento da regulação em detrimento da emancipação" (*Idem*: 211).

O autor sustenta também que as noções de cidadania e de subjectividade, pese embora se inter-relacionem enquanto processos históricos, são autónomos. E conclui que,

> "(...) do ponto de vista da emancipação, é possível pensar em novas formas de cidadania (colectivas e não individuais; menos assentes em direitos e deveres do que em formas e critérios e participação), não-liberais e não-estatizantes, em que seja possível uma relação mais equilibrada com a subjectividade" (*Idem*: 213).

O processo histórico do desenvolvimento da cidadania social tem, pois, sido alvo de profundas alterações, podendo mesmo falar-se em crise de cidadania social na sequência da já referida crise do Estado-providência. Facto que revela uma dimensão cultural de "revolta da subjectividade contra a cidadania, da subjectividade pessoal e solidária contra a cidadania atomizante e estatizante. O compromisso social-democrático (...) não deixou nenhum espaço para o exercício da autonomia e da criatividade", refere Santos (*Idem*, 214).

A abordagem dos direitos sociais de cidadania prevê igualmente a existência de uma entidade reguladora, que se situe a um nível superior ao dos indivíduos, que garanta a correcção aos desvios do mercado, e que imponha uma lógica universalista de cobertura dos riscos sociais e de redistribuição dos rendimentos e dos benefícios. Essa entidade é o Estado que se assume como entidade que introduz o carácter de obrigatoriedade da adesão contributiva ao sistema, isto é, a lógica da responsabilização colectiva face aos percursos individuais. Mesmo os que são contribuintes líquidos do sistema sabem que, a qualquer momento, podem recorrer aos benefícios e aos serviços públicos:

> "Assegura-se, desta forma, um mecanismo de compensação e redistribuição que permite compensar vulnerabilidades e desigualdades, ao mesmo tempo que é possível a garantia de direitos básicos dos indivíduos e dos grupos, não numa lógica de igualdade, mas num pressuposto de equidade e de justiça social" (Rodrigues, 2000: 186).

Acrescente-se que o elemento social da cidadania se refere não tanto à capacidade de executar os direitos sociais, mas às possibilidades de concessão de recursos e às competências necessárias ao exercício dos direitos sociais:

> "As políticas sociais e os serviços sociais públicos são, enquanto instrumentos dos direitos sociais obtidos ou atribuídos aos indivíduos, medidas sociais que possibilitam a oportunidade de exercer – em relativa igualdade de condições – os direitos de cidadania resultantes do estatuto de igualdades entre os indivíduos" (Mozzicafreddo, 2000: 182).

O que está em causa é a concretização efectiva desses direitos, sem qualquer discriminação, o direito a um rendimento suficiente para assegurar condições de vida dignas, o acesso a um emprego e a um trabalho, à educação, à saúde, à habitação, à cultura e ao lazer.

Enquanto instrumentos de acção orientados para a defesa dos direitos sociais, as políticas sociais (sob a forma de programas e medidas de justiça redistributiva), se por um lado requerem um compromisso que permite a divisão e a partilha de bens entre os membros da sociedade; por outro – e atendendo ao modelo político que institucionaliza essas práticas (o Estado-providência) – desempenham um papel fundamental na constituição das relações de reciprocidade e de responsabilidade colectiva, fomentando elos sociais e formas de solidariedade que legitimam a própria sociedade e o seu garante institucional, isto é o próprio Estado.

As políticas sociais objectivam, assim:

> "(...) as actividades da colectividade nacional empreendidas com o propósito de alcançar níveis máximos de bem-estar dos seus membros. Essas actividades estão afectas, em primeiro lugar, ao Estado, mas também às demais entidades organizadas que aparecem na vida económica e social" (Fischlowitz, 1964).

Têm como principal objectivo dar respostas direccionadas para o combate e para a resolução de situações de desigualdade social, em grande medida relacionadas com os fenómenos de pobreza e de exclusão social resultantes de um défice no exercício efectivo da cidadania. Essas respostas constituem-se em medidas de carácter político que, num sentido mais alargado, assumem o objectivo de promover a protecção social. Esta deverá promover, por um lado, um conjunto de mecanismos ou de serviços que sustentem a previdência e, por

outro, um conjunto de acções de carácter mais social, ou assistencial, ou seja, que respondam às situações de carência e de necessidades básicas. A protecção social deverá, ainda, ser entendida como um compromisso social geral, de modo a que as necessidades colectivas dos membros de uma sociedade sejam garantidas (Rodrigues, 1999).

Sublinhe-se que não se trata de um simples conjunto de benesses a que os cidadãos podem aceder, mas de uma negociação cuja contrapartida é o exercício de deveres contratualizados em função das capacidades e das responsabilidades de cada indivíduo.

É da incumbência do Estado assegurar a concretização desses direitos, a promoção do exercício das responsabilidades de outros actores sociais, bem como a regulação e o controle da sua prática efectiva. O desenvolvimento sustentável das sociedades modernas só é possível na medida em que existam formas de interdependência entre os cidadãos e as comunidades em que aqueles se inserem. Ora, a lógica dos direitos sociais, enquanto forma sistemática de ajuda mútua, por implicar políticas de redistribuição e de dependência entre todos os indivíduos, seja em termos intergeracionais, seja intrageracionais, apresenta-se como a base das solidariedades próprias da vida em comunidade, a um nível societal (Silva, 1997). Aliás, e como lembra Giddens (1997), um dos factores mais decisivos para o desenvolvimento do Estado-providência teve a ver justamente com a vontade política de promover solidariedades nacionais.

Neste quadro, re-emerge a importância da sociedade civil enquanto resposta às problemáticas não atendidas pelo poder público[22]. Para Vieira (1998), o conceito de sociedade civil surge no seguimento das lutas travadas pelos movimentos sociais, que tinham por objectivo vencer o autoritarismo dos regimes comunistas e das ditaduras militares em várias partes do mundo. Estes não têm, contudo, e na opinião do autor, servido como potencial crítico das disfunções e das injustiças nas democracias liberais do Ocidente. Têm servido,

[22] Sobre o conceito "sociedade-civil", desde há longa data alvo de teorização, consulte-se Fernandes (1997a: 397-399).

isso sim, para identificar aquelas franjas da sociedade que vêm sendo ameaçadas, quer pela burocracia do poder público, quer pelos agentes económicos de mercado, inclusive nas democracias liberais ocidentais. O papel atribuído à sociedade civil[23], não estando em oposição ao desempenhado pela economia e pelo Estado, é precisamente o de representar valores e interesses de uma esfera de autonomia social contrapostos tanto ao Estado moderno como à economia capitalista. Isto é, procurando ser autónoma em relação às duas outras esferas, a sociedade civil deve ser criadora e dinamizadora de novas formas de solidariedade que resistam aos efeitos devastadores que atentam contra as sociedades contemporâneas.

A democracia não estará completa enquanto não se providenciar uma vida condigna para todos. As políticas sociais assumem, desta forma, uma componente fundamental no projecto de construção de uma sociedade mais coesa, inerente à própria democracia.

Quando em causa está o bem-estar de todos, é conveniente reforçar a ideia de que o Estado não é, nem deve ser, o único responsável pelas acções que tendem à protecção, à solidariedade, à eficiência, à equidade e à coesão social – as políticas sociais são políticas públicas, o que não significa que tenham de ser públicos todos os agentes envolvidos na sua implementação. Daí falarmos, com alguma insistência, na valorização da responsabilidade, do respeito mútuo, da solidariedade e da participação de todos neste processo.

É neste contexto que tem vindo a ser implementado nos países do espaço comunitário – com especial incidência na última década do século passado - um significativo conjunto de medidas e de programas de combate à pobreza e à exclusão social, que enforma as designadas políticas sociais activas. Estas visam contribuir para um desenvolvimento social sustentável, o qual só se poderá

[23] A sociedade civil é aqui entendida enquanto esfera de interacção social entre a economia e o Estado, composta pela esfera íntima (família), pela esfera associativa ou particular (associações voluntárias e Instituições Particulares de Solidariedade Social, por exemplo), por movimentos sociais e por formas de comunicação pública (Vieira, 1998).

consolidar mediante o acesso de todos ao emprego, aos recursos e aos serviços considerados necessários a uma qualidade de vida condigna e equitativa[24].

As políticas sociais activas têm por base dois vectores: o da promoção de um conceito de cidadania (que garante o exercício pleno dos direitos cívicos e da inserção societal), e o do reconhecimento da importância da igualdade de oportunidades como forma de combater as desigualdades sociais.

Esta geração de políticas sociais encontra-se intimamente relacionada quer com a questão dos direitos sociais, quer com as novas perspectivas de orientação das mesmas. Quer isto dizer, que está associada à vocação para a inserção social. Estamos perante uma nova "filosofia dos direitos sociais" (Rosanvallon [et al.] 1997), a dos denominados "direitos de integração", cuja principal característica é a do direito à inserção, assente na continuidade dos direitos políticos clássicos (em virtude de não ser possível dissociar a integração/ inserção social da participação - e do direito à mesma). Este tipo de direitos situa-se no reverso dos designados direitos passivos, baseados em relações assistencialistas e de dependência (face aos próprios serviços). Os indivíduos são, assim, entendidos como actores sociais, isto é, como cidadãos activos e não meros assistidos que importa amparar.

Saliente-se que o direito à inserção implica uma reciprocidade de obrigações entre os indivíduos e a sociedade, afirmando-se o direito de todos: ao trabalho, a um rendimento mínimo, ao exercício pleno dos direitos cívicos, à cultura, à educação e à participação na vida social. Aliás, este deve ser o principal objectivo das políticas sociais activas para que a pobreza e a exclusão sejam não só combatidas mas também prevenidas.

A satisfação das necessidades humanas, a resolução dos problemas sociais e o bem-estar da população em geral constituem, deste modo, o fundamento da existência das políticas sociais activas que exigem a adopção de estratégias e de

[24] Sobre as políticas sociais activas em Portugal veja-se o ponto 2, do capítulo IV desta dissertação.

propostas inovadoras e complementares, bem como a mobilização de uma multiplicidade de actores.

Esta nova geração de políticas sociais assume-se, portanto, como uma questão de responsabilidade colectiva, base de uma cidadania activa e visam a reconciliação entre o Estado e o designado Estado-providência, através da constituição de parcerias de solidariedade e da afirmação do princípio da gestão socialmente participada nos processos de integração social.

2. Desigualdades, exclusão e democracia na nova ordem mundial

Como temos vindo a explanar, o papel desempenhado pelo Estado na produção do bem-estar social assumiu diversas formas consoante os contextos históricos e geográficos em que se desenvolve.

Também as dimensões e o âmbito da cidadania evoluíram ao longo dos tempos: da cidadania civil (no século XVIII) para a cidadania política e participativa (no século XIX) e, depois, para a cidadania social (século XX).

Num contexto de profundas mutações económicas e socioculturais como o que experienciam as sociedades ocidentais contemporâneas (novas realidades demográficas; segmentação do mercado de trabalho; aumento do desemprego e das modalidades de trabalho atípico; agravamento e surgimento de novas formas de pobreza e de exclusão social; fractura dos ligames sociais e das solidariedades; crescente individualismo, incerteza e isolamento social), o contrato cívico e social em que se firmam os Estado-providência dos países da Europa industrializada, bem como a efectivação dos direitos de cidadania, encontram-se sob ameaça.

É neste quadro, que equacionamos a necessidade de redefinir o papel do Estado na regulação do social, e realçamos a importância das organizações do terceiro sector na construção de uma democracia mais participativa e solidária, assente no princípio de cidadania, enquanto alternativa possível (e não em substituição do Estado) à provisão do bem-estar dos cidadãos que se encontra

cada vez mais fragilizada, em virtude das tendências das sociedades contemporâneas para a globalização, como veremos de seguida.

2.1. Globalização e economia

O termo globalização tem sido amplamente utilizado nas últimas três décadas, designando um processo complexo e ambivalente dada a variedade de fenómenos que abrange, e de impactos diferenciados que origina nos vários domínios: financeiro, comercial, produtivo, social, institucional, tecnológico e cultural (Waters, 1999). Trata-se de um conceito multidimensional e polissémico, com diferentes significados, que nos últimos anos tem sido objecto de intensas discussões e de posicionamentos, no campo das ciências sociais, divergentes[25].

Não obstante as diferentes expressões atribuídas, é possível da leitura dos vários textos sobre o fenómeno, perceber quatro linhas básicas de interpretação do mesmo - globalização como uma época histórica; globalização como um fenómeno sociológico de compressão do espaço e do tempo; globalização como hegemonia dos valores neoliberais; globalização como fenómeno pluridimensional – dimensões sócio-económica, cultural e política.

Um exemplo da primeira interpretação é a posição adoptada por Ramonet (1998; 1998a) que define globalização como sendo a característica principal do ciclo histórico em que entramos, depois da queda do muro de Berlim (1989) e do desaparecimento da União Soviética (1991). Para o autor, este processo levaria à redefinição de conceitos sobre os quais assentava o edifício politico-democrático construído no final do século XVIII, tais como o de Estado-nação, o de soberania e o de cidadania. À semelhança de Ramonet, também Arrighi (1998) considera a globalização como um período histórico[26]. Procurando perceber a crise económica mundial ocorrida na década de setenta, o autor retrocedeu até à

[25] Para uma análise extensiva do conceito e dos debates em torno dos significados do fenómeno da globalização consulte-se, entre outros, as obras de Held (2000; 2000a).

[26] A este propósito consulte-se também os trabalhos desenvolvidos por Wallerstein (1983), Robertson (1996) e Featherstone (1997).

formação do capitalismo como sistema mundial, tendo para o efeito como objecto de análise os processos mundiais de acumulação de capital, com base nos seus "ciclos sistémicos de acumulação". É assim que Arrighi identifica uma crise de superprodução nas décadas de setenta e oitenta, e não propriamente uma tendência para a expansão financeira. Na sua reflexão, chama ainda a atenção para a relação entre capital e Estado, referindo-se a "organizações governamentais e empresariais como principais agentes de acumulação de capital em escala mundial" (Arrighi, 1998: 309). Contudo, e na sua opinião, a crise de superacumulação não conseguirá "criar um agente suficientemente poderoso para recompor o sistema em bases maiores e mais amplas" (*Idem*: 342).

Adjacente a esta perspectiva encontra-se outra – a globalização como um processo histórico que tem as suas origens mais remotas na passagem do século XV para o século XVI com as grandes navegações por parte dos portugueses. Desde esse momento, em que se iniciou a constituição da economia-capitalista segundo Wallerstein (1990), até ao presente, o que se tem verificado consubstancia-se na internacionalização crescente do capitalismo. A globalização, portanto, deverá ser interpretada nesta linha de continuação histórica, feita de rupturas e continuidades; não mais do que a actual fase da mundialização capitalista.

Desenvolvendo um outro tipo de análise, Giddens (1995; 1997) e Harvey (2000) difundiram a ideia de globalização como compressão do espaço e do tempo. Giddens, propõe a definição de globalização enquanto fenómeno constituído por processos originados na modernidade, de:

> "(...) intensificação das relações sociais de escala mundial, relações que ligam localidades distantes de tal maneira que as ocorrências locais são moldadas por acontecimentos que se dão a muitos quilómetros de distância, e vice-versa. Este processo é dialéctico porque essas ocorrências locais podem ir numa direcção inversa das relações muito distanciadas que as moldaram. A transformação local faz parte da globalização tanto como a extensão lateral de ligações sociais através do espaço e do tempo" (Giddens, 1995: 52).

Numa óptica próxima à de Giddens, Harvey (2000) sustenta que a ordenação simbólica do espaço e do tempo é geradora do cenário adequado para as experiências pelas quais aprendemos o que somos e onde estamos na sociedade. A organização do espaço define as relações, não só entre as actividades, as coisas e os conceitos, mas também entre as pessoas. A organização do espaço define, pois, as relações sociais. Na actualidade, a liberdade do capital em movimentar-se por todo o mundo daria à burguesia internacional (sua proprietária) uma vantagem decisiva sobre os trabalhadores, cujos movimentos são superintendidos por mecanismos de controle da migração e dos custos inerentes às mudanças geográficas. Tal como o espaço, também o tempo representa uma fonte de valor e de poder. As empresas capitalistas calculariam os custos de produção em termos do tempo necessário para fazer as coisas, e o trabalho seria submetido a uma constante pressão para reduzir o tempo de realização de uma determinada tarefa. Desta forma, a compressão do espaço e do tempo, possível graças às transformações tecnológicas ocorridas nas sociedades contemporâneas, no domínio das tecnologias da informação e da comunicação, dotaria o capital globalizado de um poder crescente, em oposição ao poder detido pelos trabalhadores com menor capacidade de influenciar a acção global e, em muitos casos, aprisionados na sua localidade. Esta antinomia entre a acção global e a reacção local poderá, de acordo com aquele autor, conduzir a resultados e a custos imprevisíveis.

Uma outra forma de conceptualizar a globalização, tem por base a ideia de globalização enquanto hegemonia dos valores neoliberais. Esta pode tomar duas formas: equacionar a existência do fenómeno da globalização enquanto criação ideológica que procura legitimar a actual ordem internacional, por um lado; ou considerar que este fenómeno é real e observável, e que se confunde com a supremacia historicamente determinada da ordem neoliberal, por outro. Um exemplo da primeira perspectiva é a de Hirsch (1998), que argumenta não haver um cenário de uma economia global recém aparecida e virtualmente ingovernável. Segundo este autor, a economia mundial permanece dominada

pelos três maiores blocos de riqueza formada pela Europa, Japão e América do Norte. O autor refere, ainda, que o investimento directo estrangeiro está concentrado num número limitado de países, sendo que fora daquela tríade este se concentra em alguns países em desenvolvimento e em regiões de alguns países, tais como a costa da China. Poucas empresas seriam transnacionais, isto é, realmente internacionalizadas, sendo que a grande maioria seriam multinacionais, ou seja, empresas cultural e economicamente fortemente vinculadas ao país sede, e que operariam em vários países. Um exemplo da segunda perspectiva é a de Fukuyama (1999), que considera que a globalização representa a universalização dos valores de democracia liberal e da ordem económica baseada em princípios da economia de mercado, cujo exemplo seria o modelo norte-americano. Refira-se que para Fukuyama (1999) – tal como para Ramonet (1998) e para Arrighi (1998) -, a ideia de globalização como uma época histórica não é descurada. A diferença é que, neste caso, uma sociedade democrática, num regime político baseado na representação parlamentar, numa ordem económica assente numa economia de mercado e numa concepção económica liberal, seria a última fase do desenvolvimento das sociedades humanas. Deste modo, qualquer desenvolvimento a partir da consolidação desta ordem liberal não modificaria as suas características básicas e seria, neste sentido, pós-histórica.

Uma outra linha de reflexão é a que defende a ideia de globalização enquanto fenómeno sócio-económico. A globalização é, neste contexto, definida como a interacção de três processos que têm acontecido ao longo dos últimos vinte anos, e que originaram alterações significativas nas dimensões financeira, produtiva, comercial e tecnológica das relações económicas internacionais. Tais processos são: a expansão dos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais; o aumento da concorrência nos mercados internacionais; a maior integração entre os sistemas económicos nacionais. Chesnais (1996) defende ser a utilização do termo mundialização do capital mais adequada do que a expressão de origem inglesa globalização. Isto porque, para ele, tratando-se da produção e da

comercialização de mercadorias materiais e imateriais, o termo globalização traduz a capacidade estratégica do grande grupo oligopolista em adaptar condutas globais aos mercados compradores, às fontes de aprovisionamento, à localização da produção e às estratégias dos principais concorrentes. A mundialização do capital implica, por conseguinte, transformações qualitativas nas relações entre capital e trabalho, e entre capital e Estado, pelo que:

> "(...) as oportunidades oferecidas pelas novas tecnologias (...) foram usadas pelos grupos tanto para organizar seu processo de internacionalização quanto para modificar fortemente suas relações com a classe operária, em particular no setor industrial" (Chesnais, *citado* por Gómez, 1999: 105).

Consequentemente, e a par da utilização das novas tecnologias de produção, assistimos, em particular no contexto dos países mais desenvolvidos da Europa durante os anos 90, à "desconstrução do mundo do trabalho" (Boltanski e Chiapello, 1999) que se tem traduzido: em transformações na organização do trabalho e do tecido produtivo, no caso da Europa com a perda da importância da indústria tradicional, forte empregadora; à emergência de indústrias de alta tecnologia; à persistência do desemprego estrutural, do desemprego ao nível dos jovens e do desemprego de longa duração; à crescente segmentação dos mercados de trabalho; à precarização do emprego; à desregulação das relações colectivas do trabalho; à perda de poder negocial por parte dos sindicatos; à redução da protecção social dos trabalhadores e dos princípios dos Estados-providência erigidos nos pós-segunda guerra mundial. Para Beck (2000: 9) tais transformações configuram a "brasileirização do ocidente" , não mais do que a expansão no norte das condições do mercado de trabalho e de vida profissional e social dos trabalhadores do sul – precário, descontínuo, individualização das relações de trabalho, informal. O trabalho torna-se progressivamente mais complexo, multiforme e inseguro.

A par de ter uma dimensão sócio-económica, a globalização terá de ser vista também em termos culturais e políticos. Situar neste plano remete mais para questionamentos do que propriamente para considerações estabelecidas. Como

salienta Held (2000), subsistem tendências contraditórias, em termos das dinâmicas sociais – umas que vão no sentido da denominada ocidentalização do mundo ou em outros registos mais propriamente da americanização, outras que assentam no desenvolvimento de produções culturais de carácter local, em oposição e alternativa aos processos de uniformização societal. Igualmente se registam simbioses entre padrões culturais locais e outros inseridos naquela ocidentalização. Quanto à dimensão política, mais uma vez não encontramos unanimidade ao nível das ciência sociais. Para alguns (Held, 2000; 2000a) tende-se a ver a globalização como sinónimo do enfraquecimento da soberania dos Estados nacionais e, em contrapartida, o alargamento do poder de novos actores institucionais – os blocos político-económicos regionais, baseados na união entre países, em que existe a transferência de poder para uma entidade supranacional (União Europeia, Mercosul, Nafta, entre outros); organizações intergovernamentais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Organização Mundial de Comércio); empresas industriais e de serviços multinacionais e redes financeiras; organizações não-governamentais (Amnistia Internacional, Greenpeace, etc.). Para outros (Santos, 2001), defende-se que existem propostas e acções consistentes para uma outra globalização, uma globalização alternativa, que não tenha a natureza predatória daquela que é enformada pelos princípios políticos e ideológicos da neoliberalidade.

Das diferentes leituras sobre o significado e o alcance das mudanças actuais com as quais os vários autores identificam o conceito globalização, podemos destacar alguns traços comuns às diferentes teorizações. Em primeiro lugar, trata-se de um processo complexo e não consensual, em termos das leituras que sobre o mesmo são feitas ao nível das ciências sociais e dos agentes políticos, que atravessa os vários domínios da sociedade[27]:

[27] O processo é de tal forma multifacetado que, como refere Santos, "aquilo que habitualmente designamos por globalização são, de facto, conjuntos diferenciados de relações sociais; diferentes conjuntos de relações sociais dão origem a diferentes fenómenos de globalização. Nestes termos, não existe estritamente uma entidade única chamada globalização; existem em

> "(...) da globalização dos sistemas produtivos e financeiros à revolução nas tecnologias e práticas de informação e de comunicação, da erosão do Estado nacional e redescoberta da sociedade civil ao aumento exponencial das desigualdades sociais, das grandes movimentações transfronteiriças de pessoas (...) ao protagonismo das empresas multinacionais e das instituições financeiras multilaterais, das novas práticas culturais e identitárias aos estilos de consumo globalizado" (Santos, 2001: 19).

Em segundo lugar, o termo globalização tem um duplo sentido: por um lado, refere-se ou nomeia um conjunto de mudanças sociais (no sentido amplo do termo) que as sociedades têm vindo a conhecer nas últimas décadas; por outro, sugere uma visão de futuro como sendo uma realidade já presente. Reveste-se, pois, de uma dupla função – uma expositiva (descrevendo o processo histórico de integração da economia mundial, e as suas consequências nos planos político, social e cultural) e outra normativa (preconizando uma estratégia de crescimento baseada na integração dos mercados nacionais no processo e formação de um mercado mundial integrado). A globalização é, portanto, um fenómeno sócio-económico. Por último, o conceito indica que o mercado tende a unificar-se, e a abolir fronteiras ou proteccionismos. Neste sentido, os sistema de comunicações e de tecnologias de informação, rápidos e universais, desenvolvendo-se em tempo real, trouxe-nos a sensação de que o mundo se está a tornar uno; permitiu que as empresas multinacionais acelerassem o seu processo de expansão; mundializou o mercado, independentemente do tamanho da empresa e da sua localização; introduziu uma nova definição do espaço e do tempo; acelerou a competição no mercado, obrigando as empresas a adoptarem padrões de produtividade crescentes com técnicas similares; possibilitou a produção e não apenas a comercialização mundial (Prado, s/d). Esse conjunto de mudanças trouxe-nos, no fundo, a sensação de que cada vez mais o mundo é uma "Aldeia global"- utilizando a metáfora de McLuhan -, como resultado das novas tecnologias de informação e de comunicação.

---

vez disso, globalizações; em rigor, este termo só deveria ser usado no plural" (Santos, 1997: 14).

Face ao exposto, não temos dúvidas de que, não se tratando de um fenómeno novo[28], algo de diferente tem vindo a suceder nas sociedades contemporâneas. Senão, vejamos. No domínio económico, por exemplo, não só as trocas podem ser internacionais, como também a produção (Adda, 1997). Antes havia uma circulação internacional de capital, de mercadorias e da força de trabalho, mas o espaço de produção era fundamentalmente nacional. Esta situação provocou uma revolução de consequências imprevisíveis, e a primeira delas foi o enfraquecimento do Estado nacional como espaço de regulação económica. Do ponto de vista da dinâmica social, é também possível que algo novo esteja acontecendo - a inversão do sentido da dinâmica social. Na Europa, desde pelo menos o século XVIII, assistimos a um claro processo de integração social: tanto a luta de classes como o Estado nacional nascente criaram um conjunto eficiente de instituições, mecanismos e instrumentos que deslocavam o homem do campo para a cidade e reduziam o mundo das "classes perigosas", enquanto ampliavam o das "classes operárias" (Castel, 1995; Join-Lambert, 1997; Mishra, 1995). Existem, porém, sinais na Europa (desde os anos oitenta) de que este processo se esgotou, conhecendo-se, assim, uma inflexão. Gradativamente, as instituições, os mecanismos e os instrumentos anteriormente criados mostram-se ineficientes no processo de integração, dando lugar a um recente processo de exclusão. É, como referem vários autores, possível que uma nova exclusão social esteja em construção, na qual o personagem central é um indivíduo desnecessário economicamente, perigoso socialmente e incómodo politicamente (Castel, 1995 e 2000; Paugam, 1991 e 1996a; Rosanvallon e Fitoussi, 1997).

Mas, se recuarmos aos inícios da Revolução Industrial, constatamos que também ela foi marcada pela desarticulação social; tanto o emprego agrícola como o artesanal, que correspondiam à quase totalidade da população activa, iniciaram um longo período de declínio, ao mesmo tempo que irrompia um forte processo de urbanização. A oferta de mão-de-obra nas zonas urbanas era

[28] Veja-se Portela e Ribeiro (2002).

abundante, mas foi a criação de empregos no incipiente sector industrial que passou a comandar a dinâmica social. Importa assinalar que, com a industrialização e a urbanização, emergiram novas forças sociais, abrindo-se o processo histórico de lutas de classes que conduziu ao aumento dos salários reais e modelou a distribuição dos rendimentos.

Devido à interacção entre essas forças, o crescimento do mercado interno surgiu como principal factor de dinamismo das economias capitalistas. Porém, esse crescimento apenas se sustentava se a produtividade do trabalho estivesse em crescendo. São, assim, duas as forças que estão na base do dinamismo das economias industriais: a introdução de novas técnicas, e a expansão do poder de compra da população. As novas técnicas aumentam a produtividade do trabalho e, de um modo geral, reduzem a procura de mão-de-obra. Por outro lado, a massa trabalhadora organiza-se e luta pelo aumento dos salários reais, o que amplia o mercado e abre novos horizontes aos investimentos. O equilíbrio dessas forças é alcançado graças à arbitragem realizada pelo Estado, através da política económica: se predominam as forças que comandam a introdução de novas técnicas, a tendência será para a recessão; se prevalecem as forças que pressionam no sentido da subida dos salários, a tendência será para a inflação.

Ora, o processo de globalização modificou esse quadro em benefício dos agentes que controlam a tecnologia, e em detrimento das organizações sindicais. As empresas transnacionais escapam ao controle dos Estados, na medida em que estão capacitadas para transferir actividades produtivas de um país para outro. Essa é a razão pela qual nas economias industrializadas, nos últimos tempos, tem prevalecido um quadro recessivo, a par de uma notória debilidade da acção sindical.

O cenário actual caracteriza-se pelo avanço da globalização económica, financeira e comercial, defendido pelos organismos internacionais (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio), com base na ideologia neoliberal. Trata-se de um processo em curso, comandado pelas grandes corporações transnacionais que procuram abrir novos mercados

para a sua produção e, simultaneamente, recuperar as taxas de lucro; paralelamente, reduzem os seus custos, aumentando a exploração dos trabalhadores, por via quer da redução dos salários, quer do aumento das jornadas de trabalho, quer ainda da eliminação dos direitos dos trabalhadores, atacando as conquistas sindicais e trabalhadoras obtidas na idade de ouro do sistema, e desmantelando o chamado Estado de bem-estar social. É, portanto, a antítese da era da prosperidade vivida nas primeiras décadas do pós-guerra, e a manifestação do esgotamento do padrão de acumulação de capital proveniente desse período. Configura-se, desde logo, uma situação crítica, cujas características são largamente reconhecidas: o aumento do desemprego, que já não é apenas cíclico, mas assume a forma de exclusão social e espacial, criando barreiras crescentes à mobilidade e à ascensão social; a concentração do património e dos rendimentos, que se traduz no aprofundamento do fosso entre uma minoria e a massa da população; a flexibilização dos direitos sociais; o sentimento generalizado de insegurança no trabalho; a debilidade das identidades e das formas de solidariedade.

A par daquelas características, podemos ressaltar outras, tais como: o crescimento do fundamentalismo religioso no mundo; a desagregação das regiões até então integradas no mercado, nomeadamente na África; a expansão de mercados informais e locais, assim como de relações não mercantis; o aparecimento de novos obstáculos ao desenvolvimento do comércio internacional (o *dumping social*, por exemplo)[29].

Os resultados desses fenómenos são visíveis, não só na esfera económica, mas também na social. Revelam, em larga medida, a crescente ineficiência capitalista na utilização dos recursos colocados à disposição da humanidade pelo progresso das forças produtivas. Consequentemente, a precariedade dos contratos

[29] Neste sentido, a liberalização do comércio e a abertura dos mercados nacionais têm produzido o açular da concorrência. A exploração do trabalho é cada vez mais um instrumento dessa disputa. Essa prática, conhecida como *dumping social* consiste, precisamente, na violação dos direitos fundamentais, utilizando a exploração dos trabalhadores como vantagem comparativa na luta pela conquista de melhores posições no mercado mundial.

de trabalho, a rotatividade, a informalidade, a redução dos salários e a deterioração das condições de trabalho manifestam-se enquanto investidas contra os trabalhadores. Neste sentido, o novo padrão de acumulação pressupõe a destruição das conquistas trabalhistas obtidas anteriormente.

A visão que temos da economia internacional neste início do século XXI é, pois, a de um mundo submetido a uma espécie de imperativo tecnológico: o processo histórico já não é controlado pelo poder exercido pelas "grandes potências", mas pela inovação técnica, a qual parece estar orientada para a desestruturação dos sistemas sociais que moldam a nossa civilização. Como refere Adda (1997), desintermediação, desregulamentação e descompartimentalização dos mercados têm sido os três "*d's*" que monitorizam o processo de globalização financeira dos anos oitenta. É como se o fenómeno da globalização representasse uma espécie de *revanche* do económico sobre o social e o político, tanto pelo questionamento dos compromissos sociais, elaborados pelo Estado de bem-estar Keynesiano, quanto pela lenta erosão da autoridade económica dos Estados - a grande onda de desregulamentação iniciada no final dos anos setenta (Adda, 1997).

Por outras palavras, nesta nova realidade de "capitalismo desorganizado", verifica-se um decréscimo da soberania e da autonomia do Estado ao nível da política económica. Tal implica que estejamos "diante duma disjuntiva crescente entre a ideia de comunidade política capaz de determinar seu próprio futuro e a dinâmica das relações e forças da economia mundial" (Gómez, 1999: 155).

Todas estas metamorfoses apontam, na nossa opinião, para um quadro distinto do que está implícito na ideia de globalização – a imagem de um mundo homogéneo e integrado, que pouco ou nada parece ter a ver com as realidades de extrema desintegração e precariedade social (Castel, 1995), de vulnerabilidade e desqualificação social (Paugam, 1991) e de incerteza, fragmentação, mal-estar e risco social (Hespanha, 2001, 2002 e 2002a; Fernandes, 2000) que as sociedades contemporâneas vivenciam.

2.2. A emergência da Nova Questão Social: o risco e a incerteza

A reflexão que se segue tem por cenário o contexto contraditório das profundas transformações que, como vimos, têm vindo a ser observadas nos padrões de acumulação capitalista ao nível mundial no pós anos sessenta, com profundas consequências nos planos social, político, económico e cultural. Tem como ponto de partida, o recente debate sobre a emergência das novas formas de organização social, económica e política nas sociedades capitalistas contemporâneas[30], discussão delimitada pelo contexto de crise dos padrões de regulação sócio-estatal. Crise que, por sua vez, tem por base as redefinições do processo de produção, as quais se manifestam pela tendência de superação das condições de acumulação e de desenvolvimento dominantes no último século. Pleno emprego, sistemas públicos de protecção social, regulação estatal e pactos sociopolíticos parecem estar em contradição com as novas tendências da acumulação do capital ao nível dos países ocidentais desenvolvidos, as quais se configuram no designado processo de globalização, num contexto abrangente e assimétrico. Como vimos antes, trazem novas implicações para o mundo do trabalho com o aumento de desemprego e a eliminação de postos de trabalho; reordenam o papel do Estado e o seu relacionamento com a sociedade civil; alteram a esfera da cultura e da comunicação; colocam em evidência o primado do mercado na regulação das relações sociais e desestruturam o sistema das políticas sociais subjacentes ao Estado-providência. A este conjunto de fenómenos acrescem-se as mutações ao nível da organização das sociabilidades que apresentam também sinais preocupantes de dissociação, de fractura e de isolamento social[31].

A actual crise é, por conseguinte, uma crise estrutural, cuja principal característica são as dificuldades de funcionamento que se produzem

[30] Veja-se Gorz (1997); Boltansky e Chiappello (1999); Castells (2001, 2001a).
[31] Consulte-se a este propósito Rosanvallon (1981; 1995); Giddens (1997); Fernandes (1997; 1998); Santos (1999a); Boyer (2000); Mozzicaffredo (2000).

simultaneamente nas instituições responsáveis pela coesão social (Estado-providência), nas relações entre economia e sociedade (a crise do trabalho) e nos modos de constituição das identidades individuais e colectivas (crise do sujeito) (Fitoussi e Rosanvallon, 1997)[32].

Para melhor compreendermos os efeitos (des)estruturantes do fenómeno da globalização ocorridos nas últimas décadas, e observados na maior parte dos países industrializados da Europa ocidental, começamos por destacar dois eixos importantes em que se manifestam tais resultados: o do trabalho e emprego, e o das sociabilidades.

No plano do primeiro, uma das mudanças a registar respeita à passagem de uma fase fordista do capitalismo - centrada na produção em massa, em sindicatos fortes e na normatividade do salário familiar -, para uma fase pós-fordista - caracterizada pela produção voltada para nichos do mercado, pelo declínio das taxas de sindicalização e pelo aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho (Fraser, 2002). Uma outra alteração reporta-se à transição de uma sociedade industrial, baseada nas tecnologias de manufactura da segunda revolução industrial, para o que tem sido apelidado por alguns autores de "sociedade do conhecimento" (Boyer, 2000), assente nas tecnologias de informação da terceira revolução industrial.

Como resultado, as inovações tecnológicas e informacionais não têm deixado de contribuir para alguns dos aspectos do modelo fordista, dispensam trabalhadores, desenvolvem módulos produtivos terciarizados e segmentam a própria classe operária. No contexto da União Europeia, aumentam as formas de trabalho precário, sobretudo o feminino, como igualmente em alguns países, entre eles Portugal, assume alguma evidência empírica não possível de ser contabilizada pela natureza do fenómeno, o mercado de trabalho informal. A relação salarial individualiza-se. Aumenta o trabalho temporário e subcontratado. Recria-se o trabalho ao domicílio, sem contrato ou garantias. O desemprego torna-se uma ameaça constante, constituindo a face mais visível da

[32] Ver também Rosanvallon (1995); Cabral (1997); Mozzicafreddo (2000).

desestruturação do mercado de trabalho. Coexistem novos e modernos padrões de produção com formas arcaicas de relação de trabalho, estabelecendo-se o que Lash e Urry (1987) denominam de "fim do capitalismo organizado".

Este novo paradigma tecnológico da flexibilização produtiva (Harvey, 2000) e as novas formas de organização do trabalho subjacentes se, por um lado, "favorecem o crescimento da riqueza, promovem também uma dinâmica profundamente desigualitária, com particular incidência nas condições de vida dos indivíduos e nas suas estratégias" (Fernandes, 2000: 166). Acentuam-se as desigualdades e fragiliza-se o tecido social.

Para alguns autores trata-se de uma nova questão social, que procede de uma outra relação entre a economia e a sociedade. Como vimos, a globalização provoca profundas transformações no sistema produtivo de cada Estado-nação. Essas mutações fizeram emergir novas relações entre a economia e a sociedade e entre estas e a política (Fernandes, 2000; Hespanha, 2001 e 2002), colocando em causa um modelo de sociedade fundado no paradigma do trabalho assalariado (Rosanvallon, 1995; Castel, 1995; Schnapper, 1998).

Portanto, a actual situação do mundo do trabalho encontra-se estritamente interligada, sendo em simultâneo produtora e produto de alteração dos valores básicos da sociedade. Por exemplo: a perda de centralidade do valor trabalho apontada por Méda (1998) e Gorz (1989); a importância crescente do individualismo e da fractura dos ligames sociais; da concepção e da organização da empresa com o surgimento da empresa-rede (Castells, 2001) e do informacionalismo (Castells, 2000); da relação salarial no sentido da sua flexibilização e precariedade (Boyer [et al.] 2000a), e das instituições sociais, em que se destacam as novas formas de conjugalidade e de família (Almeida [et al.] 1998). São, enfim, mudanças profundas e sentidas neste novo milénio, mudanças que nos fascinam e ao mesmo tempo nos apavoram. Ao exigirem novas capacidades (tomadas de decisão) em ambientes complexos, incertos e competitivos, impõem ao sujeito mais instrução académica e um aperfeiçoamento contínuo dos seus saberes para se inserir no processo de

trabalho - o "multiprofissional" passa a ocupar o lugar daquele que domina apenas uma tarefa; a aprendizagem contínua é valorizada; a criatividade do trabalhador é incentivada; a liderança participativa rompe com o comando autoritário. Desta nova relação salarial resultam efeitos contrastantes, consoante as características e as competências de cada indivíduo. Como vimos, já não basta a aprendizagem técnica e específica; é também necessária a posse de um conjunto diversificado de saberes, incluindo as competências sociais e as relacionais. Para os que não se incluem neste grupo "mais dotado" a nova realidade poderá significar a destituição do seu "saber-fazer", a segmentação das tarefas, a perda de protecções colectivas e, para os mais desprotegidos, o isolamento e o afastamento do seu local de trabalho. Esta tensão redunda no crescimento do desemprego e, consequentemente, na emergência de uma nova era das desigualdades sociais (Fitoussi e Rosanvallon, 1997).

Se as desigualdades do passado ainda persistem de forma estrutural, a precariedade perante o trabalho, a insegurança face ao futuro profissional e social, e a fragilização das relações sociais alargam o novo espaço das desigualdades (Fitoussi e Rosanvallon, 1997). "Crescem, na verdade, as desigualdades tradicionais e surgem novas desigualdades. Aquelas são intercategoriais, estas são intracategoriais" (Fernandes, 2000: 169). Estas novas desigualdades geram, por isso, um sofrimento profundo, porque são percebidas como um fenómeno mais pessoal do que sócio-económico e estrutural (Fitoussi e Rosanvallon, 1997).

A estrutura do mercado de trabalho tem vindo, pois, a adaptar-se a este novo paradigma produtivo e tecnológico, cujas palavras de ordem são: produtividade, competitividade e lucro. Essa adaptação está, contudo, a ser feita com um custo social bastante elevado e com consequências imprevisíveis. A ruptura do compromisso Keynesiano traz consigo um mercado no qual o emprego regular, com segurança e vantagens sociais, começa a tornar-se escasso para a maioria da população. No seu lugar, surge o emprego temporário, parcial e

casual[33] que, no fundo, representam um "desemprego disfarçado", cujas condições de trabalho estão muito abaixo dos padrões aceitáveis, e reeditam o pré-fordismo principalmente nos países subdesenvolvidos. A este, adita-se o "desemprego estrutural" que está a afastar um elevado número de pessoas do mercado de trabalho - muitos dos trabalhadores que ocupavam uma posição estável são expulsos dos circuitos produtivos; estes trabalhadores "em processo de envelhecimento", demasiado velhos para se reciclarem ou demasiado jovens para se reformarem, ficam esquecidos neste processo de modernização do aparelho produtivo. A formação de uma "periferia precária" e a "desestabilização dos estáveis" são fenómenos que estão na origem do aparecimento de um novo perfil da população – os supranumerários, que retractam o défice de lugares ocupáveis na estrutura social. De acordo com Castel (1995) esses lugares estão associados à ideia de utilidade e de reconhecimento social do indivíduo. Ora, aos trabalhadores envelhecidos (com mais de 50 anos), aos jovens à procura do primeiro emprego e aos desempregados (sobretudo os de longa duração) é-lhes retirado esse reconhecimento de utilidade social, passando estes a ocupar o lugar de "excedentes" e a incorporar o estigma de inutilidade, situação que, em última instância, conduz à desagregação do sujeito e à ruptura dos seus vínculos sociais. Isto porque existe uma forte correlação entre o lugar que o indivíduo ocupa na divisão social do trabalho, a sua participação nas redes de sociabilidade e os sistemas sociais que o protegem face aos riscos inerentes à sua existência (Castel, 1995).

Importa, doravante, equacionar a estrutura intrínseca à designada relação salarial. Se a sua consolidação implicou a existência de um tipo de contrato laboral e a adopção de regulações colectivas de trabalho, actualmente a realidade é outra – os tipos de contrato multiplicam-se (a termo certo, a tempo parcial e a recibos verdes) e a diversidade e a descontinuidade das formas de emprego substituem o paradigma do emprego certo e estável. Deste modo, a flexibilidade expulsa os que detêm menos competências para posições mais vulneráveis e

[33] Sobre o aumento das modalidades de trabalho atípico veja-se Gonçalves (2002) e Vaz (2002).

frágeis da estrutura social. Se outrora o operário especializado era explorado, mas indispensável; agora, os que se encontram na situação de "supranumerários" nem chegam a ser explorados pois, para o serem, deverão possuir uma série de competências convertíveis em valores sociais. Estes "excedentes" formam, ainda, um subgrupo de "excedentes dos excedentes" (composto por indivíduos com *handicaps* específicos – pessoas com deficiências ou com doenças crónicas, por exemplo; por ex-reclusos, toxicodependentes, e/ou sem abrigo; por jovens em risco e por minorias étnicas) que, no seu conjunto, constituem como que um exército industrial de reserva. Note-se que este subgrupo ao ser dispensável se torna desnecessário do ponto de vista económico – esta massa de trabalhadores não só não tem trabalho, nem capacidade para gerar os rendimentos indispensáveis ao seu provento, como também está despojada das qualificações e das competências fundamentais para que possa disputar um lugar no sector dinâmico do capitalismo.

Estes "não-empregáveis" encontram-se afastados dos circuitos produtivos e, consequentemente, não gravitam em qualquer sector nevrálgico da vida social. Incorporam, no seu conjunto, uma "nova pobreza". As transformações na organização do trabalho estão, assim, a provocar não só o aumento dos níveis de desigualdade, mas também o aparecimento de um novo fenómeno social – a exclusão da participação no ciclo produtivo. Alguns estudos sobre as possibilidades que oferecem as novas formas de organização do trabalho indiciam que, se por um lado elas podem incorporar, de modo estável, uma minoria de trabalhadores, para os quais haverá garantias de segurança no emprego em troca de uma identificação total com a empresa e com as suas exigências de reconversão permanente; por outro, criam condições de extrema precariedade, traduzidas, nomeadamente, nas formas atípicas de trabalho e no seu extremo, no desemprego (Paugam, 1991; 1996). Os indivíduos aos quais este processo diz respeito perdem progressivamente a sua dignidade a seguir a uma desqualificação (profissional, neste caso), ou a seguir a uma sucessão de

tentativas falhadas de inserção profissional. Estas situações podem agravar-se e conduzir a uma situação de ruptura dos laços sociais.

A nova questão social é, por conseguinte, a daqueles que ficam de fora do processo e das estruturas produtivas (primeiro) e sociais (depois), na condição de desempregados, de idosos ou de marginais (Capucha, 2000), constituindo como que dois mundos separados – o dos que estão dentro e o dos que estão fora, ou melhor, o dos ganhadores e o dos perdedores. Mas, como sublinha Mingione, as tensões inerentes à nova configuração do sistema de emprego devem-se não:

> "(...) à superprodução de uma mão-de-obra de baixa formação educacional, mas à proliferação de oportunidades de emprego que não oferecem garantias adequadas de estabilidade, salário e condições de trabalho capazes de favorecer a integração plena e duradoura de uma pessoa na comunidade em que vive. É nesse sentido que a crise do emprego se transforma em uma crise social" (Mingione, 1998).

Por outras palavras, à medida que o modelo tradicional de trabalho se vai desagregando, a integração global do indivíduo torna-se cada vez mais fragilizada. A desagregação dos laços profissionais estende-se a outras esferas da vida:

> "Rompem-se os laços com os grupos de amigos, as redes de relações esboroam-se, a própria família deixa de ser integradora. Emerge a solidão, o isolamento, o "ficar fora", a perda do "laço social", a "desafiliação", a desqualificação social" (Capucha, 2000: 195).

Deste modo, o trabalho longe de ser uma garantia contra a vulnerabilidade social converte-se, ele próprio, em expressão dessa vulnerabilidade.

Inseguro perante o futuro e em permanente instabilidade entre ter ou não ter trabalho; entre o ter e o não saber por quanto tempo ainda o terá; entre os baixos salários e os implacáveis mecanismos de endividamento; sujeito a condições e a horários de trabalho determinados apenas pelos objectivos de produção e do lucro; o indivíduo vive em permanente tensão entre o sentir-se socialmente útil e o sentir-se dispensável para a vida social.

A gestão da vida torna-se, neste sentido, "experimental e arriscada" (Hespanha, 2002: 26), dando origem a um novo tipo de social, um social atomizado da realidade colectiva (Fernandes, 2000). É sabido que este novo individualismo afigura-se como uma ameaça para as solidariedades sociais, pois:

> "(...) ao centrar no indivíduo toda a sua acção providencial, o Estado acaba por contribuir decisivamente tanto para o deperecimento das velhas solidariedades horizontais entre os indivíduos como para a subalternização ou mesmo a omissão de uma acção providencial orientada para as famílias, os grupos e as comunidades" (Hespanha, 2002: 26).

As responsabilidades e as obrigações dos indivíduos vão-se esbatendo, ao mesmo tempo que a cidadania (enquanto conjunto de direitos e de obrigações face ao Estado) se vai cada vez mais individualizando (*Idem, ibidem*). Esta nova configuração aponta para um novo desequilíbrio entre regulação e emancipação, conduzindo, em última instância, ao narcisismo e ao autismo (Santos, 1996).

A nova questão social que se coloca às democracias actuais transfere-se, assim, do domínio económico para a esfera social e assume uma nova forma em função do actual tipo de social – as transformações operadas ao nível económico, ao quebrarem as solidariedades tradicionais, alteraram as modalidades do contrato social anterior, com carácter mutualista (em que a segurança perante os riscos da existência era constituída a partir das contribuições do trabalho). O que actualmente acontece com o desemprego permanente é que a segurança assente naquele contrato não cobre toda a população, ficando um elevado número de pessoas dependentes das ajudas institucionais. Se atendermos a que a segurança perante os riscos da existência é, em larga medida, sustentada pelas contribuições do trabalho, não surpreende que a falta de integração no mundo laboral questione a sustentabilidade dos Estados-providência e a capacidade dos Estados-nação responderem às necessidades cada vez mais prementes e sempre em crescimento. Os apoios, as garantias e os direitos historicamente conquistados pelos trabalhadores encontram-se, assim, ameaçados.

Face ao quadro apresentado, os mercados de trabalho na Europa ocidental apresentam um agravamento do risco para um número crescente da população activa.

O risco assume, assim, particular importância no quotidiano dos trabalhadores, dado que as novas condições de um mercado de trabalho flexível obrigam a que um segmento considerável de indivíduos assumam riscos, mesmo sabendo *à priori* que as hipóteses de sucesso são exíguas[34].

> "Não jogar é aceitar à partida que se é um fracasso. A maioria das pessoas que entram em mercados em que o vencedor fica com tudo conhece a probabilidade do fracasso (...). Tal como acontece com a assunção de risco em condições menos determinadas, a excitação imediata de tentar coisas novas pode ajudar a apagar o conhecimento racional da probabilidade de êxito. Mas mesmo que alguém que entre num mercado em que o vencedor fica com tudo mantenha sempre a perspicácia, não fazer nada parece passividade e não prudência" (Sennet, 2001: 138-139).

Neste contexto, os indivíduos estão cada vez mais mergulhados na turbulência da incerteza, do medo, da perplexidade, o que os leva a procurarem soluções alternativas para o percurso da existência nos novos paradigmas sociais da cultura contemporânea. Portanto, o homem é cada vez mais obrigado a abdicar da rigidez das ideias, das atitudes e dos tipos de comportamento fundamentados no sistema de valores tradicionais e a procurar resposta nos valores de uma "modernidade reflexiva"(Giddens, 1997) que, em muitos aspectos, ainda estão para serem formulados.

De acordo com Beck (1992), a capacidade para cada um escolher, manter e justificar as suas opções de vida e relações sociais não é a mesma para todos. A conduta reflexiva da vida, o planeamento que cada um faz da sua biografia e das relações sociais dá, assim, origem a uma nova desigualdade, a desigualdade em

[34] O conceito de risco tem vindo a tornar-se central nas actuais teorias sociais. Assumido como uma construção sociocultural, expressa, globalmente, o avolumar dos riscos sociais que nas sociedades contemporâneas, e por força do processo de modernização, afectam os sujeitos e as instituições, influenciando fortemente, no caso dos primeiros, os seus modos de vida, representações e aspirações face ao futuro (veja-se Carapinheiro, 2002). Por sua vez, Beck introduziu o conceito de sociedade de risco – indica que na modernidade tardia se experimenta em bastantes áreas sociais o incremento da insegurança e do risco (Beck, 1992).

lidar com a insegurança e a reflexividade. Essa reflexividade aponta para elementos significativos para a sedimentação da autonomia na sociedade globalizada. A autonomia como condição de autodeterminação para conviver com os riscos, as incertezas e os conflitos passa a ser actualmente considerada na escala de valores como um bem necessário gerador de decisões e criador de possibilidades no manejo com o conhecimento. É, por isso, a única alternativa aberta para orientar a nossa capacidade de relacionamento com a "superprodução" da sociedade contemporânea.

No desenvolvimento desse processo, as práticas sociais quotidianas são também frequentemente alteradas e as informações renovadas uma constante dessa dinâmica. Isso faz com que o conhecimento reflexivamente aplicado altere a vida, obrigando os indivíduos, as instituições e as organizações políticas, sociais e económicas a reformularem os seus conceitos e valores como pressupostos básicos para a entrada no processo da globalização.

Agora, as acções quotidianas dos indivíduos estão entrelaçadas em todo o sistema, pelo que um certo grau de autonomia se torna indispensável para a sua sobrevivência e, como diz Giddens, para "moldar uma vida" na sociedade contemporânea. Entendida a partir dos processos e das estruturas culturais que configuram a globalização, a autonomia refere-se às múltiplas capacidades do indivíduo em se representar tanto nos espaços públicos como nos espaços privados da vida quotidiana, ao seu modo de viver e aos seus valores culturais; à luta pela sua emancipação e desalienação; à forma de ser, sentir e agir; à capacidade para potenciar actividades em diversas formas de trabalho; à resolução de conflitos; ao fortalecimento em relação às suas próprias emoções; enfim, à capacidade em se solidarizar com as emoções dos outros e a estar mais próximo das suas acções.

É inegável que a autonomia se tornou um requisito básico neste mundo globalizado. Queremos com isto dizer que a autonomia constitui como que uma necessidade material, num momento em que a racionalidade tecnológica coloca como exigências para o homem o domínio do conhecimento, a capacidade de

decidir, de processar e seleccionar informações, a criatividade e a iniciativa. Somente um indivíduo autónomo consegue dominar todos esses elementos, os quais exigem acções e tomadas de decisão capazes de responder e resolver as novas problemáticas que advêm desta nova fase do capitalismo.

A reorganização do mundo do trabalho na economia globalizada é, portanto, paradoxal; gerando uma incerteza em todos os aspectos do trabalho (mercado, emprego, competências, representações e rendimentos) assenta, na realidade, numa desorganização que se reflecte também no modo de viver, de pensar e de sentir a vida. Se a segunda revolução industrial trouxe a conversão do trabalho em trabalho assalariado, a terceira parece estar a trazer o fim deste, convertendo progressivamente ciência e tecnologia em forças produtivas. Facto que representa um grande desafio neste mundo globalizado, com tendências insidiosas e excludentes, onde o risco social e a incerteza são uma constante.

Fazer face a esse desafio e pôr efectivamente em prática a democracia política implica, na nossa opinião, uma redefinição das modalidades de gestão do social, baseada num novo compromisso social.

2.3. Uma outra gestão do social: a necessidade de uma utopia

As sociedades ocidentais industrializadas confrontam-se actualmente com as consequências da acelerada mutação económica e sociocultural das últimas décadas. Essas transformações traduzem-se, como já foi referido, nas novas realidades demográficas, nas segmentações do mercado de trabalho e na emergência de novas formas de conflitualidade social, que aumentam a incerteza e o risco com que muitos indivíduos vivem o quotidiano e enfrentam o futuro. Alterações que colocam em causa o pacto social implícito que sustentou, desde o pós-guerra, o desenvolvimento do Estado-providência; quebram as solidariedades tradicionais; alteram as modalidades do contrato social anterior (assente num carácter mutualista). Assiste-se à desagregação deslizante das instituições do ligame social e das solidariedades, das formas de relação entre a

economia e a sociedade e, ainda, dos modos de constituição das identidades individuais e colectivas. Isto é, a uma crise simultaneamente da civilização e do indivíduo (Fitoussi e Rosanvallon, 1997) .

No período do "capitalismo organizado"[35], como vimos,

> "(...) a conexão económica residia em que a partilha nos ganhos de produtividade, os salários indirectos e o Estado-providência deveriam garantir por si a reprodução social (a alimentação, o vestuário, a habitação, a educação, a saúde, a segurança social, os transportes, o lazer, etc., etc.). Esta conexão permitia aos trabalhadores planear a sua reprodução social e a da sua família em total liberdade e segurança, sem qualquer sujeição aos ciclos económicos, ou às exigências empresariais" (Santos, 1997: 217).

Foi nessa fase que se estabeleceram "«padrões de segurança» e de «previsibilidade» ontológica e jurídica aos níveis individual e colectivo nunca antes alcançados na história do trabalho" (Ferreira, 2000), e se fortaleceram os princípios do Estado, do mercado e da comunidade (Santos, 2000).

Como salientamos anteriormente, com a mundialização das economias, aliada às novas tecnologias de informação e de comunicação, as mudanças que se vêm produzindo no mundo do trabalho (novas formas de organização da produção e de emprego, desemprego, desestabilização dos estáveis e precarização) têm abalado a estabilidade e a progressão profissionais, colocando em causa para alguns (Gorz, 1989; Méda, 1998) o trabalho enquanto factor estruturante da economia e da sociedade. Se no passado o trabalho assalariado (ou o independente) constituiu o elemento fulcral nas relações do indivíduo com a sociedade actual, em resultado das metamorfoses actuais existem cada vez mais pessoas desnecessárias no processo produtivo, que experienciam uma vida quase sempre sem projectos, devastadora e, não raras vezes, autodestrutiva, tanto mais difícil de controlar quanto menos se tem para negociar. Assim sendo, uma sociedade dita democrática estaria completamente inerme. Como assinalam

[35] Período marcado pela expansão do Estado-providência, pelo alargamento dos direitos de cidadania, pelo pacto social levado a cabo entre o capital e o trabalho sobre a égide do Estado, e pelo modo de regulação social que se designou por fordismo (Santos, 2000).

Fitoussi e Rosanvallon (1997), quando os mecanismos económicos e sociais de regulação não funcionam, quando os indivíduos se sentem instáveis numa sociedade que cada vez lhes oferece menos pontos de referência, e quando a máquina económica parece estar demasiado governada pelas forças de mercados, instala-se um sentimento de insegurança. Tudo passa a ser subentendido como uma ameaça virtual, que corrói quer os vínculos sociais, quer as formas da vida democrática.

Como já mencionámos, a base da dignidade social do indivíduo não é tanto o emprego assalariado, nem o trabalho, mas a sua utilidade social, isto é, o lugar que ele ocupa no processo de construção da sociedade - "O trabalho constitui o ligame essencial que une o homem à sociedade. (...) Como no passado, continua a dar fundamento à subsistência material da vida, a fornecer um status social e a conferir uma identidade" (Fernandes, 2000: 173). Permanece como base principal da cidadania, atendendo a que esta comporta uma dimensão económica e uma dimensão social (Schnapper, 1998). Neste sentido, o trabalho representa mais do que uma ocupação, e o não trabalho mais do que o desemprego. Ora, a cidadania não se consegue sobre a inutilidade social. Como sublinha Gorz (*in* Fitoussi e Rosanvallon, 1997), a vida sem trabalho significa para o indivíduo a condenação à inutilidade e à inexistência pública.

Admitindo que a prática da democracia pressupõe um forte relacionamento entre a economia e a sociedade, e porque o "social não pode continuar dissociado do económico, como não pode ser autónomo em relação ao político" (Fernandes, 2000: 171), importa contrariar a tendência para a crescente desarticulação entre os padrões económicos e os padrões sociais. Desarticulação que tem permitido a existência de uma degradação da situação económica e social de um crescente número de pessoas e de grupos sociais, concomitantemente a um capitalismo em plena expansão. Para Mishra:

> "(...) o fenómeno da globalização dos finais do século XX está a dissolver o vínculo entre ambas as dimensões, à medida que volta a exaltar a dimensão

económica em detrimento da dimensão social, procurando regular esta para a esfera privada" (Mishra, 1999: 170).

A tendência para a residualização da vertente do bem-estar social, ao dar prioridade aos direitos económicos e políticos, relega para segundo plano os direitos sociais (suporte constitucional do Estado-providência do pós-guerra), pelo que a ideia de cidadania vai perdendo credibilidade. Mishra (*Idem*) advoga, por isso, que a dimensão social identificada por Marshall (apesar do seu estatuto substantivo e não processual) deve ser encarada como uma categoria universal, semelhante às dimensões económica ou política. Dimensões que, aliás, se complementam numa sociedade dita democrática: a ordem económica tem por objectivo a produção eficiente de bens e de serviços, sendo o mercado a instituição-chave; a ordem política remete-nos para os mecanismos de tomada de decisão, e a política democrática é a instituição-chave; a ordem social reporta-nos para a manutenção da solidariedade social e comunitária, sendo a protecção social universal a instituição-chave. Deste modo, a comunidade aparece-nos como uma categoria sociológica idêntica à economia e à política. Por outras palavras, a cidadania deverá ser pensada em termos de padrões comunitários e universais e não de direitos individuais.

Reafirmar a importância da dimensão social e torná-la tal como a económica, parte integrante do conceito de desenvolvimento e do progresso (Mishra, 1999) é, pois, condição *sine qua non* para a reconciliação entre ambas as dimensões e subsequente "socialização da economia" (Hespanha, 1999), numa relação de entre-ajuda recíproca e geradora de sinergias positivas.

Também Fitoussi e Rosanvallon (1997), tal como Mishra, propõem uma re-interpretação do modelo tripartido de cidadania defendido por Marshall. Destarte, apresentam uma tipologia constituída por direitos-liberdades (que incluem os direitos tradicionalmente designados de direitos civis e políticos); direitos-créditos (que compreendem os direitos sociais tradicionais baseados na perspectiva indemnizatória e assistencialista por parte do Estado); direitos de

integração (assumidos como uma nova ordem de direitos sociais, assentes sobre uma lógica de pertença ao corpo social).

Os direitos de integração, que têm no direito à inserção a sua face mais visível, permitem corresponder às novas exigências colocadas pela emergência das novas formas de exclusão social. Os autores procuram, igualmente, introduzir uma nova lógica na relação entre o indivíduo, o Estado e a Sociedade, com vista a uma implicação de todas as partes na valorização do papel dos indivíduos na sociedade.

Esta nova concepção dos direitos sociais sustentará aquilo a que Rosanvallon denominou de Estado-providência activo (Rosanvallon, 1995: 11), o qual se desenvolve em torno do princípio de que todos os indivíduos devem ser considerados cidadãos activos. Contudo, numa sociedade atomizada, como a que vivemos, o primado deve ser conferido ao poder político. Isto porque os direitos do homem, se não forem preservados na ordem económica, são transferidos cada vez mais para a ordem social, pelo que, a "configuração do tecido social passa a exigir modalidades mais actuantes de intervenção política" (Fernandes, 2000: 174). O primado do político, refere o autor, desempenha um papel decisivo na refundação da sociedade firmado num novo contrato social. A separação entre a esfera económica e a social conduziu à desestruturação da segurança social, pelo que as formas tradicionais de contribuição para a constituição da segurança dos indivíduos se tornaram exíguas. Só através da activação das relações de solidariedade será possível refundar a sociedade. Neste sentido, incumbe:

> "(...) ao Estado reconstituir os ligames sociais e as solidariedades destruídas pelo neoliberalismo e introduzir novas formas de relação entre a economia e a sociedade, mediante a criação de um mercado de trabalho social ao lado do mercado de trabalho competitivo" (*Idem*: 175).

Todavia, nas sociedades modernas o desajustamento entre as "esperanças subjectivas" e as "possibilidades objectivas"[36] tende a aumentar, dado que, como

[36] Cf. Bourdieu (1993 e 1997).

já argumentamos, nem todos os actores sociais têm "as mesmas possibilidades de ganho material e simbólico", tão pouco "as mesmas disposições para investir" (*Idem*: 177), e as instituições sociais (tais como a família e a escola) não conseguem alcançar tal equilíbrio. É, por isso, fundamental incentivar a aproximação entre as pessoas, fomentar a responsabilidade individual e promover a solidariedade colectiva.

Uma vez que as sociedades são constituídas na base das desigualdades "e como a desigualdade económica e social define espaços diferenciados de cidadania, esta não pode ser assegurada para todos se a política não tiver prioridade sobre a economia" (*Idem*: 182). Por isso, o Estado ao promover uma redefinição da sociedade e ao dar:

> "(...) forma a um novo contrato social, origina solidariedades que, deixando de se basearem exclusivamente em relações contratuais de trabalho, partem de direitos sociais redefinidos em função da responsabilidade inerente à existência colectiva, e assim actua fortemente na construção da cidadania" (*Idem*: 183).

É por demais evidente que o défice de cidadania procede da falta de integração social, e esta da ausência de uma intervenção do Estado, no domínio económico, de modo a assegurar um trabalho com dignidade para todos.

Deste modo, o designado Estado-providência activo, equaciona-se em torno de uma nova cultura política e, mais do que um conjunto de práticas precisas, corresponde à ideia de reformulação da relação entre o Estado-providência e o emprego. Neste sentido, e recuperando alguns dos debates "da assistência pelo trabalho" (dos séculos XVII e XIX), Rosanvallon desenvolve esta temática com base na reformulação do direito ao trabalho, que passaria por uma diversidade de opções como, por exemplo, a ligação entre direitos sociais e obrigações morais e a criação de ofertas públicas de trabalho[37]. Mais do que

[37] Não deixa de ser curioso reflectir sobre esta proposta de Rosanvallon. De facto, depois do autor se ter pronunciado sobre os vários problemas do Estado-providência e da sociedade moderna (a crise do individualismo negativo, a ruptura dos mecanismos de solidariedade social, a fragilização dos vínculos familiares e sociais, entre outros), centra a sua atenção na ideia de

corroborar o direito ao trabalho, pensamos ser indispensável repensar o Direito do Trabalho, atendendo aos novos contornos que a organização do trabalho tem vindo a assumir, e para os quais já chamamos a atenção. Sendo o trabalho um acto social e uma actividade pública colectiva, urge reconhecer:

> "(...) a utilidade geral da actividade do trabalhador, bem como o elo indissolúvel que liga o trabalho à sociedade, enquadrando o trabalho num sistema de direitos e de deveres orientado pelas suas características políticas, sociais, públicas e colectivas onde se escorará a cidadania social" (Ferreira, 2001: 259).

A emergência das novas formas de trabalho, ao tornar obsoletos os princípios históricos do direito do trabalho, evoca a necessidade de uma nova lógica da relação laboral e legitima o discurso sobre o "Novo Direito do Trabalho" (Aristiles, s/d) ou a "Reinvenção do Direito do Trabalho" (Redinha, 1998).

De facto, enquanto complexo normativo disciplinador das relações laborais, o direito do trabalho não pode ficar indiferente à mudança, devendo "cumprir o ciclo vicioso de interconexão entre direito e sociedade, e continuar assim a desempenhar adequadamente o seu papel regulador da vida social" (Santos, 1999: 56).

A prática democrática ao exigir novas regras de regulação social, sustentadas pela justiça redistributiva, implica necessariamente uma nova concepção da sociedade, assim como uma reconfiguração da arquitectura do Estado, "assente no principio da igualização das condições de vida (...) contrariando toda a assistência na dependência" (Fernandes: 2000: 172).

A este propósito, reportarmo-nos a John Rawls que na sua obra intitulada *Théorie de la justice* (1987), ao recentrar o debate sobre este tema tem sido, ao longo dos últimos anos, baluarte para os defensores da acção social em prol dos grupos mais desfavorecidos. Defensor da liberdade, mas em igualdade de

---

que o Estado deve assegurar o direito ao trabalho. Mais ainda, Rosanvallon considera que esta é a única dimensão dos processos de exclusão social onde a acção do Estado será eficaz (Rosanvallon, 1995: 128).

circunstâncias, Rawls procura encontrar a estrutura básica de uma sociedade mais justa. Para tal, concebe dois princípios de justiça que espera sejam escolhidos por todos os homens, sem olhar a particularismos. São eles: i) o princípio da liberdade, de acordo com o qual "cada pessoa deve ter um direito igual ao sistema mais alargado de liberdades de base igual para todos que seja compatível com o mesmo sistema para os outros" (Rawls: 91); o princípio da diferença, segundo o qual se propõe um sistema político em que: "as desigualdades sociais e económicas devem ser organizadas de maneira que, ao mesmo tempo, (a) se possa razoavelmente esperar que elas sejam em benefício de cada e (b) que elas sejam associadas a posições e a funções atentas a todos" (Idem, *ibidem*).

Rawls sustenta, ainda, que a justiça social demanda quatro sectores de intervenção, através dos quais deverá ser reformado o Estado-providência: um sector de afectação de recursos (para manter o sistema de preços competitivo e impedir a formação de forças de mercado desmesuradas); um sector de estabilização (para assegurar a eficiência da economia de mercado); um sector de distribuição (para garantir uma justiça aproximada através de impostos e de ajustamentos convenientes aos direitos de propriedade). Há, no entanto, uma restrição neste modelo de justiça, para a qual Rawls nos adverte - uma geração não deve abusar dos seus descendentes, limitando-se a consumir a riqueza. Ou seja, o princípio da "justa poupança" exige que uma geração poupe em favor das gerações futuras, havendo sempre um limite máximo que pode ser pedido a uma geração para essa mesma poupança. Por outras palavras, o que está em causa é o equilíbrio entre a protecção social e a responsabilidade pessoal, construído na base de uma combinação da solidariedade com a responsabilidade individual. Tal implica um novo relacionamento dos serviços públicos com as formas de associação e de mobilização da sociedade civil.

Neste contexto, convém aludirmos mais uma vez ao importante papel a desempenhar pelo chamado terceiro sector[38], no sentido de politizar as questões

[38] O terceiro sector integra "aquelas organizações que, não sendo Estado, produzem bens e serviços de interesse geral e que, sendo privadas, não têm como objectivo principal a

sociais e de participar activamente no redesenhar do Estado e das políticas sociais. O seu poder advém da capacidade de mobilização dos cidadãos e da sociedade civil organizada, assim como da força e da legitimidade das suas instituições na afirmação de uma sociedade solidária, em que todos os actores sociais se mobilizam conjuntamente em defesa do bem-estar comum.

É neste quadro que equacionamos a necessidade de uma nova gestão do social, capaz de responder às exigências do actual contexto civilizacional.

De entre as várias abordagens por onde passa esta discussão, destacamos além dos contributos já mencionados, os de Santos (1999), os de Genro (1999), os de Petrella (2000; 2001) e os de Amartya Sen (2003), que exemplificam os diferentes posicionamentos assumidos face à nova questão social emergente, e sobre a qual urge encontrar respostas justas e eficazes, capazes de contrariar os efeitos perversos das transformações globalizantes em curso.

Destarte, para Santos (1998), o contrato social fundado na modernidade ao não dar conta da dinâmica de exclusão/ inclusão, deixa à margem da contratualidade uma grande parte da população, numa situação em que se passa do pré-contratualismo (onde mesmo para os excluídos havia a possibilidade de serem incluídos) para o pós-contratualismo (onde a possibilidade de inclusão, de um modo geral, já não existe). Para o autor, a solução não passa por abandonar a ideia de contrato social, mas pela reconfiguração e pela reconstrução do espaço-tempo da participação e da deliberação democrática. Tratar-se-ia de um contrato assaz diferente do então em vigor. Seria um contrato muito mais inclusivo, por um lado, uma vez que deve abranger não apenas o homem e os grupos sociais, como também a natureza; mas mais conflituoso, por outro, porque a inclusão se dá tanto por critérios de igualdade como de diferença. Além disso, sendo certo que o objectivo último do contrato é o de reconstruir o espaço-tempo da deliberação democrática, este, ao contrário do que sucedeu no contrato social

---

apropriação individual do lucro" (Ferreira, 2002: 1). Criadas e mantidas, de uma maneira geral, graças à participação voluntária, num âmbito não governamental, dão continuidade às práticas tradicionais de caridade, de filantropia e de mecenato.

moderno, não poderá circunscrever-se somente ao espaço tempo nacional estatal, mas deverá incluir igualmente os espaços-tempo local regional e global. Por último, o novo contrato não assentará em distinções rígidas entre Estado e sociedade civil, entre economia, política e cultura, entre público e privado. De acordo com o autor, a deliberação democrática, enquanto exigência cosmopolita, não tem sede própria, nem uma materialidade institucional específica (Santos, 1998).

Genro (1999), por sua vez, enfatiza o lado político do novo contrato social. Para ele, a ideia de um novo contrato social tem como pressuposto a noção de que o actual Estado e a sua representação política não é capaz de mediar os conflitos no contexto da globalização económica e dos novos padrões de produção gerados pelo desenvolvimento científico e tecnológico. Genro advoga a necessidade de criar um "novo espaço público não estatal", o que corresponderia a um "novo contrato público". Seria uma forma, defende o autor, de democratizar o Estado, colocando ao lado da já existente esfera decisória (procedente da representação política), uma outra advinda de um novo espaço público que permitiria a presença permanente e directa das várias organizações da sociedade civil. Genro acredita na superação da actual crise através de mecanismos mais permanentes e democratizados de participação política.

Já Petrella (2001, 2002), argumenta que a actual globalização descreve um mundo e uma sociedade que se tornou hegemónica a partir da década de 1970, devido à conjugação de diversos factores, tais como: a aceleração da financerização da economia, devido ao desenvolvimento das tecnologias de informação e de comunicação; a saturação da economia ocidental, que teria favorecido os processos de liberalização, desregulamentação e privatização; a perda de credibilidade do "socialismo real", que deixou de ser uma alternativa desejável ao capitalismo do mercado ocidental; um novo colonialismo, que "abre" o mundo todo ao capitalismo ocidental, em particular o norte americano. Um contrato social alternativo teria, na sua opinião, que enfrentar os seguintes desafios: desenvolver uma ciência e uma tecnologia ao serviço do bem-estar da

comunidade; democratizar o acesso aos lucros da produtividade, actualmente propriedade dos detentores do capital financeiro; superar a tendência de transformar a pessoa em "recurso humano"; enfrentar a mercantilização total, desde o conhecimento até à vida; recuperar a credibilidade política. Esta proposta de contrato social tem como ponto central o desenvolvimento de uma consciencialização partilhada por todos os membros da sociedade relativamente aos problemas actuais.

Por último, Sen (2003), tomando por referência a teoria do desenvolvimento humano e sustentável, defende a construção de uma nova ordem institucional capaz de subordinar a lógica do mercado à regulação do interesse público. Para isso, afirma, é preciso revigorar e aprofundar os mecanismos democráticos de controle social sobre o conjunto das actividades sociais (incluindo a economia e a acção do Estado). Trata-se de uma proposta de reforma do Estado, cujo objectivo não é a maximização dos lucros do grande capital, mas a melhoria de qualidade de vida da população. Sen sustenta que a sociedade deverá orientar todas as suas actividades, inclusive as da sua economia, de forma a permitir o desenvolvimento pleno das potencialidades humanas. Neste sentido, propõe uma redefinição dos papéis do Estado e da sociedade civil, assim como uma parceria crescente entre as duas partes, numa perspectiva de recuperação e ampliação do espaço da política e da participação cidadã.

Estas e outras propostas têm surgido enquanto tentativas de resposta às exigências da nova realidade. Face aos diferentes pontos de vista expostos, afigura-se-nos indiscutível a necessidade de um novo compromisso social que passará, antes de mais, pelo assumir de uma nova gestão do social (Fernandes, 2000), e que envolve processos tão diversos como a organização da sociedade civil (isto é, relações de cooperação reguladas pela reciprocidade e mutualidade com vista ao bem-estar social e colectivo); a criação de novos tipos de

solidariedade; a reconstrução do Estado objectivando a viabilização de um novo contrato social firmado na cidadania, na solidariedade e na co-responsabilização.

De notar que a comunidade, a sociedade civil e o Estado têm aqui um papel insubstituível a desempenhar na concepção e na realização deste novo compromisso, assente na coesão, na justiça e na solidariedade social.

2.4. A re-emergência do Local e a necessidade da descentralização do poder

Em seguimento ao anteriormente exposto, corroboramos a ideia da necessidade de uma nova gestão do social que envolva processos tão variados como: a organização da sociedade civil, a formação de novos tipos de solidariedade e a reconstrução do Estado – processos que permitam a viabilização de um novo pacto social baseado na cidadania, na solidariedade e na co-responsabilização de todas as instituições (públicas e privadas, governamentais e não governamentais).

As transformações ocorridas nas economias capitalistas ocidentais, ao colocarem em causa a sustentabilidade do Estado-providência[39], conduziram ao reequacionamento do modelo de crescimento em vigor desde os finais dos anos sessenta que, como salientamos, dá primazia à dimensão económica em detrimento da social. Consequentemente, assistimos a uma des-regulação das responsabilidades do Estado e ao retrocesso nas políticas sociais, fenómenos que se manifestam sob distintas formas, tais como:

> "(...) cortes nos programas sociais; esquemas de co-participação nos custos dos serviços prestados por parte dos utentes; privatização capitalista de certos sectores da providência estatal no domínio da saúde, da habitação, da educação, dos transportes e das pensões de reforma; transferência de serviços e prestações para o sector privado de solidariedade social mediante

[39] Relembremos que o Estado-providência Keynesiano tinha como princípios básicos: uma política de pleno emprego, o desenvolvimento de serviços universais com vista à satisfação das necessidades básicas da população, a manutenção de um nível mínimo de condições de vida, a igualdade, o bem-estar e a garantia de padrões mínimos de qualidade de vida (Mishra, 1995).

> convénios com o Estado; mobilização da família e das redes de interconhecimento e de entreajuda (...) para o desempenho de funções de segurança social até agora desempenhadas pelo Estado" (Santos, 1996: 294).

Tais situações produzem como que "uma espiral descendente de redução de custos sociais", que tende a debilitar a capacidade dos estados nacionais em manter os níveis tradicionais de benefícios sociais e de bem-estar (Castells, 2000 e 2001). Quer isto dizer que estamos perante uma "refilantropização da sociedade"[40], o que sucede a par de um aumento das problemáticas sociais.

Associado ao processo de globalização económica, tem-se vindo a produzir, como destacámos antes, uma tendência para a construção de entidades políticas supranacionais, capazes de enfrentar os desafios que se colocam quer ao nível planetário, quer ao nível multinacional. Ao crescente volume das transacções financeiras internacionais, aos problemas relacionados com o meio ambiente, à efusão da exploração humana ao nível internacional (narcotráfico e prostituição, por exemplo), e à expansão das tecnologias de informação, acresce-se uma nova realidade – a transnacionalização do trabalho, do capital financeiro, dos recursos humanos, da informação e das questões sociais (Harvey, 2000). Consequentemente:

> "(...) o papel hegemónico que o Estado-nação detinha na regulação passa para o espaço mundial, passando os agentes e os territórios a interrelacionarem-se como se as distâncias não existissem. (...) o espaço (...) deixou de ter fronteiras territoriais fixadas para ter como marco o planeta onde vivemos, dando-se a passagem das micro-interacções às macro-interacções onde a individualidade, autonomia do ser humano tem vindo a dar lugar à alienação global" (Menezes, 2001: 27)[41].

Em seguimento desses processos, o Estado-nação vê-se:

---

[40] Ideia explanada no discurso apresentado pelo neoliberal Vaclav Klaus, segundo o qual: "o sistema social da Europa Ocidental está demasiadamente amarrado por regras e pelo controle social excessivo. O Estado de bem-estar, com todas as suas transferências de pagamentos generosos desligados de critérios, de esforços ou de méritos, destrói a moralidade básica do trabalho e o sentido de responsabilidade individual (*in* Menezes, 2001: 23).

[41] Veja-se, também, Roque (1992).

> "(...) confrontado com os dinamismos territoriais resultantes do crescimento económico e das lógicas mercantis e comunicacionis (integrações territoriais de tipo *supranacional*, como a União Europeia, a N.A.F.T.A, o Mercosul, o Pacto Andino, etc., e funcionamentos de tipo *transnacional*), o que fez ressurgir e reforçar-se as lógicas e as identidades de base local e regional, de tipo *infranacional*, até aí violentadas e amordaçadas pelo domínio da Nação" (Amaro, 1997: 14).

Ao equacionarmos a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento que integre quer as dimensões económica e social, quer o global e o local, julgamos ser de todo pertinente introduzir uma outra característica inerente às mudanças em curso na dimensão política, e que tem a ver com os processos de "desterritorialização" e de "territorialização".

Assim, e atendendo a que tanto as transformações nos modelos de organização do trabalho, como as mutações nas estruturas de participação social e política, têm vindo a estimular o surgimento de novas formas de segmentação e de diferenciação social, é inegável a necessidade de repensar o espaço territorial a fim de, por um lado, perceber qual o papel atribuído ao particular e, por outro, recuperar "as raízes perdidas, a vida comunitária coesa, os valores da comunidade" (Menezes, 2001: 28), na tentativa de minorar os problemas já existentes. Fernando Ruivo vai mais longe e acrescenta:

> "(...) paralelamente ao movimento da desterritorialização, corre um outro sentido e consequências inversas. Trata-se da reterritoralização, isto é, da procura-construção de raízes, da consolidação-reconstrução de imagens, da longa viagem á descoberta da personalidade das nações e identidade dos locais. (...) apesar das tendências unificadoras e massificadoras em determinadas áreas da vida social, cada unidade espacial – nação, região, local – apresenta um conjunto de especificidades e um conglomerado de características que marcam as diferenças e revelam determinada individualidade" (Ruivo, 1991: 190).

Parece estarmos, pois, perante a diluição do Estado-nação em favor das aspirações de nível infra-nacional. A este propósito João Caupers (1994) recorda-nos que aquilo que há uns anos parecia irremediável - a desterritorialização - tem vindo, paulatinamente, a ser colocado em causa, constatando-se o reaparecimento

da territorialização que se dá por força do recrudescimento dos nacionalismos, das pressões da regionalização e da crise económica, factos que propugnam o repensar das políticas ao nível local. Daí o autor afirmar que:

> "(...) o homem parece sentir necessidade de encontrar um ponto de fixação no espaço, um quadro territorial de dimensão reduzida, que lhe possibilite uma identificação individualizadora: a cidade onde vive ou trabalha, a região em que ocupa os seus ócios, a terra onde nasceu e em que quer ser sepultado, junto dos seus antepassados. Bem pode acontecer que o cidadão da "aldeia global" tenha necessidade de uma verdadeira aldeia para se encontrar" (Caupers, 1994: 185).

Por tudo isto, torna-se indispensável a reintrodução do colectivo portador de futuro[42]. Ora, a acção colectiva passa hodiernamente pelas associações e pelas organizações não-governamentais, ou seja, pela sociedade civil.

Este debate sobre a desterritorialização *versus* a territorialização reporta-nos para uma outra reflexão: a do desenvolvimento local integrado e sustentado, bem como a do binómio desconcentração/ descentralização de competências do poder central para o poder local. Isto porque, um processo de desenvolvimento só poderá ser sustentável a longo prazo se existir *empowerment* dos actores responsáveis por conduzi-lo. A este propósito importa ter presente que o exercício da cidadania se aprende "à medida que as pessoas ganham coragem, descobrem novos horizontes e se tornam gradualmente cientes dos seus direitos como membros das comunidades políticas livres"[43].

Não sendo consensual nem unitário, o conceito de *empowerment* remete-nos para interpretações distintas, consoante a sua operacionalização. Senão vejamos: no quadrante político-partidário da direita, o processo visa a diminuição da intervenção estatal por forma a responsabilizar e a habilitar os indivíduos no que diz respeito aos seus interesses pessoais, com os consequentes benefícios de redução de custos e maior eficiência dos serviços - trata-se de uma perspectiva consumista, na qual se aplica a lei de mercado aos serviços sociais; já para a

[42] Cf. Pierre Bourdieu, *in* Ramonet (2002: 41).
[43] Cf. Paulo Freire, *in* Friedmann, (1996: 83).

tradição da esquerda, o *empowerment* visa consolidar os direitos e a participação das populações mais vulneráveis à segregação e à exclusão social (minorias étnicas, mulheres, imigrantes, deficientes mentais e/ ou físicos, por exemplo), funcionando como meio de fiscalização dos poderes estatais e dos grandes interesses económicos, e de luta contra a sua opressão - esta corrente enfatiza a participação efectiva dos cidadãos nas diversas áreas da vida social, económica, política e cultural, e uma distribuição de recursos mais justa (Zippay, 1995; Adams, 1996).

Independentemente da corrente ideológica assumida, é por demais evidente que a ideia de *empowerment* pressupõe a capacidade de os actores agenciarem processos de autonomia individual e colectiva assim como de estabelecerem conexões de ordem política, económica, social e cultural. O conceito base é, portanto, o de "poder", o que presume a capacidade de mobilizar e de utilizar recursos; ou seja, implica a existência de atributos, posses ou conjunturas, materiais e simbólicas, utilizáveis para prosseguir determinados fins (Hall, 1987). Os fins a atingir e os meios empregues para os alcançar (legitimados ou não) que podem e devem ser definidos e mobilizados, obedecem a regras socialmente institucionalizadas. A capacidade para mobilizar recursos e para instituir regras constitui o poder. Assim sendo, o poder é inseparável da interacção social. É atributo de todos os agentes. É o cerne da própria ideia de acção (Giddens, 1984). Por outras palavras, não existem agentes sociais sem poder. Porém, a distribuição do poder não é igual para os vários agentes, dependendo esta da posição que eles ocupam na rede social (Hall, 1987) ou da sua posição na estrutura social, resultante do capital acumulado em lutas anteriores (Bourdieu, 1979; 1980; 1987).

A dimensão do poder que aqui nos interessa enfatizar é a que se refere ao poder enquanto fenómeno de interacção. Convém, no entanto, explicitar que não é nosso objectivo tratar do conceito de poder em si mesmo, mas de dar uma definição que nos permita compreender o processo de *empowerment*. Poder entendido enquanto capacidade, possibilidade ou autoridade para: influenciar o

pensamento e o comportamento dos outros; ter acesso a recursos e processos disponíveis e capacidade para influenciar a sua distribuição; tomar decisões e fazer escolhas próprias e habilidade para as pôr em prática; vigiar e resistir, se preciso for, ao poder dos outros (Rieger, 1993).

Partindo do princípio de que o *empowerment* se constrói com os cidadãos e para os cidadãos, passamos a ilustrar o seu contributo para o desenvolvimento local. Em termos conceptuais, a nossa abordagem apoia-se em quatro conceitos que se interrelacionam: o de responsabilidade partilhada (isto é, participação efectiva e cooperação dos diferentes agentes num mesmo processo de decisão); o de exercício de cidadania (um dever e um direito de todas as pessoas, independentemente da raça, do credo, do partido político ou do estatuto social de intervir activa e pacificamente na vida da comunidade, com vista a expressar a sua opinião e a propor alternativas de mudança); o de participação dos cidadãos (atitude que reconhece a necessidade de intervir em prol do colectivo, objectivando determinados fins – associativos, culturais, desportivos, políticos, religiosos e sociais -, de uma forma activa e interveniente); por último, o de desenvolvimento sustentado (com vista à preservação do património ecológico, social e cultural, de modo a qualificar a vida dos cidadãos e a criar estruturas de atracção e de revitalização que permitam às gerações futuras existirem), conceito firmado pela colaboração entre o poder político, os agentes económicos e os cidadãos (Marques, 2000).

Cônscios de que esta perspectiva de desenvolvimento, centrada na participação dos cidadãos, poderá ser questionada à luz do absentismo nos actos políticos, sublinhamos que esta constitui apenas uma das dimensões do processo, uma vez que não devemos ignorar outras vertentes da participação, designadamente: a participação associativa (em cooperativas, associações desportivas, de defesa do ambiente, de defesa do consumidor, de moradores, de solidariedade social, profissionais, entre outras); a participação desportiva (em actividades promovidas por grupos desportivos); a participação religiosa (em movimentos religiosos ou em iniciativas organizadas pelos Centros Sociais e

Paroquiais) e a participação social (voluntariado para ajuda a carenciados, a doentes ou a idosos, por exemplo).

Ao considerarmos a participação "como um palco onde contracenam diferentes actores" (agentes educativos, agentes económicos, políticos locais e cidadãos em geral, individualmente ou associados), centramos a sua eficácia na motivação e na comunicação, elementos fundamentais ao reforço da auto-estima, da coesão social e da identidade local (Marques 2000). Para tal, convém que os promotores de desenvolvimento concebam e/ou aceitem novas estratégias de acção, que permitam não só alargar o envolvimento já existente, mas também desenvolver uma dinâmica local onde a participação seja a palavra de ordem.

Ora, para ser includente e emancipatório, o processo de desenvolvimento precisa de disseminar a capacidade para fazer política, isto é, de democratizar a política e o poder. Por isso, é conveniente ampliar a base dos agentes decisores e multiplicar o número de agentes capazes de poder e manter essa base em contínuo ritmo de expansão.

O que aqui se propõe é, pois, uma democracia participante que garanta um espaço político aberto ao contacto e à mobilização civil, que atribua um papel significativo à sociedade civil organizada na tomada de decisões, e que dê maior protagonismo aos actores locais, não descurando a necessária interligação entre o todo e as partes. Nesse sentido, os responsáveis pelo poder local deverão ter consciência da importância que assumem enquanto (inter)mediadores entre a Sociedade e o Estado (Mozzicafreddo, 1988; Ruivo, 1990).

Como refere Caupers (1994: 244), a descentralização do poder ao aproximar "a administração política dos cidadãos, favorece as iniciativas locais, incrementa os vínculos sociais e aumenta a sensibilidade daquela aos problemas dos cidadãos e à necessidade destes". Significa isto, que é de todo oportuno a aproximação ao processo decisional das populações interessadas, tendo sempre em atenção as singularidades e as lógicas locais. Roque Amaro, por seu turno, atribui ao Local um conjunto de características que facilitam a resolução das diversas problemáticas que sobre ele recaem. Na sua opinião, o Local permite:

uma melhor identificação dos problemas; dar uma resposta mais adequada às situações e/ ou aos grupos marginalizados; uma mobilização e um aproveitamento mais efectivo dos recursos; estimular as capacidades de iniciativa; mobilizar e sensibilizar as populações; o aparecimento de redes de solidariedade informais e de partenariado; a aproximação a novas formas de democracia mais participada (Amaro, 1992).

O que aqui está em causa não é mais do que a revalorização do Local, em defesa de um poder comprometido com a comunidade (Menezes, 2001). Uma das vias possíveis passará, como já expusemos, por reequacionar a importância que o Local pode e deve vir a assumir, em articulação com a que o papel do Estado mantém e deve continuar a manter na intervenção sobre as problemáticas sociais existentes na sociedade. Por outras palavras, a revalorização do Local só se consubstanciará se:

> "(...) tiver por base um modelo de *desenvolvimento integrado* que, propugne não só o desenvolvimento económico, mas que tome, também, em atenção a esfera social, i. e., um modelo de *desenvolvimento social* que esteja verdadeiramente comprometido com a comunidade e, por consequência, com uma *cidadania real*" (Menezes, 2001: 118).

Queremos com isto afirmar que o desenvolvimento local enquanto dinâmica de base territorial, numa abordagem integrada e numa perspectiva de crescente participação e *empowerment* das populações, oferece um ponto de convergência privilegiado para a concretização de dois objectivos primordiais: o desenvolvimento sustentável e uma democracia mais participativa. Se, de facto, pretendemos enfrentar os efeitos de uma globalização hegemónica (Santos, 1999a), é imprescindível reorganizar a vida social e económica de forma articulada e coerente com as políticas centrais em vigor. Para isso há que aplicar o princípio da subsidiariedade ao domínio económico, isto é, detectar as necessidades básicas e inventariar os recursos disponíveis, delineando uma estratégia diferenciada. Convém, por isso, que os poderes públicos encontrem um enquadramento favorável à eclosão e à consolidação de micro-iniciativas. Para

além de uma legislação e de uma regulamentação incentivadoras da pequena dimensão, da microempresa e do auto-emprego, há que encorajar as organizações de intermediação, tais como as IPSS's, as Comissões Locais de Desenvolvimento e as Associações de Desenvolvimento Local, para que se constituam, se reforcem e intervenham no âmbito de contratos ou de protocolos com a Administração Central que lhes reservem suficiente margem de autonomia, e lhes garantam a criatividade e a continuidade.

Refira-se que ao valorizarmos a participação e a co-responsabilidade dos cidadãos não estamos a defender que o Estado se exima das suas responsabilidades, economize recursos ou secundarize as suas funções. Significa, sim, o reconhecimento e a valorização da contribuição dos cidadãos na implementação de políticas de interesse público. Com efeito, a parceria entre o Estado e a sociedade civil traduz, na nossa opinião, uma estratégia que conduzirá ao aumento – e não à redução – dos recursos susceptíveis de serem aplicados. Significa isto que o Estado e a Sociedade não podem ser compartimentos estanques e que o papel de uma sociedade informada e actuante não é o de esperar tudo do Estado, mas o de cooperar e complementar as funções sociais inerentes ao próprio Estado.

É óbvio que esta interacção entre governo, governantes (Estado) e a Sociedade, ao estar inerente às formas contemporâneas de democracia, lança novos desafios aos padrões de actuação do próprio Estado, nomeadamente o da detenção do poder. Não podemos, no entanto, esquecer que o desenvolvimento local não poderá existir sem actores que emirjam dos meios e das circunstâncias onde as acções se concretizam, nem o que existe teria o significado que tem sem o Estado e os contratos que ele possibilita. Estado e sociedade civil são, portanto, realidades fluídas, entrecruzadas e mutuamente activas, não obstante o facto de constituírem entidades autónomas e separadas (Reis, 1994).

Capítulo II

MODELO ANALÍTICO

E OPÇÕES TÉCNICO-METODOLÓGICAS

1. Modelo de Análise

Enunciados que foram os elementos conceptuais mais importantes da problemática teórica que enforma a temática objecto de análise neste trabalho, importa neste capítulo dar conta do modelo teórico-metodológico subjacente ao nosso projecto sociológico.

Na medida em que reconhecemos a importância das organizações do terceiro sector, que intervêm na área da segurança social, enquanto alternativas possíveis (e complementares) ao Estado na provisão do bem-estar dos segmentos da população mais vulneráveis às situações de pobreza e de exclusão social, procuramos neste trabalho percepcionar o papel que essas organizações, mais concretamente as IPSS's, têm vindo a desempenhar nesse domínio, sobretudo no que respeita à implementação e à aplicação das políticas sociais. Nesse sentido, recordamos a questão central do nosso estudo: no quadro das políticas sociais, quais as estratégias empreendidas pelas organizações não governamentais (mais concretamente as IPSS's) para viabilizar projectos que façam convergir satisfação de necessidades locais, recursos endógenos e exógenos, e objectivos sociais, por um lado, e sustentabilidade e solidariedade, por outro?

Esta questão sugeriu-nos algumas problemáticas teóricas relacionadas com as políticas sociais, as quais enformam o modelo analítico subjacente à nossa investigação empírica. Importa sublinhar que o modelo apresentado tem por base alguns dos pressupostos teóricos já desenvolvidos, e que retomaremos, quando necessário, considerações feitas no capítulo anterior.

1. A matriz institucional do Estado-providência, na sua vertente social, não se desenvolveu histórica e geograficamente de modo simples e linear. Foi um processo complexo e progressivo que envolveu múltiplas dimensões condicionantes da forma política protagonizada pelo Estado, bem como diversos mecanismos de complementaridade e de interdependência entre a denominada questão social e as diferentes configurações que as relações económicas têm vindo a assumir (Mozzicaffredo, 2000: 7).

As origens do Estado-providência remontam à época de Bismarck e à legislação social desenvolvida na Alemanha em finais do século XIX. Mas é somente no início do século XX que se instituem nas sociedades industrializadas da Europa, embora ainda com um carácter elementar, os primeiros esquemas de segurança social, sob a forma de seguros sociais obrigatórios: no Luxemburgo (1901); na Noruega (1909); na Sérvia (1910); no Reino Unido (1911); na Rússia e na Roménia (1912); na Bulgária (1918); na Checoslováquia e em Portugal (1919), na Polónia (1920), na Grécia (1922), na Lituânia e na França (1939); na Espanha (1941)[1]. Contudo, o impulso decisivo para a afirmação da figura do Estado como regulador dos mecanismos e intervenções para garantir o bem-estar dos indivíduos deu-se com o *New Deal* nos Estados Unidos da América, enquanto tentativa de resposta à forte depressão (1929/32). Com o programa económico levado a cabo pelo Presidente Roosevelt equaciona-se o Estado como tendo uma função a desempenhar na regulação da actividade económica, com o objectivo de estabilizar as relações sociais (Rosanvallon, s/d). Com o Plano Beveridge, e na sequência da segunda guerra mundial (1939/45), o Estado-providência atinge um grau mais elevado de maturação, com a consolidação do primeiro sistema completo de Segurança Social que incluía uma lei de educação, uma lei do seguro nacional e uma lei do serviço nacional de saúde. Preconizava-se um sistema de protecção social generalizado, unificado e simples, uniforme e centralizado, que rapidamente se alargou por toda a Europa ocidental. Não podemos, no entanto, deixar de referir que já antes, mais precisamente a partir de

[1] Elementos retirados de Coutinho (2003).

1917, o Estado Socialista, objectivando também o bem-estar dos cidadãos, a partir de estratégias centralmente planeadas, generalizava-se a toda a Europa de Leste (Coutinho, 2003). Tais acontecimentos permitem-nos, então, identificar dois marcos importantes na estruturação do Estado-providência: a afirmação do capitalismo, por um lado; do socialismo, por outro.

Como refere Mirshra (1995: 22), o Estado-providência representa um novo acordo entre "o capital e o trabalho", e entre "a democracia capitalista e os cidadãos" no que concerne à garantia de direitos gerais. A esse acordo subjaz uma dupla renúncia: por um lado, aqueles que detêm o capital dispensam uma parte da sua autonomia e dos seus lucros; por outro, os trabalhadores abdicam de uma parcela das suas reivindicações laborais. Aquele excedente financeiro libertado é gerido pelo Estado, e investido em capital social (isto é, em investimento e despesa estatal), com o propósito de sustentar os direitos de cidadania em termos institucionais, administrativos e financeiros (Santos, 1990). Acrescente-se que esse acordo social procede da aplicação de uma "equação Keynesiana" (Rosanvallon, s/d), que tem por base políticas que visam regular e impulsionar as relações económicas através de funções desempenhadas por um Estado económica e socialmente activo. Equacionar o Estado como tendo um papel económica e socialmente activo implica reconhecer que a sua função reguladora tem por base a articulação entre o capitalismo, no domínio económico, e a democracia política, no domínio público. Isto é, admitir uma correspondência entre o crescimento económico e a equidade social sob a forma de direitos sociais de cidadania (Cabral, 1997; Rodrigues, 2000), pondo em evidência a natureza e as responsabilidades do Estado na provisão do bem estar social.

A introdução dos dispositivos macro-económicos preconizados pelo ideário Keynesiano em vários países industriais europeus (nomeadamente no Reino Unido, na Irlanda, na Dinamarca e na Suécia) permitiram garantir não só a mobilidade da força de trabalho, mas também a estabilidade da produção e dos níveis de consumo da população. Através de bases não necessariamente

contributivas, os benefícios sociais foram sendo generalizados. À previdência social selectiva tradicional sucedem-se, assim, os designados Estados-providência. Neste contexto, o investimento na educação, na saúde, na ampliação do consumo, na protecção social e na compensação de riscos associados ao trabalho (em caso de doença ou de desemprego) deixam de ser determinados pela lógica bilateral do mercado.

Subjacente ao Estado-providência está, pois, a possibilidade de harmonizar crescimento económico com políticas sociais, o que vem contestar a ideia de que entre acumulação capitalista e legitimação democrática existe uma contradição insuperável (Santos, 1990: 203). Estes dois elementos deixam de ser pensados em termos contraditórios, mas de uma forma integrada e intimamente relacionados. É precisamente essa dimensão integradora que caracteriza a estrutura e as funções do Estado-providência (Mozzicafreddo, 2000). Funções que se reportam quer ao nível das políticas de serviços sociais e dos bens públicos (cobertura de riscos e redistribuição dos rendimentos), quer ao nível da regulação e estímulo à actividade económica (políticas de orientação e dinamização macro-económica, políticas de investimentos públicos, de regulação dos níveis de consumo e do crescimento da economia nacional, e políticas destinadas à criação de condições propiciadoras de efeitos de externalidade), cujos desenvolvimentos se podem diferenciar consoante os contextos de actuação, de onde decorrem modelos também distintos. Esping-Andersen (1990) identifica três modelos de protecção social existentes na Europa: o modelo anglo-saxónico (no Reino Unido e na Irlanda), o modelo escandinavo (na Dinamarca; na Finlândia; na Suécia), e o modelo continental (na Áustria, na Bélgica, na França, na Alemanha, na Holanda, e no Luxemburgo) – e que, muito sinteticamente passamos a caracterizar[2]. Segundo o autor, no primeiro modelo predomina a assistência sob condição de recursos, prestações universais de montante modesto ou planos de seguro social modestos; o Estado intervém apenas em situações compensatórias de disfuncionalidade do mercado e a sua

[2] Temática que será abordada mais pormenorizadamente no capítulo que se segue.

actuação é orientada para grupos alvo muito precisos, mais especificamente para uma clientela de baixos rendimentos, geralmente proveniente das classes operárias e dependentes do Estado; o leque de direitos sociais é limitado, pelo que as condições de atribuição são restritas e a atribuição frequentemente estigmatizante. O segundo modelo é o escandinavo, no qual o acesso aos benefícios é quase universal e de forma a incluir as necessidades e os riscos dos estratos sociais mais vulneráveis; o sistema de protecção social é financiado por impostos e, contrariamente ao modelo anterior, baseia-se na ideia de solidariedade individual, maximizando a independência individual em detrimento da dependência familiar (isto é, do chefe de família). Por último, no modelo continental os direitos estão associados às classes trabalhadoras; o sistema de segurança social é predominantemente financiado por contribuições dos trabalhadores e dos empregadores; existe, igualmente, uma assistência generosa para aqueles que não estão incluídos nos esquemas contributivos.

Atendendo a que os países da Europa do Sul não se encontram contemplados na tipologia de Esping-Andersen (uma vez que, na sua opinião estes países não se encaixam no modelo continental), alguns autores, entre eles Ferrera (2000), admitem um quarto modelo, o modelo mediterrâneo, que compreende países como, a Espanha, a Grécia, a Itália e Portugal. Na óptica de Ferrera (*idem*), os traços principais deste modelo são os seguintes: um sistema corporativo de manutenção dos rendimentos altamente fragmentado em termos ocupacionais (existe uma diversidade de esquemas - com distintas regras quanto a contribuições e a prestações - para o sector privado, para o sector público, para trabalhadores independentes e, mesmo nesses grupos, entre diferentes categorias profissionais); uma elevada polarização interna, com extremos de generosidade (por exemplo, no caso das pensões dos regimes contributivos) acompanhados por grandes lacunas de protecção; o abandono das tradições corporativas no âmbito dos cuidados de saúde e a criação dos Serviços Nacionais de Saúde, pelo menos parcial, baseados em princípios universalistas; um baixo grau de intervenção do Estado nas instituições de bem-estar e uma ligação algo promíscua entre actores

e instituições públicas e não públicas e, por fim, a persistência de clientelismo e a formação - em alguns casos - de complexas "máquinas de favoritismo" para a distribuição selectiva de subsídios. Trata-se, por conseguinte, de um sistema ainda rudimentar e bastante mitigado, onde as redes de solidariedade familiar persistem como forma de colmatar algumas das lacunas associadas a este tipo de sistema de protecção social. Características que levam alguns autores a questionar a existência de um verdadeiro Estado-providência na Europa mediterrânea, nomeadamente em Portugal. É o caso de Boaventura S. Santos que tem vindo sistematicamente a defender a tese de que, em termos técnicos, o Estado-providência português é praticamente inexistente considerando-o, por isso, um quasi-Estado-providência, em virtude de uma evolução tardia marcada pelo contexto da revolução democrática, da crise económica e social causada pela crise petrolífera e dos debates sobre a redução do Estado-providência dos anos oitenta, bem como do exemplo dos modelos de protecção social desenvolvidos nos países ocidentais industrializados, e dos efeitos da integração na Europa comunitária (Santos, 1990, 1993). Por outro lado, as insuficiências da protecção pública do sistema de protecção social fornecida pelo Estado português são, em larga medida, compensadas pela existência de uma forte sociedade-providência, sendo que a dinâmica das redes de relações sociais se substituem a um Estado omisso no domínio das políticas sociais. Santos (1999a: 18) define esta sociedade-providência como "redes de relação de interconhecimento, de reconhecimento mútuo e de entreajuda baseadas em laços de parentesco e de vizinhança, através das quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil e com uma lógica de reciprocidade". Em Portugal uma forte sociedade-providência coexiste, portanto, a par de um fraco Estado-providência.

2. Um outro factor estruturante da construção do Estado-providência relaciona-se com a emergência de uma nova formulação em torno das ideias de cidadania e de direitos sociais. O conceito de cidadania, enquanto direito a ter

direitos, foi abordado de diversas perspectivas. Entre elas tornou-se clássica, como referência, a concepção de Thomas H. Marshall que, em 1949, propôs a primeira teoria sociológica de cidadania, ao desenvolver os direitos e obrigações inerentes à condição de cidadão. Centrado na realidade britânica da época, Marshall (1949) advoga a existência de uma clara tendência na sociedade moderna para a igualdade social cada vez mais ampla, tendência essa que historicamente se desdobraria em diferentes gerações de direitos: a primeira geração seria constituída pelos direitos civis, ou seja, aqueles necessários ao exercício da liberdade individual, construídos sobretudo ao longo do século XVIII; a segunda geração seria constituída pelo direitos políticos, que se referem ao exercício do poder político, consolidados no século XIX; a terceira geração de direitos, os direitos sociais, referentes ao bem estar económico e social, formulados já no século XX. Assim, e considerando aquelas três dimensões de cidadania: a civil, a política e a social, o autor distingue três componentes ao nível da relação Estado/ indivíduo: o primado da lei, a democracia representativa e as políticas sociais (que correspondem, respectivamente, à cidadania civil, à cidadania política e à cidadania social). São estes os elementos que enformam o Estado moderno, sendo que as especificidades políticas e geográficas deste modelo político, resultam de contingências nacionais e do modo como foram sendo incorporados aqueles diversos domínios na sua configuração (Silva, 1997: 39).

A consolidação dos direitos sociais de cidadania pressupõe, por conseguinte, a existência de uma entidade reguladora, que se situe a um nível superior ao dos indivíduos, que garanta a correcção aos desvios do mercado e que imponha uma lógica universalista de cobertura dos riscos sociais e de redistribuição dos rendimentos e dos benefícios. Essa entidade é o Estado que se assume como entidade que introduz o carácter de obrigatoriedade da adesão contributiva ao sistema, isto é, a lógica da responsabilização colectiva face às trajectórias individuais. Mesmo os que são contribuintes líquidos do sistema

sabem que, a qualquer momento, podem recorrer aos benefícios e aos serviços públicos (Rodrigues, 2000).

O que aqui está em causa é a concretização efectiva dos direitos de cidadania – não só dos direitos civis e políticos, mas também dos sociais -, sem qualquer discriminação e em igualdade de oportunidades: o direito ao trabalho, à educação, à saúde, à protecção social em caso de doença ou desemprego, a pensões sociais, à cultura, ao lazer, entre outros.

As políticas sociais, enquanto instrumentos de acção orientados para a defesa dos direitos sociais (sob a forma de programas e medidas de justiça redistributiva), se por um lado requerem um compromisso que permita a divisão e a partilha de bens entre os membros da sociedade, por outro – e atendendo ao modelo político que institucionaliza estas práticas (o Estado-providência) – desempenham um papel fundamental, através da socialização dos riscos, na constituição das relações de reciprocidade e de responsabilidade colectiva, fomentando elos sociais e formas de solidariedade que legitimam a própria sociedade e o seu garante institucional, isto é o próprio Estado.

Ao integrarem objectivos e medidas de carácter social, económico, institucional e político (que em cada momento produzem impactos ao nível das condições de existência os indivíduos), as políticas sociais assentam numa matriz da qual fazem parte orientações políticas e económicas, e cruza diferentes perspectivas e estádios de desenvolvimento humano com atitudes e tomadas de decisão também elas distintas, consoante os contextos políticos e geográficos em que se inscrevem. É por isso que, na nossa opinião, a análise sobre o modelo político dos Estados-nação não se deve limitar ao estudo dos governos e dos aparelhos institucionais que os sustentam, devendo alargar-se à forma como as políticas sociais se estruturam, são implementadas, aplicadas e alcançam os seus objectivos.

Ainda em relação às políticas sociais, importa relevar que desde a última década do século XX se tem vindo a falar de uma nova geração de políticas sociais – as designadas políticas sociais activas. Estas, situam-se no reverso das

denominadas políticas passivas (baseadas em relações assistencialistas e de dependência face ao Estado), uma vez que pressupõem que os indivíduos que se encontram em situação de risco e/ou de vulnerabilidade social devem ser entendidos enquanto actores sociais, isto é cidadãos activos, e não meros assistidos que importa amparar. Implicam, pois, uma reciprocidade de obrigações entre os indivíduos, a sociedade e o Estado e, inevitavelmente, a mobilização de uma multiplicidade de actores (públicos e privados), o que consubstancia uma nova atitude perante a pobreza e a exclusão social nas sociedades democráticas ocidentais que se vem afirmando nas últimas décadas, mais concretamente nos países do espaço comunitário.

3. Os anos "dourados" do pós segunda guerra mundial foram tempos em que o modelo do Estado-providência foi defendido, em países como a Inglaterra, a França e a então República Federal Alemã, por todos os quadrantes políticos com responsabilidades governativas – dos democratas cristãos, aos sociais democratas ou trabalhistas, assistindo-se, ainda, a uma progressiva e paradoxal rendição dos partidos marxistas ao Keynesianismo (Giddens, 1997; Picó, 1999).

Até aos anos setenta o modelo manifestou uma razoável eficácia nas respostas dadas às questões de vulnerabilidade social e de destituição. A socialização dos riscos e os mecanismos de redistribuição revelavam-se, assim, como estratégias capazes de dissolver os conflitos em torno da pobreza e da exclusão social. Este funcionamento aparentemente equilibrado começou, no entanto, a ser posto em causa sobretudo a partir do choque petrolífero de 1973. De um modo geral, os governos ocidentais consideravam cada vez mais difícil manterem-se empenhados no Estado-providência[3]. O final do crescimento económico, a subida das taxas de inflação, os elevados custos fiscais, o aumento

[3] Os problemas inerentes às políticas de bem estar traduzem-se nos custos públicos e no aumento das cargas fiscais. No primeiro caso, nos países da OCDE e durante a última década rondam cerca de 50% do PNB, o que pressupõe que o Estado se tenha convertido no empresário mais importantes dos países capitalistas avançados. No que respeita ao segundo caso, isto é, às cargas fiscais, o aumento das taxas nos países europeus mais do que duplicou em 20 anos (Picó, 1999).

dos gastos públicos e o começo do desemprego massivo ilustravam não só as limitações deste modelo político mas também as suas contradições. Em simultâneo, factores de natureza e âmbito diferenciado colocavam em causa, directa ou indirectamente, a organização e os principais modos de funcionamento do Estado-providência, tais como: a crescente dependência financeira da previdência social; o défice de solidariedade e a desintegração da vida comunal e familiar estável; a excessiva burocratização; a falta de confiança no Estado, nas suas organizações e iniciativas; o aumento das situações de vulnerabilidade social e a emergência de novas formas de exclusão social; a crise da relação salarial fordista[4]; o esgotamento do modelo Keynesiano social-democrata como modelo de regulação económica.

Os anos setenta iniciaram, assim, um período de mutações intensas e multifacetadas, com profundas consequências nos planos social, político, económico e cultural. O Estado Keynesiano, assente numa perspectiva de pleno emprego e de crescimento económico, revela-se inoperante. As transformações no processo produtivo e a crescente rarefacção dos empregos, principalmente os de baixa qualificação, produzem um largo contingente de desempregados, associado a novas formas de pobreza e de exclusão social. O Estado-providência, baseado na relação entre contribuições e prestação de serviços ou acesso a benefícios, deixa de ser capaz de contornar a diversidade de situações de precariedade e de fragilidade do tecido social. O desemprego estrutural causa um forte desequilíbrio entre o número de trabalhadores e o de beneficiários da protecção social. Por outro lado, e associado ao fim do pleno emprego e à crise do financiamento dos sistemas de protecção social, dá-se um deslocamento em torno do papel do trabalho enquanto principal agente de integração social.

Consequentemente, a maioria dos países europeus viu-se afectada por uma crise do Estado-providência (sobretudo financeira), isto é, por uma crise do

[4] Veja-se, nomeadamente, Rosanvallon (1981; 1995); Giddens (1997); Fernandes (1997; 1998); Santos (1999[a]); Boyer (2000); Mozzicaffredo (2000).

Estado enquanto figura reguladora dos mecanismos e intervenções para assegurar o bem-estar dos cidadãos.

O processo de desintegração do Estado-providência representa, desta forma, uma expressão do colapso dos modos fordista de regulação, como resultado da crise de produção fordista.

Com a emergência do novo capitalismo, assente em inovações tecnológicas e informacionais, impõem-se mudanças significativas no mundo de trabalho. Flexibilidade, autonomia, pluricompetências, polivalência, autonomia e criatividade passam a ser qualidades exigidas aos trabalhadores. Para "os menos dotados" a nova realidade poderá significar a destituição do seu "saber-fazer", a perda de protecções colectivas, o isolamento e, em última instância, o afastamento do seu local de trabalho. Situação que redunda no crescimento do desemprego e, subsequentemente, na emergência de novas desigualdades sociais.

Nesta nova era do capitalismo, o alcance universal dos Direitos Humanos encontra-se mitigado pelo crescente exército de excluídos, constituído por aqueles que se tornam supérfluos no paradigma económico vigente (Castel, 1995 e 2000; Fitoussi e Rosanvallon, 1997). Os indivíduos estão, assim, cada vez mais imersos na inquietação causada pelas incertezas e novos riscos sociais (Hespanha, 2001 e 2002) – o que, não raras vezes, conduz a situações de extrema desintegração e precariedade social (Castel, 1995), e de vulnerabilidade e desqualificação social (Paugam, 1991). Pleno emprego, sistemas públicos de protecção social, regulação estatal e pactos sociopolíticos parecem ser incompatíveis com as novas tendências da era global.

4. É neste quadro de transformação do sistema capitalista, que tem vindo a ser justificado por um "novo espírito de capitalismo" (Boltanski; Chiapello, 1999), e de crise do Estado-providência, que equacionamos a necessidade de uma nova gestão do social (Fernandes, 2000) susceptível de responder às demandas do actual contexto, que envolva processos tão variados tais como: a organização

da sociedade civil, a criação de novos tipos de solidariedade e a reconstrução do Estado.

Pensamos que a sustentabilidade dos Estados modernos só será possível na medida em que existam formas de interdependência entre os cidadãos, o Estado e o Mercado. É por isso que relevamos o papel desempenhado pela sociedade civil organizada - aqui entendida enquanto esfera de interacção social entre a economia e o Estado, composta pela esfera íntima (família), pela esfera associativa ou particular (associações voluntárias, IPSS's, mutualidades, por exemplo), por movimentos sociais e por formas de comunicação pública (Vieira, 1998) - no que respeita à sua participação activa na resolução de questões sociais, às quais o Estado nem sempre consegue (ou pode) dar resposta. O poder atribuído à sociedade civil advém, precisamente, da sua capacidade para mobilizar os cidadãos, de forma organizada, e em defesa do bem-estar comum. Defendemos que o Estado não é, nem deve ser, o único responsável pela protecção, solidariedade, equidade e coesão social – as políticas sociais são políticas públicas, o que não significa que tenham que ser públicos todos os agentes e acções envolvidas (Mozzicafreddo, 2000; Rodrigues, 2000).

Esta reflexão reporta-nos para uma outra – a do desenvolvimento local integrado e sustentável. Sustentabilidade que abrange diversas dimensões, entre as quais destacamos: a ambiental, a social, a política, a institucional, a ética e a cultural. O local assume aqui um papel deveras importante, na medida em que se apresenta como o *locus* em que todas aquelas dimensões podem ser mais facilmente integráveis, num projecto socialmente comprometido com todos os agentes (governamentais e não governamentais, com ou sem fins lucrativos). Esta abordagem implica, pois, uma perspectiva de crescente participação e *empowerment* das populações.

O grande desafio é, deste modo, o de avançar em direcção a uma democracia mais participativa, que valorize o seu capital social como requisito básico para o desenvolvimento do bem-estar da sociedade, para a construção de

uma esfera pública mais democrática e propagadora de uma nova ética que preconize justiça, coesão e participação.

Decorrente destas reflexões, as quais enunciam as problemáticas teóricas principais do nosso trabalho, e tendo por base as formas e as dinâmicas que as políticas sociais assumiram na região do Minho-Lima, no período compreendido entre 1996 e 2000, passamos a expor os objectivos que sustentaram a nossa investigação empírica.

Os objectivos foram os seguintes:

1. apreender a trajectória evolutiva das políticas sociais ao nível nacional, e respectiva contextualização no âmbito da União Europeia;
2. identificar os principais eixos de recomposição social da região do Minho-Lima, ocorrida nas últimas décadas;
3. delimitar e analisar os programas e as políticas sociais locais aplicadas na área territorial e no período em análise;
4. elaborar estudos de caso das políticas sociais locais.

A partir daqueles objectivos e, em especial, dos estudos de caso, procurámos ainda:

- relacionar as políticas sociais accionadas com as necessidades locais;
- analisar o modo como os diferentes agentes institucionais locais geriram, nas suas múltiplas vertentes, as diversas políticas sociais;
- conhecer a representação daqueles agentes sobre as necessidades locais e a hierarquização que delas fazem;
- compreender os factores subjacentes à adesão a determinadas políticas sociais;
- analisar as formas e as estratégias de intervenção por parte dos actores institucionais e as suas consequências ao nível local;

- percepcionar os efeitos estruturais que as políticas sociais implementadas na região produziram ao nível do desenvolvimento local e institucional

Importa ter presente duas notas quanto ao nosso objecto de estudo. Em primeiro lugar, a opção pela região do Minho-Lima decorreu da conjugação entre, por um lado, a curiosidade científica e a nossa prática profissional ao nível de um dos concelhos desta área. A região constitui aquilo que na nomenclatura estatístico-administrativa do país se denomina de NUT III[5], que agrega um único distrito, o de Viana do Castelo, e vários concelhos. Estamos conscientes que não se prefigura como uma unidade geográfica de matriz sociológica, em termos puros, o que não deve inviabilizar considerá-la como um elemento categorial pois, como veremos mais à frente, é um território que apresenta soluções de continuidade geográfica, culturais, sociais e políticas que lhe dão, face a determinados indicadores, uma leitura homogeneizante. Em segundo lugar, a escolha do ano de 1996, como ano de início do nosso arco temporal de análise, resulta do facto de ser esse o momento em que no contexto da sociedade portuguesa, e particularmente induzido pela alteração governamental – passagem do XII Governo Constitucional, presidido por Aníbal Cavaco Silva, para o XIII, presidido por António Guterres - se dá uma alteração relevante no campo das políticas sociais, no sentido da adopção de novas formas de gestão do social directa ou indirectamente impulsionadas pelo Estado, e que temos vindo a designar por políticas sociais activas.

[5] Como já tivemos oportunidade de explanar, a Nomenclatura de Unidades Territoriais (NUT) para fins estatísticos tem vários níveis geográficos, conforme o nível de desagregação assumido – NUT I, o território nacional (Continente e Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira); NUT II, com sete unidades territoriais: as áreas de intervenção das cinco Comissões de Coordenação Regional e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira; NUT III, trinta unidades que correspondem a subdivisões das regiões integradas no nível II.

2. Desenho metodológico global

Atendendo à problemática teórica e aos objectivos da investigação, todos os procedimentos da recolha empírica, resultaram no seu conjunto, no privilegiar da aplicação de técnicas de recolha e tratamento da informação de natureza qualitativa. A opção prendeu-se com o facto destas permitirem, por um lado, apreender a "acção-significado" dos sujeitos, isto é, não só as práticas mas também o significado que os indivíduos atribuem à sua acção[6]; por outro, captar a variabilidade das relações entre as práticas e os significados atribuídos pelos actores através das suas interacções sociais, ou seja, apreender o modo pelo qual diferentes pessoas, em diferentes contextos, conhecem, interpretam, estruturam e constróem a sua realidade (Bericat, 1998).

1. Uma primeira reflexão sobre as metodolcgias qualitativas recai sobre o papel da teoria no âmbito de uma investigação qualitativa. Se para os racionalistas "à teoria é conferido o papel de comando do conjunto do trabalho cientifico" (Almeida e Pinto, 1986: 62) - raciocínio dedutivo -, já no quadro do paradigma qualitativo a teoria pode aparecer quer no início quer no fim da investigação - raciocínio indutivo -, dependendo a opção do facto da teoria se situar no contexto da descoberta ou no contexto da prova[7]. Assim, se a investigação se situar no contexto da descoberta, a formulação da teoria ou do modelo de análise pode ser realizado tendo por base hipóteses elaboradas no decurso ou no final da investigação. Em contrapartida, no contexto de prova, o

[6] Não deixa de ser relevante que, em termos conceptuais, subsista uma importante diferença entre comportamento e acção. Enquanto para aqueles que utilizam o termo comportamento, o indivíduo é um sujeito passivo de causa que lhe é exterior e, em simultâneo o determina de modo consciente ou não, para os que percepcionam a vida social por intermédio do termo de acção, o indivíduo, no plano epistemológico, é um sujeito ou actor, dotado de uma consciência capaz de eleger, de avaliar e de atribuir significado aios seus actos (Pizarro, 1998).

[7] De Bruyne [et al.] referem-se ao contexto da descoberta como sendo "aquele no qual nos perguntamos como encontramos, como construímos nossas hipóteses e nossas teorias". O contexto da prova, por sua vez, é "aquele no qual levantamos a questão de saber se aceitamos ou rejeitamos as hipóteses e as teorias" (De Bruyne [et al.] 1991, pp. 108-109).

principal objectivo é o de verificação ou refutação das hipóteses e da teoria. Trata-se, no fundo, de uma questão de lógica aplicada no processo de investigação (Lessard [et al.] 1994).

Atendendo a que o principal objectivo da nossa investigação foi o de percepcionar as principais formas e dinâmicas das políticas sociais ao nível da região do Minho-Lima (a partir da segunda metade dos anos noventa), assumimos, no plano teórico-metodológico, uma postura assente no papel crucial que a teoria tem na orientação da investigação empírica. Como vários sociólogos têm defendido, de modo recorrente, e colocado em prática no âmbito dos seus trabalhos científicos, a concretização da investigação empírica só ganha um sentido de descoberta, de renovação e, por vezes, de transformação radical do conhecimento científico, socialmente aceite num determinado momento histórico, desde que enformada pelo comando da teoria (Almeida e Pinto, 1976 e 1986). A reflexão realizada sobre o problema de investigação a que procurámos dar uma resposta e os principais eixos que sintetizam algumas das contribuições analíticas em torno da temática das políticas sociais, já expressa uma orientação teórica que consideramos se foi tornando mais explícita e enunciativa à medida que as actividades se realizavam.

Uma outra dimensão a considerar em torno das metodologias qualitativas respeita à recolha da informação. É nesta fase que as informações sobre o mundo real se transformam em dados pertinentes à problemática da investigação, operação intimamente associada aos procedimentos técnicos utilizados na recolha da informação. Neste sentido, utilizamos uma estratégia de investigação que, no quadro do método de análise intensiva, se baseou em determinados componentes:

- delimitação dos principais eixos de recomposição social da região do Minho-Lima;
- delimitação das diversas políticas sociais activas que tiveram tradução ao nível local;
- estudos de caso.

Essa estratégia foi integrada por um conjunto de técnicas de recolha e tratamento da informação empírica que, em simultâneo, nos possibilitou não só o acesso à complexidade inerente ao nosso objecto empírico, como igualmente à saturação da informação e à triangulação da prova (Lessard [et al.] 1994; Ragin, 1994; Yin, 1994). Este procedimento não só nos permitiu a validade instrumental[8] (também designada de validade pragmática ou validade de critérios), como também a validade de teórica[9] (ou validade de construção). Deste modo, e no que diz respeito aos procedimentos técnicos a que recorremos, a nossa investigação teve por base contributos diversificados. Recorremos à análise documental, às entrevistas semi-directivas e directivas e à própria observação. No caso da primeira, a nossa atenção incidiu sobre diversos tipos de documentos: informação estatística (produzida por organizações locais, públicas e privadas, e pelo Instituto Nacional de Estatística); legislação; programas sobre as acções desenvolvidas pelos agentes locais; documentos das diversas organizações (Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social, Associações, Autarquias, IPSS's); documentos de avaliação das políticas implementadas, entre outros. As entrevistas foram realizadas a informantes-privilegiados, a responsáveis locais pela aplicação das diversas políticas sociais e a agentes institucionais. A observação confinou-se ao conhecimento do modo como os diversos agentes foram gerindo, nas suas múltiplas vertentes, as diversas políticas sociais.

---

[8] A validade instrumental manifesta-se quando um procedimento consegue demonstrar que "as observações efectuadas vão de encontro àquelas que foram geradas por um procedimento alternativo, ele próprio tendo sido considerado já como válido" (Kirk e Miller, 1986 *in* Lessard [et al.] 1994: 70).

[9] A validade teórica existe quando um procedimento pode demonstrar claramente que o quadro teórico corresponde efectivamente às observações. Acrescente-se que este tipo de validade tem por base não somente a validade instrumental e a aparente mas, também, "o modo como é construída a ligação inferencial entre os factos alvo de observação e os conceitos ou modelos teóricos a eles ligados" (Lessard [et al.] 1994: 70).

2. Definidos que foram os aspectos principais que enformaram o desenho global da nossa investigação, pretendemos neste ponto dar conta, de um modo mais específico, das técnicas de recolha e tratamento da informação accionadas, referenciadas pelos objectivos do nosso trabalho.

Objectivo 1: *Caracterização da evolução das políticas sociais ao nível nacional e respectiva contextualização no âmbito da União Europeia.*

Para a concretização deste objectivo, recorremos, fundamentalmente, à análise documental, uma vez que esta técnica nos permitiu fazer um levantamento de todo o património teórico existente sobre esta temática. A nossa atenção incidiu sobre diversos tipos de documentos: legislação, relatórios elaborados no âmbito do Conselho Europeu, documentos de trabalho do Parlamento Europeu, Resoluções do Conselho de Ministros, Plano de Desenvolvimento Económico e Social, Plano Nacional para a Inclusão, Planos Nacionais de Emprego, entre outros.

Dada a panóplia de documentos analisados, e consequentemente o manancial de informação disponível, procedemos a uma sistematização contínua à medida que a recolha de dados se foi processando, isto é, à redução (selecção, codificação e simplificação) e à organização do material compilado. Foi, assim, criada uma base de dados, bem como um conjunto de matrizes, com a apresentação da informação. Deste modo foi-nos possível uma constante regulação, quer dos procedimentos técnicos da pesquisa, quer da análise da informação (Costa, 1986).

Objectivo 2: *Identificação dos principais eixos de recomposição social da região do Minho-Lima ocorrida nas últimas décadas.*

Tendo como quadro de referência a evolução rápida e multifacetada que caracteriza a sociedade portuguesa, sobretudo a partir dos anos 60, procurámos

apresentar numa perspectiva histórica os principais traços que enformam o Portugal contemporâneo, o que nos permitiu contextualizar o nosso objecto de estudo.

Foi privilegiada uma abordagem retrospectiva e comparativa. Assim, partindo da caracterização geral do país, procedemos à sua comparação com a região do Minho-Lima e desta com os concelhos que a constituem.

Em função dos interesses da análise e das disponibilidades estatísticas, foram tidas como datas de referência os anos 1960, 1981, 1991 e 2001, tendo como principal fonte os Recenseamentos Gerais da População. Paralelamente, foram utilizadas informações estatísticas produzidas por organizações locais. Acrescente-se que dada a insuficiência e a duvidosa qualidade atribuída à informação do Recenseamento Geral da população de 1970, os dados referentes a esse ano não foram considerados.

Os dados obtidos foram lidos a partir de uma grelha teórico-empírica, baseada nos seguintes indicadores:

- indicadores espaciais e socio-demográficos (áreas, freguesias e densidade populacional; população total e respectiva taxa de variação; estrutura etária e taxas de variação; índice sintético de fecundidade; taxa de natalidade, mortalidade e índice de envelhecimento);
- indicadores referentes às estruturas familiares (tipo de família, média de pessoas por família, famílias segundo o tipo de alojamento, entre outros);
- indicadores de escolarização (taxa de analfabetismo, níveis de escolaridade por sexo e idades por concelho);
- indicadores de recomposição socioprofissional (taxa de actividade global, população activa por sector de actividade económica, por grupo de profissões, idade e sexo; principal meio de vida e situação na profissão);

- habitação e qualidade de vida (alojamentos familiares, segundo instalações existentes; indicadores *per capita* concelhio, percentagem de poder de compra; saúde, entre outros).

A informação recolhida foi tratada mediante uma análise estatística simples (frequências absolutas, frequências relativas e taxas de variação) que nos possibilitou uma noção diacrónica dos indicadores acima apresentados.

Objectivo 3: *Delimitação e análise dos programas e das políticas sociais locais aplicadas na área territorial e no período em análise.*

A partir da recolha e da compilação de vários documentos escritos (relatórios de actividade, folhetos de apresentação e divulgação dos programas, dados económicos relevantes, levantamentos e análises sóciográficas, monografias, documentos de avaliação das políticas sociais implementadas, entre outros), foi nosso intuito caracterizar os programas e as políticas sociais activas aplicadas na região do Minho-Lima, no período em análise[10].

Este procedimento metodológico foi complementado pela técnica da observação, quer directa, quer indirecta (através de entrevistas de carácter exploratório). O objectivo pretendido era duplo: primeiro, a observação *in loco* e a aproximação ao objecto de estudo; segundo, encontrar pistas de reflexão, ideias e hipóteses de trabalho que complementassem e esclarecessem alguns aspectos pertinentes e ocultos na documentação escrita.

Saliente-se que em relação ao financiamento não nos foi possibilitado o acesso a esse tipo de informação na esmagadora maioria dos programas e políticas sociais implementadas, o que conduziu a que na sua caracterização não entrássemos em linha de conta com esta dimensão.

Importa ter ainda presente que nunca foi objectivo do nosso trabalho fazer uma avaliação plena, quer das consequências das políticas sociais locais ao nível

[10] Vd. Anexos III e IV.

da região, quer dos resultados das acções das duas IPSS's que constituíram os nossos estudos de caso. Consideramos humildemente que o trabalho que fizemos poderá contribuir para o início de um tal processo, mas posiciona-se na interpretação de cariz sociológica das acções dos agentes institucionais locais no que concerne à implementação e aplicação das políticas sociais.

Objectivo 4: *Elaboração de estudos de caso das Políticas Sociais Locais.*

Tendo por base a inventariação, a sistematização e a análise da informação recolhida nas etapas anteriores, foram escolhidas duas unidades de pesquisa que, na nossa opinião, se apresentavam pertinentes para responder à nossa pergunta de partida – o Gabinete Social de Apoio à Família (GSAF) e a Associação Portuguesa de Pais e Amigos do Cidadão com Deficiência Mental (APPACDM) – núcleo de Viana do Castelo. A primeira por se ter candidatado à medida 5 do Programa INTEGRAR - Construção e Adaptação de Infra-estruturas e Equipamento de Apoio – e por ter criado o Centro de Acolhimento aos Sem Apoio (CASA), com o objectivo de oferecer uma resposta estruturada e englobante às problemáticas de exclusão social como a toxicodependência, o alcoolismo, a seropositividade, os sem-abrigo, entre outros; pelo esforço e preocupação constantes na rentabilização dos recursos disponíveis em prol dos segmentos da população mais vulneráveis. A segunda pelo espírito empreendedor demonstrado no que concerne ao combate ao desemprego, à pobreza e à exclusão dos grupos sociais mais desfavorecidos (pessoas com deficiência mental, beneficiários do Rendimento Mínimo Garantido, desempregados, mulheres com baixas qualificações, entre outros), mais especificamente pelas medidas adoptadas no âmbito do Mercado Social de Emprego. Refira-se que aquelas duas unidades de pesquisa foram seleccionadas porque ambas: i) são instituições particulares, sem fins lucrativos, e com incidência ao nível distrital; ii) integram-se no designado terceiro sector; iii) desenvolveram projectos a partir de candidaturas a financiamentos públicos,

operacionalizados através de programas e medidas no âmbito das denominadas políticas sociais activas; iv) empreenderam esforços no sentido de responder a necessidades locais não satisfeitas pelo Estado ou outras instituições; v) assumem um importante papel na promoção do desenvolvimento social local; vi) apresentam-se como agentes activos e promotores de alternativas tendentes à atenuação dos problemas e das necessidades sociais locais.

A adopção do método de estudo de casos[11], com uma vertente fortemente empírica (Ragin, 1994), prendeu-se com o facto deste permitir, através de uma análise em profundidade, alcançar não só o que comummente se designa como "factos", como também a experiência, os significados e os símbolos implicados nas interacções dos actores sociais, definindo os seus próprios pontos de vista (Hamel [et al.] 1993). A flexibilidade metodológica dos estudos de caso permitiu-nos cruzar informação de diversos tipos (estatísticas oficiais, documentos das instituições, relatórios, entre outros) e recolhida junto de diversas fontes, complementando-a com a análise de entrevistas, bem como da sua interacção com as instituições a que pertencem e com os actores que delas fazem parte.

As entrevistas foram uma técnica privilegiada na recolha da informação, em particular as entrevistas semi-directivas. A escolha deste tipo de entrevista justifica-se por duas razões: por um lado, porque possibilita ao entrevistador conduzir a conversa no sentido dos temas pretendidos; por outro, porque permite ao entrevistado uma certa liberdade de resposta que pode funcionar como uma chamada de atenção para novas pistas de exploração. O recurso à entrevista semi-directiva apresenta-se como a melhor forma de captar os processos e as dinâmicas, as subjectividades, as interpretações, os contextos e as acções, enfim, captar o palco onde os principais protagonistas, mais ou menos dirigidos pelas circunstâncias, embora dentro de limites muito estreitos ditados pela realidade.

[11] Refira-se que para Hartley (1994) o estudo de caso não deve ser encarado como um método de investigação mas antes como uma estratégia que utiliza vários métodos em simultâneo: entrevistas, questionários, observação directa, análise documental, de discurso, entre outros.

Nessa medida interessava-nos obter elementos que pudessem complementar as fontes de pesquisa documental, assim como conhecer a diversidade de posições e de opiniões de um conjunto seleccionado de pessoas relacionadas com o nosso objecto de estudo.

As entrevistas foram acompanhadas por um guião de entrevista elaborado previamente[12]. Deste, constavam os nós centrais da nossa investigação, a saber:

a) diagnóstico do meio e da população local; composição, características e condições de vida da população e sua evolução; problemas e carências; tipos de intervenção efectuados e sua avaliação;
b) caracterização da acção das instituições no contexto local: valências, actividades e âmbito de actuação; população alvo dessas actividades; redes de cooperação inter-institucional e apoios; formas de participação das populações; relação entre essas populações a instituição em causa; autoavaliação das acções desenvolvidas;
c) representações dos entrevistados sobre as políticas sociais de um modo geral.

No que diz respeito à escolha dos entrevistados[13], a nossa principal preocupação foi a de reunir os pontos de vista e os contributos de diversos actores e das diversas instituições envolvidas. Incluíram-se indivíduos que foram, ou são, vereadores camarários com o pelouro da acção social na Câmara Municipal de Viana do Castelo (CMVC), dirigentes e técnicos das IPSS's em estudo, bem como técnicos do Instituto de Reinserção Social (IRS), do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), do Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social (CDSSS) e do Centro Hospitalar do Alto Minho (CHAM) – totalizando 17 entrevistas (5 no CASA, 5 na APPACDM, 1 no IRS, 1 no IEFP, 3 no CDSSS, 1 na CMVC e 1 no CHAM), num total de cerca de 21 horas de gravação.

[12] Vd. Anexo I.
[13] Vd. Anexo II.

O registo da informação recolhida foi complementado por uma posterior transcrição de cada uma das entrevistas. Sendo o discurso sempre identificado com a pergunta do entrevistador, possibilitou-nos a reconstrução dos discursos, bem como a análise global de cada uma das respostas que constituem o *corpus* de análise. Optou-se por uma análise de conteúdo temática "rápida e eficaz na condição de se aplicar a discursos directos" (Bardin, 1994: 153), cujas unidades de registo foram constituídas pelas áreas temáticas que estruturaram a entrevista.

A observação directa, a par das técnicas já mencionadas, foi também um dos métodos de recolha de informação utilizados, aproveitando a oportunidade de inserção no terreno e o contacto com alguns agentes locais particularmente bem posicionados.

Refira-se que o facto de optarmos por esta estratégia metodológica não implicou a aceitação acrítica dos significados que os actores atribuem às suas próprias experiências, pelo contrário, passou pela nossa inserção nos contextos particulares e nas relações sociais que lhes dão origem, garantindo, deste modo, a objectividade da análise.

Concomitantemente, o facto de se tratar de um estudo de casos e, portanto, o número de projectos/ programas analisados ser necessariamente mais reduzido do que se tratasse de uma metodologia eminentemente quantitativa, não invalida a sua representatividade sociológica. Como defende Hamel [et al.] (1993), são as qualidades teórico-metodológicas do(s) caso(s) e não o seu número que determinam o seu valor em termos de representatividade.

Capítulo III

AS POLÍTICAS SOCIAIS NA UNIÃO EUROPEIA

Como decorre das considerações que temos vindo a elaborar, assistimos nas últimas décadas a um reconhecimento crescente, por parte dos Estados-membros da União Europeia (UE), do papel central das políticas sociais como factor produtivo do desempenho económico e social. Neste sentido, o modelo social europeu[1] tem permitido gerir as mudanças incessantes das sociedades, ao abarcar políticas tão diversas tais como as: da educação, da saúde, do bem-estar e protecção social, da saúde e segurança no trabalho, e da luta contra o racismo e a discriminação. O modelo assume várias formas: sistemas de segurança social, acordos sociais quanto ao emprego e à distribuição de rendimentos, e sistemas de protecção social. Foi concebido e é aplicado de diferentes maneiras, ao abrigo de acordos distintos: públicos e/ou privados, com parceiros sociais e com o sector da economia social nos vários países da UE.

No presente capítulo procuraremos, num breve registo, enunciar os acontecimentos que, na nossa opinião, marcam os principais desenvolvimentos das políticas sociais e das políticas de luta contra a pobreza e a exclusão social em contexto da UE. Os propósitos de tal enunciação decorrem fundamentalmente do facto de entendermos que a análise das políticas sociais activas em Portugal não pode ser concebida sem um prévio enquadramento em termos da UE (da qual Portugal é membro de pleno direito desde 1986), enquanto mecanismo institucional de coordenação dos diferentes modelos de Estado-providência e principal catalisador de diversas mutações, nomeadamente por via das políticas que procura implementar nos domínios do emprego e da protecção social.

[1] A este propósito veja-se mais pormenorizadamente o ponto 2, deste capítulo, sobre o(s) modelo(s) social(ais) europeu(s).

1. Breve incursão pelas políticas sociais na União Europeia

O primeiro evento a assinalar é o que respeita ao Tratado constitutivo da Comunidade (o Tratado de Roma, em 1958) que, no entanto, apenas continha algumas disposições dispersas em matéria de política social e de emprego. Existia um título sobre a política social e a política de mercado de trabalho mas, à excepção do artigo 119º (relativo à igualdade de remunerações entre trabalhadores de ambos os sexos), aquelas disposições constituíam mais declarações políticas que normas juridicamente vinculativas. A política social era considerada, então, como um prolongamento da política económica e, no seu conjunto, manteve-se até à década de oitenta do século passado, como um epifenómeno. A ênfase da intervenção era atribuída ao incremento do mundo laboral no seio do Mercado Comum, cuja acção consistia na aplicação de disposições legais em matéria de redução das barreiras à livre circulação dos trabalhadores. Podemos mesmo afirmar que os únicos resultados concretos obtidos no período compreendido entre 1958 e 1974 foram a aplicação do princípio de livre circulação dos trabalhadores migrantes e das disposições em matéria de segurança social para esses trabalhadores, e a criação do Fundo Social Europeu (FSE).

Em 1974, o Conselho Europeu adoptou o primeiro Programa de Acção Social, no qual se realçava a necessidade de uma cooperação estreita no domínio do social. Aquele programa marcou o início de uma políticas social mais activa, dando origem a outros Programas de Acção. Três grandes princípios foram então enunciados, passando a enformar a acção comunitária no campo social: pleno emprego e melhor emprego; melhoria das condições de vida e de trabalho; maior participação dos trabalhadores e dos empresários nas decisões económicas e sociais da Comunidade. Foram, assim, aprovadas directivas sobre a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no trabalho e na formação; sobre a segurança e a saúde no local de trabalho; bem como programas de acção

específicos para os portadores de deficiência, para as pessoas com fracos rendimentos e para as pessoas idosas.

Tendo sido fundamentalmente adoptado para facilitar a realização do Mercado Interno, o Acto Único Europeu (datado de Fevereiro de 1986), viria a constituir um ponto de viragem decisivo relativamente aos aspectos da política social comunitária. Isto porque introduzia temas que deram forma à agenda económica e social europeia da década de noventa. A sua principal preocupação era a realização do mercado único até 1992, embora já incluísse elementos que viriam a influenciar a forma e a dinâmica da política social europeia. O realce conferido ao mercado único foi rapidamente seguido de pressões no sentido de inserir uma dimensão social que compensasse os efeitos de uma maior concorrência transfronteiriça e assegurasse que os proveitos advindos da nova ordem económica fossem partilhados entre trabalhadores e empresas.

Neste sentido, o artigo 118º-A do Tratado CE, criado pelo Acto Único, estabelecia que os Estados-membros se deviam empenhar na promoção da "melhoria, nomeadamente, das condições de trabalho, a fim de protegerem a segurança e a saúde dos trabalhadores". A menção às condições de trabalho era significativa e foi, mais tarde, aplicada em directivas com particular incidência nas condições de trabalho (na área da protecção das grávidas e do horário do trabalho, por exemplo). Sublinhe-se que a introdução deste artigo tinha por base, por um lado, a vontade de assegurar padrões mais elevados e uniformes relativamente ao ambiente de trabalho que se estendessem a todos os trabalhadores; por outro, o facto de a realização do mercado interno tornar necessário a criação de normas impeditivas do *dumping social.*

O artigo 118º-A admitia, também, e pela primeira vez, a votação por maioria qualificada e estipulava que o Conselho podia "adoptar, por meio de directivas, prescrições mínimas progressivamente aplicáveis, tendo em conta as condições e as regulamentações técnicas existentes em cada Estado-Membro". O que possibilitava aos Estados-membros manter, ou introduzir, requisitos mais exigentes, desde que fosse atingida uma base mínima. A ideia de nivelar por

cima em vez de nivelar por baixo foi deveras importante para a difusão dos valores e das realizações do modelo sócio-económico europeu entre os diferentes sistemas nacionais.

O artigo 118º-B, por sua vez, introduzia a ideia de diálogo, à escala europeia, entre entidades patronais e trabalhadores, ou seja, a ideia do diálogo social europeu (desenvolvido em 1993 e encorpada no Acordo relativo à Política Social anexo ao Tratado de Maastricht).

A Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, que se seguiu ao Acto Único Europeu, foi assinada em Dezembro de 1989, por onze governos, com excepção do Reino Unido. A Carta, também designada por "Carta Social", estabelecia um núcleo comum de princípios fundamentais a que todos os Estados-membros podiam ambicionar e que, desde então, tem constituído um ponto de referência para a política social (COM(89)0568). Em 1991, o Conselho adoptou a directiva 91/533/CEE, relativa à obrigação do empregador informar o trabalhador das condições aplicáveis aos contratos de trabalho, mas o principal êxito consistiu na adopção de directivas que visavam melhorar a segurança e a saúde no local de trabalho. Acrescente-se que desta Carta viria a resultar o segundo Programa de Acção, destinado a pôr em prática os princípios da "Carta Social".

No Acto Único Europeu sublinhava-se, igualmente, a importância de reforçar a coesão económica e social na Comunidade, o que se viria a reflectir no artigo 130A-D. O alargamento da comunidade à Grécia, à Espanha e a Portugal consolidou ainda mais a necessidade de reduzir as desigualdades entre as várias regiões da Comunidade.

Assim, e não obstante se centralizasse na realização do Mercado Único, o Acto Único teve também por consequência mostrar que o Mercado Único devia conter uma forte dimensão social, para poder funcionar e ser aceite por todos os cidadãos europeus.

O segundo acontecimento marcante em termos de política social comunitária ocorreu em 1993, um ano que transformou a forma como o emprego

viria a ser definido. O processo iniciou-se com o Quadro Comunitário para o Emprego da Comissão e continuou com o Livro Branco *Crescimento, Competitividade e Emprego*, mais conhecido por "Relatório Delors". Nele eram propostas soluções concretas com vista à melhoria da situação do emprego (COM(93)900).

Pela primeira vez foram abordadas duas questões pertinentes. Por um lado, aquele Livro Branco afirmava a necessidade de os Estados-membros e os seus parceiros actuarem decisivamente em todo um conjunto de políticas - dos impostos à formação, da educação à economia, da protecção social à parceria social -, a fim de conseguir que o crescimento económico gerasse o máximo de empregos. Tornava-se assim claro que as medidas com incidência no mercado de trabalho eram fundamentais, mas não suficientes, para aumentar de modo significativo o desempenho em matéria de emprego. Salientava que o crescimento económico era também fundamental, mas não o bastante, para converter sucesso económico em empregos. A agenda passava a ser mais global, isto é, objectivava reformar estruturas para consignar políticas estruturais, incentivos e investimentos nos sistemas de educação, de formação e do mercado de trabalho; dessa forma, permitia que as pessoas dessem o seu contributo e que os mercados respondessem eficazmente. Por outro lado, o Livro Branco chamava a atenção para o facto de que a União devia assumir um papel central, ajudando os Estados-membros e os seus parceiros a enfrentarem problemas de emprego comuns. Pela primeira vez, perguntava-se "como poderiam" - e não "se poderiam" - os Estados-membros trabalhar em conjunto para solucionar os problemas de desemprego.

Aquela evolução foi consolidada de duas formas: o Tratado da UE e o Tratado de Amesterdão. O Tratado da UE, mais conhecido pelo Tratado de Maastricht, entrou em vigor a 13 de Novembro de 1993 e introduziu novas possibilidades no campo social, nomeadamente sob a forma do "Acordo relativo à Política Social", aprovado por praticamente todos os Estados-membros (com excepção, mais uma vez, do Reino Unido). Com a adopção do Tratado, foram

introduzidos dois conjuntos de normas no domínio social: as disposições do Tratado CE (válidas para os 15 Estados-membros), e o acordo anexo ao "Protocolo (n.º 14) relativo à política social". O Acordo associado ao Protocolo n.º 14, anexo ao Tratado da UE, comportava duas importantes inovações: a primeira era que o papel dos parceiros sociais seria consideravelmente aumentado; a segunda, que a maioria qualificada nas votações do Conselho se alargava a outros domínios, a saber - melhoria do ambiente de trabalho (a fim de proteger os trabalhadores), igualdade entre homens e mulheres (no que concerne às oportunidades no mercado de trabalho e ao tratamento no trabalho), e integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho. O Acordo reforçava, ainda, a ideia de que os Estados-membros deviam prosseguir o caminho aberto em 1989 pela "Carta Social" e instituía a aprovação, por maioria qualificada, de medidas como as relativas às condições de trabalho e à informação e consulta dos trabalhadores (note-se que anteriormente a sua aprovação exigia unanimidade).

Pelo Acordo ficava também estabelecido um mecanismo alargado de consulta das organizações patronais e dos sindicatos para a preparação de propostas e, pela primeira vez, era dada aos parceiros sociais a opção para chegarem a acordos contratuais de nível europeu, os quais se podiam substituir à legislação. Ao introduzir uma nova base de acção, o Acordo conferia um novo papel aos parceiros sociais e, consequentemente, à importância do diálogo social europeu, no que concerne à elaboração da política social e de emprego na Europa.

Assinale-se que no centro da acção destinada a dar forma ao potencial daquela evolução política, esteve a iniciativa da Comissão de lançar um Livro Verde e, posteriormente, um segundo Livro Branco, desta feita sobre o futuro da política social europeia.

Assim, em Julho de 1994, a Comissão aprovava o *Livro Branco da Política Social Europeia* (CE, 1994), que delineava a estratégia da UE para o estabelecimento de uma política social europeia para os seis anos seguintes (e para além deles). Este Livro Branco confirmava o valor e o carácter original do

modelo social europeu e, apontava para a necessidade de reformular o modelo a fim de se ajustar às necessidades contemporâneas. Estavam também identificadas as principais características da mudança: a globalização do comércio mundial e o impacto das novas tecnologias sobre o trabalho e sobre o indivíduo; a evolução demográfica e o envelhecimento gradual da sociedade, com uma proporção mais pequena de população economicamente activa e maiores despesas com cuidados de saúde e pensões de reforma.

A feitura do Livro Branco constitui, de facto, um marco importante a relevar no que concerne à política social europeia. Nele começavam a ser abordadas as temáticas do emprego e do desemprego, propondo-se um Plano de Acção para reformular os sistemas de emprego. O Conselho Europeu aprovou o plano e o Programa de Acção Social de médio prazo para 1995 - 1997 e deu-lhe realização. O programa centrava-se no emprego, na consolidação e na criação de legislação (quando necessário e adequado), e na igualdade de oportunidades para mulheres e homens. Isto é, na construção de uma sociedade activa para todos.

O marco seguinte foi o Tratado de Amesterdão de 1997. Uma das funções primordiais da Conferência Intergovernamental de 1997 foi a de demonstrar o empenho (e a capacidade) da União, para ajudar na reflexão sobre as preocupações básicas dos cidadãos, num mundo marcado pela integração dos mercados europeus de bens, serviços e mão-de-obra.

No artigo 126° do Tratado CE (novo artigo introduzido pelo Tratado de Amesterdão) afirmava-se: "Os Estados-membros considerarão a promoção do emprego uma questão de interesse comum e coordenarão a sua acção." Esta preocupação comum viria a assumir a forma de compromissos pormenorizados e de Planos de Acção Nacionais. Refira-se o Processo de Luxemburgo[2], em Novembro de 1997, onde foram subscritas as "Orientações sobre o emprego para 1998". Os compromissos assentavam em quatro pilares. O primeiro era o da empregabilidade, com o objectivo de assegurar que os desempregados

[2] Todos os elementos aqui referidos, em matéria de estratégia para o emprego, estão disponíveis no sítio Web: http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esflees_en.htm.

dispusessem das competências e dos incentivos adequados para poderem regressar ao trabalho e promover um mercado de trabalho aberto a todos. Acrescente-se que este pilar inclui duas ideias fundamentais: a abordagem preventiva, para combater o desemprego de longa duração, e a abordagem activa, para conduzir as políticas no sentido de apoiar a participação activa. O segundo pilar sublinha a importância do espírito empresarial, o que significava criar uma nova cultura e um novo espírito empresariais, através de estímulos ao auto-emprego, da redução da burocracia, da reforma dos sistemas fiscais e da identificação de novas fontes de emprego, sobretudo ao nível local e da economia social. O terceiro referia-se à capacidade de adaptação das empresas e dos respectivos trabalhadores, que visava, entre outros objectivos, modernizar a organização do trabalho, incitando os parceiros sociais a introduzirem acordos flexíveis de trabalho. E, por último o quarto pilar, reforço das políticas destinadas à igualdade de oportunidades, com o objectivo de criar condições para que homens e mulheres tivessem responsabilidades e oportunidades idênticas, na família e na vida profissional; pretendia-se, igualmente, responder aos desafios demográficos que exigiam a manutenção de condições de crescimento, através de uma elevada participação das mulheres no mercado de trabalho.

Os Planos de Acção Nacionais dos Estados-membros passaram então a basear-se na aplicação daquelas quatro prioridades, operacionalizadas através de directrizes especificas às situações e às condições territoriais.

Esta inovação do Tratado conduziu a uma coordenação política real, de uma forma prática e sustentada pelo princípio do emprego enquanto preocupação comum. Para além disso, constituiu o enquadramento que permitiu à Europa responder eficazmente aos principais factores de mudança, e conduzir o desenvolvimento dos locais de trabalho e da força de trabalho futuro.

O novo Tratado também firmava as disposições do capítulo social e, com elas, a força potencial da parceria social como motor de modernização no centro da política económica e social.

As orientações em matéria de emprego sublinhavam a importância da Estratégia Europeia para o Emprego para ajudar os Estados-membros e os parceiros sociais a modernizar o mercado de trabalho e as políticas estruturais, em função do novos desafios e das novas oportunidades emergentes. O apoio da UE às prioridades da Estratégia Europeia para o Emprego passou a ser canalizado através dos fundos estruturais, sobretudo através do orçamento geral do FSE[3]. O planeamento do FSE tornava-se, assim, parte integrante do planeamento da acção social dos Estados-membros.

Para além do contexto do emprego, o novo Tratado introduzia também as novas bases jurídicas em que se podiam apoiar os agora mais vastos objectivos da política social da UE. Assim, o artigo 137° (ex-artigo 118°) do Tratado CE mandatava a UE para combater a exclusão e incentivar a integração, possibilitando a promoção da integração dos grupos mais vulneráveis que se situassem fora do âmbito das acções lançadas no contexto da política de emprego. Aquele mandato baseava-se no reconhecimento de que, embora para a maioria das pessoas o trabalho continuasse a ser o principal meio de participação na sociedade, directa ou indirectamente, existiam muitas outras formas pelas quais as pessoas podiam ser excluídas da sociedade económica, civil e institucionalmente.

A inclusão do artigo 13° do Tratado CE (novo artigo introduzido pelo Tratado de Amesterdão) sobre o princípio da não discriminação geral, previa uma "acção apropriada" para combater a discriminação - em relação ao sexo, à origem racial ou étnica, à religião ou crença, à idade, à orientação sexual ou a deficiências[4]-, em áreas não só relacionadas com o emprego, mas também fora deste.

---

[3] Para mais informações sobre o Fundo Social Europeu ver, por exemplo, o sítio Web: http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/index.htm.

[4] Nestes últimos anos, a política europeia em matéria de deficiência deixou de se centrar na noção de "adaptação" às necessidades das pessoas com deficiência, e passou a orientar-se para uma abordagem baseada nos seus "direitos". Actualmente, os esforços centram-se na eliminação das barreiras à sua plena integração.

A Comissão levou a cabo uma ampla consulta aos Estados-membros, à sociedade civil, aos parceiros sociais e ao Parlamento Europeu sobre o modo de implementar aquelas novas competências e, em Novembro de 1999, apresentou um pacote de propostas (COM(99)0564 e 0567). Este pacote de medidas inscreve-se numa estratégia integrada, que abrange elementos tais como a estratégia europeia de emprego e as estratégias de inclusão social, no intuito de promover uma melhor qualidade de vida para os cidadãos europeus.

No ano de 2000, o Conselho Europeu de Lisboa preconizou a adopção de uma Agenda de Política Social que sublinhava o compromisso assumido por todos os Estados-membros, instituições europeias e outros intervenientes com vista à modernização e à melhoria do designado modelo social europeu. Ao adoptar a Agenda Social, a Cimeira de Nice confirmou o papel inevitável da política social nas estratégias da U. E. para gerir as mudanças estruturais e cercear as repercussões sociais negativas. A Agenda Social fornecia, assim, as bases políticas para consubstanciar uma estratégia firmada nas políticas económica, do emprego e social, as quais se reforçavam mutuamente. O grande objectivo era o de reforçar a produtividade, a competitividade e, simultaneamente, a solidariedade e a justiça social (COM(2001)104). Nesse sentido, a Agenda apelava à criação de mais e melhores empregos (o que implica promover o emprego, o espírito empresarial e a qualidade de vida profissional); à antecipação e ao aproveitamento das mudanças ao nível do ambiente de trabalho (desenvolvendo um novo equilíbrio entra flexibilidade e segurança); à luta contra todas as formas de exclusão e de discriminação para favorecer a integração social (que promova a inclusão social, e que combata a discriminação e reforce os direitos fundamentais); à modernização da protecção social (no sentido de assegurar o duplo objectivo de solidariedade e justiça social, associados a um Estado-providência activo, baseado em incentivos e no encorajamento de uma elevada participação no mercado de trabalho); ao reforço da vertente social do alargamento e das relações externas da UE.

Ao invocar uma abordagem transversal das políticas económica, social e laboral, acentuava-se a necessidade de integrar como meta um objectivo estratégico global e, subsequentemente, de compatibilizar o crescimento económico com o emprego e com a coesão social. Tal significa assumir que o progresso económico não é apenas um efeito de crescimento económico, mas uma condição para esse crescimento. É por isso que o económico tem que ser articulado com o social, isto é, as estratégias de emprego, de fiscalidade de rendimento e de preços devem ser ajustadas às estratégias de luta contra a pobreza e exclusão social, assim como as políticas centralizadas e sectoriais devem ser combinadas com programas de base territorial e local de uma forma integrada e sustentada.

Após esta breve apresentação dos acontecimentos mais marcantes da evolução da política social comunitária, torna-se por demais evidente referir a necessidade de uma simbiose entre a política económica e a política de emprego. Ambas constituem, a par da prioridade atribuída aos padrões sociais elevados, uma rede de segurança sólida. Se no passado a política social permitiu à UE gerir as mudanças estruturais e, simultaneamente, minimizar as consequências sociais negativas; a modernização do(s) modelo(s) social(ais) europeu(s) - através do investimento em recursos humanos e da construção de um Estado-providência activo - é agora crucial para manter os valores tradicionais da solidariedade e da justiça, melhorando também o desempenho económico. Isto porque um crescimento económico sustentável, com baixos níveis de inflação e finanças públicas sólidas, a par da existência de sistemas educativos de qualidade e acessíveis a todos, reforçam indubitavelmente a inclusão, a competitividade e a coesão social[5].

[5] Cf. CE (2001).

2. O Modelo Social Europeu[6]

Pretendemos neste ponto abordar, de modo sistemático, os principais eixos teórico-empíricos que enformam a problemática subjacente ao denominado modelo social europeu. Assim, iremos abordar os seguintes eixos: a génese da designada Europa Social; as pressões e os constrangimentos com que os Estados-providência actuais se defrontam; as diferentes estratégias que os Estados-membros têm seguido em matéria de protecção social; os quatro regimes de bem-estar social identificados no espaço comunitário; concluímos com uma reflexão sobre o futuro do modelo social europeu.

1. Tal como referimos em capítulos anteriores, as origens da Europa Social remontam à época de Bismarck e à legislação social desenvolvida na Alemanha em finais do século XIX. Mas, o impulso decisivo para a sua estruturação deu-se na sequência do *New Deal* nos Estados Unidos da América e da emergência do designado modelo fordista de desenvolvimento, que deram origem ao estabelecimento de um contrato social que viria a permitir o acesso dos assalariados a bens de consumo até aí reservados às elites.

Este modelo, sustentado por uma política macro-económica de inspiração Keynesiana, permitiu décadas de expansão, de pleno emprego e de melhoria das condições de vida das populações, o que se traduziu no acesso generalizado à educação, aos cuidados de saúde, e à assistência na doença, na velhice e nas situações de desemprego.

Nas empresas, a produção em massa assentava em grandes séries e tirava partido da inovação tecnológica da automatização do equipamento, de uma racionalização acrescida da organização do trabalho – a passagem do Taylorismo ao Fordismo – e mobilizava mão-de-obra pouco qualificada, numa altura em que

[6] O designado modelo social europeu assume diversas formas, o que leva alguns autores a equacionar e existência não de um mas de vários modelos. Neste trabalho utilizaremos a expressão "modelo social europeu" enquanto denominador comum do sistema de protecção social da Europa, fortemente comprometido com uma protecção social ampla e universal.

o perfil da população que sustentava este modelo possuía também baixos níveis de qualificação.

Contudo, importantes mudanças na economia política internacional viriam a desmantelar aquele equilíbrio: o choque petrolífero de 1973, que conduziu a uma estagflação; a emergência de um contexto internacional restritivo, caracterizado por elevadas taxas de juro reais (na sequência do segundo choque petrolífero); consequentemente, a estagnação do investimento, a redução dos ganhos de produtividade, a subida das taxas de inflação, os elevados custos fiscais, o aumento dos gastos públicos e o começo do desemprego massivo. A par dessas transformações, assistiu-se a profundas mudanças estruturais ao nível sócio-demográfico, caracterizadas não só pelo envelhecimento da população, mas também pela modificação da estrutura da família e pela mobilidade da população[7]. Por outro lado, as novas tecnologias, as pressões sobre o ambiente e o desenvolvimento da sociedade de informação questionavam a mudança a que os padrões de vida e de trabalho deviam submeter-se para que a participação e o diálogo social fossem preservados.

Estamos, de facto, perante uma combinação de pressões endógenas e exógenas que coloca uma diversidade de problemas de ajustamento particularmente visíveis na configuração do emprego, cada vez mais precário, descontínuo e informal. O próprio modelo social europeu encontra-se, sob ameaça. Torna-se cada vez mais difícil aos regimes de bem-estar e às formas de Estado-providência (que têm sustentado os direitos de cidadania), satisfazer os seus compromissos relativamente ao pleno emprego, à protecção social e à igualdade de oportunidades. As críticas ao designado Estado-providência são frequentes, pelo que alguns autores são levados a equacionar a necessidade de repensar a configuração do modelo social europeu, na tentativa de pôr em prática um sistema de protecção social mais compatível com os tipos de economia, de emprego e de família actualmente em construção[8].

---

[7] Veja-se Ferrera, (2000); Esping-Andersen (2000); Lindley (2000); Soete (2000).
[8] Cf. Castel (1995); Esping-Andersen (2000); Ferrera (2000); Soete (2000).

2. Em todos os países industrializados tem-se assistido, como já vimos, a uma profunda crise nos sistemas de emprego, para a qual têm contribuído fenómenos como a globalização, a emergência da sociedade de inovação e do conhecimento, a reestruturação industrial e o envelhecimento demográfico. As manifestações mais visíveis dessa crise são o aumento do desemprego de longa duração, a generalização dos empregos precários e os encargos cada vez mais elevados com os sistemas de protecção social. Citando Silva (1999):

> "A economia dispensa cada vez mais o trabalho humano sob diferentes disfarces: níveis de remuneração que se degradam em várias categorias profissionais; perda de direitos e regalias; flexibilização; precariedade e, na modalidade mais óbvia, o desemprego. A lógica do capital e a inovação tecnológica vão no sentido de uma ainda maior acentuação destes fenómenos no futuro" (Silva, 1999: 83).

Estes desenvolvimentos estão a criar, como refere Ferrera (2000) uma maior dependência em termos de subsídios, nomeadamente de desemprego e de outras formas de prestações pecuniárias, a par de elevados custos com os apoios públicos, a formação e a educação. Situação que desencadeia aquilo que Snower[9] classifica de "efeito de areias movediças". O autor quer com isto dizer que face à "nova economia" emergente, as estruturas de protecção social concebidas para uma época distinta tornam-se inertes, "criando efeitos negativos, destruindo incentivos e tornando as políticas de redistribuição ineficientes, enquanto a produtividade do serviço de protecção social diminui e os seus custos aumentam" (Ferrera, 2000: 15). Como sublinha Lindley:

> "(...) o impacte potencial da sociedade baseada no conhecimento será generalizado, exigindo uma redefinição de direitos e responsabilidades e requerendo novos acordos – nomeadamente entre parceiros sociais na actividade económica, entre parceiros locais e entre comunidades estabelecidas em regiões social e economicamente desfavorecidas" (Lindley, 2000: 73).

[9] Citado por Ferrera (2000: 15).

Competitividade, emprego e coesão social formam, assim, um triângulo estratégico central:

> "As interpretações parciais da sociedade do conhecimento que sublinhem apenas a competitividade não serão adequadas, pois poderão fazer gorar importantes oportunidades, naqueles casos em que a sociedade do conhecimento permita dar início a círculos virtuosos de produtividade, rendibilidade, emprego e qualidade de emprego crescentes e em que a busca da equidade e da eficiência consigam, de facto, reforçar-se mutuamente" (*Idem, Ibidem*).

A reforçar essa ideia, Ferrera (2000) apela à necessidade de uma coordenação efectiva das políticas a empreender para fazer face aos novos desafios, de modo a minimizar as "patologias" e os problemas de ajustamento, resultantes da crescente competitividade. Ora, segundo o autor, para corrigir qualquer disfuncionalidade, em termos de emprego, e para impedir que as desigualdades de rendimento se agravem, qualquer intervenção política deverá ser acompanhada por outras iniciativas, tais como: reformas fiscais; reforma dos modelos de financiamento da segurança social e na forma como os modelos de financiamento são distribuídos; re-regulação dos sectores protegidos de modo a conseguir valorizar as pessoas com poucas ou nenhumas qualificações profissionais e inseri-las no mercado de trabalho. A esse nível surgem duas ideias fundamentais: uma que se relaciona com a existência de um "trilema no sector dos serviços", o qual sintetiza o conflito entre os objectivos de crescimento do emprego, igualdade salarial e constrangimentos monetários; outra, relativa à existência de pressões cruzadas de duplo sentido, em função da necessidade de aumentar as qualificações daqueles que detêm menores competências (nomeadamente em domínios fundamentais para a nova economia) e, ao mesmo tempo, da urgência em criar empregos menos qualificados para aqueles cujas competências não possam ser adaptáveis às novas exigências (Esping-Andersen, 2000; Ferrera, 2000). A Europa poderá, desse modo:

> "(...) adaptar-se às mudanças provocadas pela revolução da informação e da comunicação, e esta revolução pode contribuir para fomentar o emprego a

> longo prazo se investir numa nova forma de flexibilidade para a força de trabalho (...) se for levada a cabo uma inovação institucional extensa que dê maior relevo ao acesso à informação, e à capacidade de educação e de formação" (Ferrera, 2000: 27).

Para enfrentar a "nova economia" torna-se, também, inevitável uma coordenação entre todos os países do espaço comunitário, a qual se deverá centrar "na rápida difusão de um novo paradigma técnico-económico no contexto socioeconómico mais alargado", não obstante a heterogeneidade que actualmente caracteriza o mercado de trabalho, a família e as políticas públicas de protecção social nos diversos Estados-membros (*Idem*: 27-28).

3. Perante os constrangimentos e as pressões até aqui expostos não surpreende, pois, que para alguns autores repensar a Europa passe, obrigatoriamente, pelo equacionamento da configuração que o denominado modelo social europeu possa tomar. Todavia, e antes de prosseguirmos a nossa análise, vale a pena tecer algumas considerações sobre a génese deste modelo e a diversidade de regimes ou famílias de protecção social existentes na Europa comunitária.

O modelo social europeu constitui uma espécie de denominador comum dos sistemas de protecção social da Europa, tendo sido formulado em Tratados europeus e em documentos da Comissão Europeia (Santos, 1999a). Visando, sobretudo, a gestão da mudança estrutural contínua das economias e das sociedades, o modelo abarca diversas políticas: da educação e formação ao emprego; da saúde, bem-estar e protecção social ao diálogo entre sindicatos e patronato, da saúde e segurança no trabalho à luta contra o racismo e a discriminação. Por outro lado, assume diversas formas: sistemas de segurança social, acordos colectivos e sistema de protecção social.

Em toda a UE, as políticas empreendidas partilham alicerces comuns, assentes em dois grandes princípios económicos e sociais: a concorrência entre empresas como motor de progresso económico e a solidariedade entre os

cidadãos como componente de base para a criação de coesão social. Igualmente importante é o reconhecimento de que o mercado de trabalho se distingue do mercado de bens e serviços; de que a mão-de-obra não é uma mercadoria, porquanto se compõe de indivíduos em constante desenvolvimento; de que os salários não são apenas um custo de produção, mas também a principal fonte da procura de bens e de serviços; de que as pessoas e as qualificações constituem a economia real, uma vez que representam a oferta e a procura, a produção e o consumo.

Não obstante os elementos teóricos de base sejam os mesmos, o modelo social europeu foi aplicado de distintas maneiras, ao abrigo de diferentes acordos públicos e/ou privados com parceiros sociais e com o sector da economia social nos vários países da UE, dando origem a uma diversidade de Estados-providência. Esta situação conduziu a que alguns analistas equacionassem a existência de um ou de vários modelos sociais europeus. Como argumenta Ferrera:

> "(...) «vistos de baixo», os sistemas de protecção social dos Estados-membros parecem ser muitíssimo diferentes; tão diferentes que pode parecer impossível encontrar traços comuns e quase inútil falar de um modelo social europeu. Cada país seguiu um rumo específico de desenvolvimento do Estado-providência. Contudo, (...) determinados países são menos dissimilares que outros. (...) partilham um certo número de componentes institucionais que se encontram interligados de forma sistemática, produzindo uma lógica de desenvolvimento específica ao longo do tempo; isso, hoje, pré-estrutura de forma semelhante a agenda de reformas, quer em termos de constrangimentos quer de oportunidades" (Ferrera, 2000: 31).

São, assim, identificados na Europa diferentes modelos sociais, os quais constituem um dos principais obstáculos ao desenvolvimento de políticas sociais comuns ao nível do espaço comunitário (Maurice, 1999). Para melhor conhecer as diferenças na diversidade dos modelos, bem como os desafios que se colocam a qualquer tentativa de cooperação em termos de políticas sociais ao nível europeu, passamos de seguida a equacionar as "Europas sociais", quer em relação aos Estados-membros, quer ao nível do conjunto comunitário. Em

primeiro lugar, o nosso enfoque irá incidir sobre os principais traços que marcam a organização das relações de trabalho e os sistemas de protecção social, sendo possível identificar quatro famílias institucionais. Em segundo lugar, procuramos reproduzir o modo como os diferentes modelos têm enfrentado a designada crise dos Estados-providência.

No que respeita às relações de trabalho, importa sublinhar que estas diferem de país para país, de acordo com o resultado da combinação de três elementos base, cuja influência se manifesta ao nível dos papéis e dos comportamentos dos actores sociais envolvidos (*idem, ibidem*). São eles: a representação dos trabalhadores (que determina o campo onde se desenvolvem as negociações colectivas de trabalho e os actores implicados); a legislação laboral (que estabelece as regras que devem ser respeitadas, quer no plano das relações de trabalho, quer no dos contratos de trabalho, isto é, nas disposições referentes às remunerações, às condições de trabalho, e aos direitos sociais dos trabalhadores, entre outros); as políticas de emprego adoptadas nos diversos países. Segundo Maurice (1999) a combinação destes três elementos conduzem à identificação de três modelos de relações de trabalho[10]: o modelo dos países do Norte (caracterizado pela existência de um sindicalismo unificado, pelo relevo conferido às negociações e às convenções colectivas, e pela forte intervenção dos trabalhadores naquelas negociações); o modelo dos países do Sul (com um sindicalismo dividido, de acordo com as bases ideológicas que o sustentam, com um forte enquadramento legislativo e com uma regulamentação muito rígida); por fim, o modelo do Reino Unido (com um sindicalismo de tradição corporativista e uma fraca intervenção do Estado, sendo as negociações colectivas de trabalho realizadas ao nível das próprias empresas).

Os diferentes sistemas de protecção social, por sua vez, derivam da articulação de quatro dimensões, transversais entre si, a saber: as regras de atribuição das prestações (critérios de elegibilidade), a natureza e o volume das

[10] Refira-se que estes modelos têm sofrido alterações, adaptando-se às transformações a que se vem assistindo nas sociedades contemporâneas.

prestações (que podem ser em espécie ou em serviços sociais), os modos de financiamento (impostos directos ou indirectos, quotizações, prémios de seguro, entre outros); as estruturas de organização, de gestão e de controle.

A organização institucional de cada um dos sistemas nacionais de protecção social, como já mencionamos em capítulos anteriores, é resultado de trajectórias históricas diferentes, de contextos económicos e sociais específicos, de compromissos e de lutas políticas distintas. No entanto, as análises comparativas mais recentes sugerem o reagrupar dos vários Estados-providência europeus em torno de três grandes modelos, tendo como referência os parâmetros institucionais já descritos, bem como os diferentes objectivos que enformam os diversos sistemas de protecção social. O quadro que se segue sintetiza as principais características dos modelos indicados.

Quadro 3.1
Características dos três modelos de protecção social de Esping-Andersen

	Modelos de protecção social		
	Continental ou corporativo	Anglo-saxónico ou Liberal	Escandinavo ou Social democrático
Países	Áustria; Bélgica; França; Alemanha; Holanda; Luxemburgo.	Reino Unido; Irlanda.	Dinamarca; Finlândia; Suécia.
Referências históricas	Bismarck.	Beveridge.	Beveridge.
Princípio de funcionamento	Contributivo.	Selectivo.	Universal.
Modos de financiamento	Quotizações sociais.	Impostos.	Impostos.
Dimensões típicas	Regimes de protecção segundo o estatuto profissional; protecção social dos funcionários públicos elevada.	Prestações sujeitas a condição de recursos; importância do sector privado nas pensões; importância das despesas privadas com saúde.	Acesso universal; prestações igualitárias; serviços de apoio às famílias desmercadorizados.
Alguns riscos sociais associados	Discriminatório em relação às mulheres; encargos sociais com a mão-de-obra elevados; excesso de peso das despesas com pensões; dificuldade em responder a níveis elevados de desemprego.	Aumento da desigualdade social e da pobreza; trabalhadores pouco qualificados e baixos salários.	Dificuldades de financiamento; dificuldades de manutenção de níveis elevados de qualidade do serviço público; limites do emprego no sector público.
Algumas estratégias de resposta aos cenários de crise:	Indução da saída precoce do mercado de trabalho; aumento da produtividade; prestações sociais de desemprego e de reforma antecipada elevadas.	Desregulação do mercado de trabalho; flexibilidade salarial; redução do valor dos salários mais baixos; redução e programas sociais.	Expansão dos serviços sociais, com criação de emprego público: expansão da participação feminina no mercado de trabalho; desenvolvimento e medidas activas de inserção no mercado e trabalho.

Fontes: Esping-Andersen (1990: 69-78), adaptado de Maurice (1999: 35) e Silva (2002: 27).

O primeiro modelo é o continental ou corporativo, em que os direitos estão associados às classes trabalhadoras. O funcionamento do mercado de trabalho, em alguns países, assemelha-se ao dos países nórdicos, em virtude da importância atribuída à negociação colectiva e ao direito convencional. A representatividade dos sindicatos é pouco relevante, por oposição à importância concedida à legislação laboral – ainda que as convenções colectivas de trabalho devam ser compatíveis com a legislação nacional. O sistema de segurança social é predominantemente financiado pelas contribuições dos trabalhadores e dos empregadores. Paralelamente, existe uma assistência generosa para aqueles que

não estão incluídos nos esquemas contributivos. Este regime predomina na Europa continental, em países como a Áustria, a Bélgica, a França, a Alemanha, a Holanda e o Luxemburgo.

O segundo modelo é o anglo-saxónico ou liberal, onde as relações de trabalho se distinguem pela forte descentralização das negociações (que se desenvolvem unicamente ao nível das empresas); pela fraca cooperação entre os parceiros sociais; pelo papel pouco importante desempenhado pelas convenções colectivas. Em matéria de legislação laboral, os empregadores dispõem de grande flexibilidade no que concerne ao ajustamento do volume de trabalho. Quanto ao sistema de protecção social, predomina a assistência sob condição de recursos, as prestações universais de montante modesto ou os planos de seguro social modestos. O Estado intervém apenas em situações compensatórias de disfuncionalidade do mercado e a sua actuação dirige-se a grupos alvo muito precisos, mais concretamente a uma clientela de baixos rendimentos, geralmente proveniente das classes operárias e fortemente dependente do Estado. O leque de direitos sociais é limitado, as condições de distribuição restritas e a atribuição frequentemente estigmatizante. O sistema de protecção social é largamente financiado pelas quotizações sociais, e o sistema público é gerido, na sua totalidade, pelo aparelho administrativo. Este modelo predomina nos países anglo-saxónicos, nomeadamente no Reino Unido e na Irlanda.

O terceiro modelo é o escandinavo ou social democrático, predominante nos países nórdicos (Dinamarca, Finlândia e Suécia) e singulariza-se pelo relevo conferido ao direito convencional. Estes países protagonizam uma longa história no âmbito das negociações colectivas entre os parceiros sociais, e estes desempenham um papel importante no funcionamento do mercado de trabalho. O diálogo social precede, não raras vezes, as decisões do legislador no que concerne à fixação de normas sobre o mercado de trabalho. A representatividade e a unificação sindical detêm um papel central nas negociações colectivas de trabalho. O acesso aos benefícios é quase universal e de modo a incluir as necessidades e os riscos dos estratos sociais mais vulneráveis. O sistema de

protecção social é financiado por impostos e, por oposição ao regime liberal, baseia-se na ideia de solidariedade individual. Contrariamente ao modelo corporativo, maximiza a independência individual em detrimento da dependência familiar (isto é, do chefe de família). Trata-se do regime mais inclusivo dado que se responsabiliza directamente pelas crianças, pelos idosos, pelos deficientes e pelos inválidos.

Uma vez que os países da Europa do sul não se encontram contemplados na tipologia de Esping-Andersen, alguns autores, entre eles Ferrera (2000), propõem um quarto modelo, que compreende países como a Itália, a Espanha, Portugal e a Grécia. Nestes países, tal como sucede nos da Europa continental, os sindicatos desempenham um papel fundamental na organização das relações profissionais. O direito sindical está explicitamente mencionado na Constituição e não provém, como nos países do norte, do direito de associação. De um modo geral, o direito sindical e as modalidades exercidas ao nível das empresas organizam-se segundo um conjunto de disposições legislativas bem precisas. De acordo com Ferrera (*Idem*), os traços principais do modelo dos países da Europa do sul são os seguintes: um sistema corporativo de manutenção dos rendimentos altamente fragmentado em termos ocupacionais (existe uma diversidade de esquemas - com distintas regras quanto a contribuições e a prestações - para o sector privado, para o sector público, para trabalhadores independentes e, mesmo nesses grupos, entre diferentes categorias profissionais); uma elevada polarização interna, com extremos de generosidade (por exemplo, no caso das pensões dos regimes contributivos) acompanhados por grandes lacunas de protecção; o abandono das tradições corporativas no âmbito dos cuidados de saúde e a criação dos Serviços Nacionais de Saúde, pelo menos parcial, baseados em princípios universalistas; um baixo grau de intervenção do Estado nas instituições de bem-estar e uma ligação algo promíscua entre actores e instituições públicas e não públicas; por fim, a persistência de clientelismo e a formação - em alguns casos - de complexas "máquinas de favoritismo" para a distribuição selectiva de subsídios.

A caracterização deste último modelo ajusta-se, como já foi referido, ao caso português[11]. Com efeito, o nosso sistema de protecção social baseia-se num modelo de seguro social obrigatório e as pensões são centrais no sistema. Porém, e como sustenta Santos (1999a), a generosidade das pensões é muito selectiva, inclusive na divisão básica entre funcionários públicos e trabalhadores do sector privado. Refira-se que esta divisão foi estabelecida no Estado Novo, e prevalece ainda na actualidade. Quanto aos trabalhadores do sector privado, a generosidade das pensões subsiste somente nos sectores centrais da força de trabalho na economia formal; mesmo neste grupo, muitos trabalhadores não conseguem preencher os requisitos de acesso a uma pensão completa. Como assinala Ferrera (2000), o tipo de regime português é o menos fragmentado dos sistemas de protecção social dos países da Europa do sul. Por outro lado, algumas medidas recentes implementadas em Portugal, nomeadamente o Rendimento Mínimo Garantido (em 1996), apontam para uma direcção mais universalista e, por conseguinte, para o preenchimento das lacunas de protecção associados a este tipo de sistema de protecção social. No que se refere ao sistema de saúde universal, criado após o 25 de Abril, importa mencionar que o seu universalismo parece ser bastante mitigado, não só porque os trabalhadores do sector público usufruem de melhores condições, mas também porque, dada a qualidade dos serviços, somente os grupos sociais mais desfavorecidos dependem exclusivamente do sistema.

Quanto à quarta característica deste modelo, o baixo grau de intervenção estatal na esfera do bem-estar, é compensado pela elevada participação das redes de solidariedade, isto é, da designada sociedade-providência[12]. Por último, e no que concerne à persistência do clientelismo, registe-se que:

---

[11] Ainda que para alguns autores o modelo do Estado-providência em Portugal seja praticamente inexistente e, na maior parte das vezes, substituído e/ complementado por uma forte sociedade-providência, onde a dinâmica das redes de relações sociais se substituíram a um Estado omisso no campo das políticas sociais. Situação que levou Santos (1999a) a caracterizar o Estado-providência português como um "quasi-Estado-providência".

[12] Por sociedade-providência entenda-se "as redes de relação de interconhecimento, de reconhecimento mútuo e de entreajuda baseadas em laços de parentesco e de vizinhança, através

> " (...) este existe não tanto como efeito de patronagem partidária, como acontece em Itália, mas antes através de redes pessoais que permitem acesso privilegiado à burocracia estatal, a qual ainda não interiorizou a ideia de acesso de todos ao sistema de protecção social como questão de direitos." (Santos, 1999a: 32).

4. Apresentados os quatro "universos" de protecção social, procedemos à comparação de alguns indicadores que julgamos importantes para a compreensão dos problemas que se colocam ao nível de possíveis ajustamentos e reformas a empreender nos diferentes Estados-providência. De acordo com o Quadro 3.2, em termos de desempenho macro-económico a situação é diversificada.

Quadro 3.2
Desempenho macro-económico em 2001 (%)

	Taxa crescimento anual do PIB	Taxa de Inflação anual média a)	PIB *per capita* b)
Bélgica	1,0	2,7	106,0
Dinamarca	1,0	2,3	119,0
Alemanha	0,6	2,6	104,0
Grécia	4,1	4,2	67,0
Espanha	2,8	2,4	83,0
França	1,8	2,2	100,0
Irlanda	5,9	4,0	119,0
Itália	1,8	2,4	105,0
Luxemburgo	3,5	2,4	191,0
Holanda	1,1	5,3	112,0
Áustria	1,0	2,8	112,0
Portugal	1,7	4,3	74,0
Finlândia	0,7	2,6	103,0
Suécia	1,2	2,9	100,0
Reino Unido	1,9	1,4	100,0
UE 15	1,5	2,5	100,0

a) Em relação o mesmo mês do ano anterior (Julho, 2002).
b) Índice EU-15 = 100, em SPA.
Fonte: EUROSTAT – *Contas nacionais*.

Como podemos constatar, a posição relativa de cada país face à média europeia depende dos diferentes indicadores e do valor relativo que lhes é atribuído. Se atendermos à taxa de crescimento anual do PIB, em 2001, países

---

das quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil e com uma lógica de reciprocidade" (Santos, 1999a: 18).

como a Irlanda, a Grécia, o Luxemburgo e a Espanha (com 5,9%, 4,1%, 3,5% e 2,8% respectivamente) registam um valor claramente acima da média europeia (1,5%); enquanto a Alemanha (0,6%), a Bélgica, a Dinamarca, a Áustria (com 1,0% cada um dos países) e a Holanda (com 1,1%) apresentam as taxas de crescimento mais baixas. Quanto à taxa de inflação anual média, naquele ano os valores oscilam entre 1,4% (no Reino Unido) e 5,3% (na Holanda), sendo a taxa média europeia de 2,5%. Relativamente ao PIB *per capita* destacam-se o Luxemburgo (com 191,0 – valor mais alto de entre o conjunto dos países) e Portugal (com 74,0 – valor mais baixo).

No que diz respeito ao emprego (Quadro 3.3), são visíveis as disparidades entre os países. A taxa de emprego da população activa entre os 15 e os 64 anos varia entre os 54,8% (Itália) e os 76,2% (Dinamarca). E a taxa de emprego feminino entre os 40,9% (Grécia) e os 72,0% (Dinamarca).

Quadro 3.3
Emprego na UE – 2001 (%)

	Taxa de emprego (15-64 anos)	Taxa de emprego feminino	Taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos (55-64 anos)	Crescimento médio anual do emprego 2001/1996	Crescimento anual do emprego 2001/2000
Bélgica	59,3	50,3	26,5	1,2	1,2
Dinamarca	76,2	72,0	58,0	1,1	0,2
Alemanha	65,8	58,8	37,7	0,8	0,2
Grécia	55,4	40,9	38,0	0,7	0,2
Espanha	56,3	41,9	38,9	3,1	2,5
França	63,1	56,1	31,0	1,7	2,0
Irlanda	65,7	55,0	46,8	5,5	2,9
Itália	54,8	41,1	28,0	1,2	1,6
Luxemburgo	62,9	50,9	24,4	2,1	2,2
Holanda	74,1	65,2	39,6	2,6	2,1
Áustria	68,4	60,1	28,6	0,6	0,2
Portugal	68,8	61,1	50,3	1,9	1,6
Finlândia	68,1	65,4	45,7	2,2	1,2
Suécia	71,7	70,4	66,5	1,2	1,9
Reino Unido	71,7	65,1	52,3	1,2	0,9
UE 15	64,0	54,9	38,6	1,5	1,2

Fonte: EUROSTAT – *Inquérito europeu à força de trabalho. dados trimestrais.*

Em 2001, estimava-se em 167,9 milhões o número de pessoas com emprego na UE, o que significa um aumento de cerca de 12 milhões desde 1996 (em 1996 a população empregada era de 156,1 milhões). Esta situação representa um crescimento anual do volume de emprego na ordem de 1,5%. Em 2001, o emprego aumentou na sua generalidade 1,2%. A taxa de emprego da população do escalão etário dos 15-64 anos é de 64,0%. Por outro lado, 38,6% dos indivíduos no escalão dos 55-64 anos têm emprego.

No caso da taxa de desemprego total, a amplitude de variação estende-se dos 2,0% (Luxemburgo) aos 10,6% (Espanha). As diferenças entre os países são ainda mais notórias se nos reportarmos ao desemprego de longa duração, cujos valores em percentagem da população activa variam entre os 0,5% (Luxemburgo) e os 5,9% (Itália); em percentagem do desemprego total a variação oscila entre os 21,0% (Dinamarca) e os 62,5% (Itália).

Quadro 3.4
Desemprego na UE – 2001 (%)

	Taxa de desemprego total	Desemprego de longa duração (12 meses ou +)		Taxa de desemprego de longa duração nos jovens (6 meses ou mais)
		em % da pop. activa	em % do desempr. total	
Bélgica	6,6	3,3	49,5	-
Dinamarca	4,3	0,9	21,0	1,1
Alemanha	7,7	3,9	50,2	-
Grécia	10,5	5,4	51,5	17,9
Espanha	10,6	5,1	47,9	11,9
França	8,6	2,9	33,7	-
Irlanda	3,8	1,3	32,9	-
Itália	9,4	5,9	62,5	21,0
Luxemburgo	2,0	0,5	26,3	-
Holanda	2,4	0,8	35,3	2,5
Áustria	3,6	0,9	26,2	2,0
Portugal	4,1	1,5	36,5	3,7
Finlândia	9,1	2,5	27,6	3,1
Suécia	4,9	1,2	24,5	2,3
Reino Unido	5,0	1,3	25,4	3,0
UE 15	7,4	3,2	43,8	6,9

Fonte: EUROSTAT – *Inquérito europeu à força de trabalho.*

Acrescente-se que no que concerne ao desemprego de longa duração, os dados relativos a Portugal se encontram claramente abaixo da média europeia (1,5% contra 3,3% no que concerne à população activa; 36,5% contra 43,8% no que se refere ao desemprego total). Em relação aos jovens (15-24 anos), 6,9% (em percentagem da força de trabalho) encontram-se desempregados há mais de seis meses.

Relativamente aos níveis de protecção social (Quadro 3.5), constatam-se, mais uma vez, diferenças significativas entre os Estados-providência. Os países da Europa do sul (Grécia, Espanha, Itália e Portugal) são os menos generosos, com parcos níveis de despesas sociais em percentagem do PIB (com 26,4%; 20,1%; 25,2%; 22,7%, respectivamente), seguindo-se os países anglo-saxónicos (Reino Unido com 26,8% e Irlanda com 14,1%). Os Estados-providência da Europa continental (Áustria, Bélgica, França, Alemanha, Holanda e Luxemburgo) situam-se nos níveis intermédios de generosidade (com 28,7%; 26,7%; 29,7%; 29,5%; 27,4%; 21,0% respectivamente). No seu conjunto, os países escandinavos (Dinamarca, Finlândia e Suécia) continuam a ser os mais generosos.

Quadro 3.5
Despesas de protecção social na UE – 2000

	Em % do PIB	*Per capita*, a preços constantes (*index* 1995 = 100)
Bélgica	26,7	107
Dinamarca	28,8	102
Alemanha	29,5	108
Grécia	26,4	143
Espanha	20,1	110
França	29,7	107
Irlanda	14,1	121
Itália	25,2	113
Luxemburgo	21,0	118
Holanda	27,4	105
Áustria	28,7	111
Portugal	22,7	127
Finlândia	25,2	100
Suécia	32,3	105
Reino Unido	26,8	114
UE 15	27,3	109

Fonte: EUROSTAT - *Sistema europeu de estatísticas integradas de protecção social* (SEEPROS).

Em matéria de despesas sociais por grupos de funções (Quadro 3.6), o maior peso percentual dos custos verifica-se com as prestações de velhice e de sobrevivência (46,4% na média europeia), sendo que esse valor oscila entre os 25,4% (Irlanda) e os 63,4% (Itália). Seguem-se, em termos da UE as despesas com doença e cuidados de saúde (27,3%), com a família e a infância (8,2%), com a invalidez (8,1%), com o desemprego (6,3%) e, por último, com o alojamento e situações de exclusão social (3,7%).

Quadro 3.6
Prestações sociais por grupo de funções – 2000 (%)
(em % do total das prestações sociais)

	Prestações de velhice e de sobrevivência	Doença e cuidados de saúde	Invalidez	Desemprego	Família e infância	Alojamento e exclusão social
Bélgica	43,8	25,1	8,7	11,9	9,1	1,4
Dinamarca	38,1	20,2	12,0	10,5	13,1	6,1
Alemanha	42,2	28,3	7,8	8,4	10,6	2,6
Grécia	49,4	26,6	5,1	6,2	7,4	5,4
Espanha	46,3	29,6	7,6	12,2	2,7	1,6
França	44,1	29,1	5,8	6,9	9,6	4,5
Irlanda	25,4	41,2	5,3	9,7	13,0	5,5
Itália	63,4	25,0	6,0	1,7	3,8	0,2
Luxemburgo	40,0	25,2	13,7	3,3	16,6	1,2
Holanda	42,4	29,3	11,8	5,1	4,6	6,8
Áustria	48,3	26,0	8,2	4,7	10,6	2,1
Portugal	45,6	30,6	13,0	3,8	5,5	1,5
Finlândia	35,8	23,8	13,9	10,4	12,5	3,5
Suécia	39,1	27,1	12,0	6,5	10,8	4,5
Reino Unido	47,7	25,9	9,5	3,2	7,1	6,8
UE 15	46,4	27,3	8,1	6,3	8,2	3,7

Fonte: EUROSTAT *Sistema europeu de estatísticas integradas de protecção social* (SEEPROS).

A generosidade dos Estados-providência reflecte-se, também, no seu desempenho distributivo. Como se pode observar no Quadro acima, os países anglo-saxónicos e os da Europa do sul apresentam não só níveis elevados de dispersão da distribuição de rendimentos, como também altas taxas de pobreza (antes e depois das transferências sociais). Os Estados-providência continentais, por sua vez, ocupam os lugares intermédios, quer em termos de taxa de pobreza, quer de dispersão de rendimentos.

Em 1999, cerca de 15,0% da população total da UE vive com um rendimento inferior a 60,0% da média do respectivo rendimento nacional. Esta percentagem corresponde aproximadamente a 56 milhões de pessoas. Utilizando 60,0% da média nacional como limiar, a proporção de pessoas em risco de pobreza é relativamente mais elevada na Grécia (21,0%) e em Portugal (21,0%), e relativamente mais baixa na Dinamarca, Alemanha, Holanda e Finlândia (11,0%, respectivamente) e na Bélgica e Luxemburgo (com 13,0). Apresenta-se particularmente baixa na Suécia (9,0%). As prestações sociais reduzem a proporção de pessoas em risco de pobreza em todos os Estados-membros mas, mais uma vez, em graus distintos.

Quadro 3.7
Desempenho distributivo - 1999

	Taxa de risco de pobreza - antes das transferencias sociais (%) a)	Taxa de risco de pobreza - depois das transferencias sociais- (%) b)	Dispersão da distribuição de rendimentos (c)
Bélgica	25,0	13,0	4,2
Dinamarca	24,0	11,0	3,2
Alemanha	21,0	11,0	3,6
Grécia	22,0	21,0	6,2
Espanha	23,0	19,0	5,7
França	24,0	15,0	4,4
Irlanda	30,0	18,0	4,9
Itália	21,0	18,0	4,9
Luxemburgo	24,0	13,0	3,9
Holanda	21,0	11,0	3,7
Áustria	23,0	12,0	3,7
Portugal	27,0	21,0	6,4
Finlândia	21,0	11,0	3,4
Suécia	28,0	9,0	3,2
Reino Unido	30,0	19,0	5,2
UE	24,0	15,0	4,6

a)A percentagem das pessoas com um rendimento equivalente disponível, antes das transferências sociais, abaixo do limiar de pobreza, foi estabelecido em 60,0% da média nacional do rendimento equivalente disponível (depois das transferências sociais). As pensões de reforma e de sobrevivência são consideradas como rendimento antes das transferências e não como transferências sociais.

b) Percentagem de pessoas com um rendimento disponível equivalente abaixo do limiar da pobreza, foi estabelecido a 60,0% da média nacional do rendimento equivalente disponível.

c) Rácio do rendimento total auferido pelos 20,0% da população com o mais alto rendimento comparado com o auferido pelos 20,0% da população com mais baixo rendimento.

Fonte: EUROSTAT – *Painel comunitário dos agregados domésticos*, UDB, Dez. 2002; *Painel europeu dos agregados domésticos*, UDB, Dez. 2002.

Observando o Quadro supra podemos ainda constatar que ao nível da UE, os 20,0% mais ricos da população auferem 4,6 vezes mais do rendimento total em 1999, do que os 20,0% mais pobres. O distanciamento entre os que têm menos e os que têm mais é menor na Dinamarca (3,2) e na Suécia (3,2), seguindo-se a Finlândia (3,4), a Alemanha (3,6), a Holanda (3,7) e a Áustria (3,7). Acentua-se mais nos países da Europa do sul, no Reino Unido e na Irlanda.

Os indicadores apresentados corroboram a regularidade do caracter distinto das quatro "Europas sociais", isto é, dos quatro modelos de Estado-providência identificados na Europa. A comparação da eficácia das políticas demonstra, deste modo, que as políticas sociais e do emprego relativamente bem sucedidas são possíveis em contextos diferenciados. Veja-se a este propósito o exemplo de países como a Irlanda, a Dinamarca, a Holanda e Portugal, inseridos nos regimes de bem-estar anglo-saxónico, escandinavo, continental e da Europa do sul, respectivamente.

5. Como temos vindo a sublinhar ao longo deste texto, o modelo social europeu tem vindo a sofrer fortes pressões (endógenas e exógenas), que colocam em causa a sua sustentabilidade. Referimo-nos, nomeadamente: à ideia de que os elevados níveis de protecção social afectam negativamente a competitividade da economia europeia no mercado global e produzem elevados níveis de desemprego; à ideia de que a evolução demográfica determina a prazo mudanças drásticas nos sistemas de pensões e nos serviços de saúde; ao aumento da selectividade com vista ao redireccionamento dos recursos para as pessoas que deles mais necessitam, acompanhado por uma maior utilização da condição de recursos como critério de acesso à protecção social; à transição do *Welfare* para o *Workfare* através de uma nova centralidade das medidas activas de emprego e de formação, entre outras (Santos, 1999a).

Face a tais constrangimentos, alguns autores advogam a necessidade de reformar o denominado modelo social europeu, na tentativa de se pôr em prática

um sistema de protecção social mais compatível com as transformações que têm ocorrido ao nível da economia, do mercado de trabalho e da família. Trata-se, no fundo, de encontrar processos de ajustamento eficazes que não coloquem em causa a coesão social enquanto princípio basilar da UE, o que implica, inevitavelmente, a adopção de estratégias institucionais coordenadas. Como refere Esping-Andersen (2000: 121-122), "a forma mais lógica de coordenação positiva das políticas públicas a nível da União Europeia (...) é a definição comum, à escala europeia, das garantias de oportunidades de vida fundamentais, ou mínimas, dos cidadãos", o que, de acordo com Boyer (2000) não tem sido conseguido. A confirmá-lo, estão, as elevadas taxas de desemprego na UE que, mais do que resultado da rigidez dos mercados de trabalho e da ausência de uma concorrência forte, constituem "prova de que não foram ainda resolvidos problemas importantes de coordenação" (Boyer, 2000: 134).

Acompanhando a linha analítica, quer de Esping-Andersen, quer de Boyer, Ferrera (2000) chama a nossa atenção para o facto de que "coordenação" política não significa que todos os Estados-membros adoptem, nos mesmos moldes, as mesmas estratégias. Isto é, não existe uma única solução, porque contextos distintos implicam problemas de ajustamento diferenciados. O autor admite, assim, a existência de uma diversidade nacional das políticas económicas e sociais, diversidade que constitui um reflexo das trajectórias históricas de desenvolvimento de políticas sociais distintas. Como resultado dessa diversidade institucional, os Estados-providência respondem diferentemente aos desafios das transformações estruturais de que são alvo. O reconhecimento de que os Estados-providência de cada região são diferentes, implica que instituições já existentes, e que são bem sucedidas em determinados países (devido às suas origens históricas particulares) não possam ser encaradas como "mercadorias exportáveis" para países com disposições institucionais diferentes (Ferrera, 2000).

Nesse sentido, e a fim de reforçar a capacidade de resposta da Europa aos desafios que enfrenta, Ferrera defende que, a par da já referida coordenação institucional (no sentido de realçar o carácter negociado e coordenado das

decisões políticas e dos sistemas de implementação de estratégias a nível europeu), deverá existir uma optimização das soluções de *policy mix*, "dando resposta quer a problemas gerais de competitividade e de mudança pós-industrial, quer a desafios endógenos específicos de cada regime de protecção social" (Ferrera, 2000: 62). Uma *policy mix* optimizada pressupõe, segundo o autor, cinco condições base: uma política macro-económica forte (estabilidade de preços e disciplina cambial); moderação salarial e flexibilidade (sempre que possível, conseguidas no contexto de "pactos sociais" alargados); a implementação de políticas sociais eficientes e activas face ao emprego; "flexisegurança" do mercado de trabalho (ou seja, a criação de emprego seguro e flexível); a aplicação de novos métodos de combate à pobreza e à exclusão social.

Ao preconizar as possibilidades de ajustamento dos Estados-providência europeus aos desafios impostos pela nova economia e pelas sociedades pós-industriais, Ferrera não nega as deficiências destes regimes de protecção social. O que está em causa, não é a mudança de regime, mas sim a ultrapassagem das consequências negativas de cada regime, assim como a adaptação aos novos desafios e às novas necessidades. O futuro do modelo social europeu passa então, para o autor, por duas dimensões de reforma contidas nas noções de re-experimentação e de recalibragem. Estes dois níveis de reforma permitem compatibilizar a manutenção dos princípios que estão subjacentes aos regimes de protecção social europeus (reorientando, no entanto, os seus objectivos directos), com o aumento de competitividade das economias europeias, podendo mesmo contribuir para o crescimento dessa competitividade.

A noção de re-experimentação, refere-se ao processo de implementação das reformas e é deduzido a partir das reformas já em curso em diversos países europeus e nos vários modelos de protecção social assinalados. Baseia-se nos princípios da aprendizagem política, do debate, da transferência e da experimentação de alternativas "economicamente viáveis, socialmente aceitáveis e politicamente factíveis" (*Idem*: 100). Este processo tem-se traduzido na

alteração de regras concretas de acesso aos sistemas, na introdução de novos instrumentos de protecção social e, em alguns casos, na redefinição dos próprios objectivos dos sistemas de protecção social e na emergência de um novo paradigma que os autores designaram por flexisegurança. A recalibragem, por seu turno, é um conceito de valor substantivo associado aos conteúdos das reformas, propriamente ditos. De certo modo, o primeiro conceito traduz uma constatação das práticas em curso e dos modos de fazer, enquanto que o segundo tem subjacente uma dimensão de recomendações relativas às dimensões a abranger pelo processo de reforma de forma a que este se torne consistente, menos vulnerável e mais capaz de responder aos novos desafios. O conceito de recalibragem traduz a mensagem optimista dos autores e pretende substituir, por um lado, uma visão mais *mainstream* que encara os desenvolvimentos e mutações dos sistemas de protecção social de forma negativa e, por outro lado, o conceito de modernização que, segundo os autores, é relativamente vago quanto aos aspectos substantivos das mutações. Assim, recalibragem (Ferrera, 2000), é um conceito que tem subjacente a ideia de reconfiguração e de reequilíbrio institucional caracterizado: i) pela presença de um conjunto de constrangimentos que condicionam as mutações em curso, as quais advêm da interacção entre as novas pressões externas e os desafios internos; ii) pela interdependência entre somas e subtracções no âmbito das medidas políticas em processo de revisão, na sequência daqueles constrangimentos; iii) pela mudança deliberada de ênfase e peso entre os vários instrumentos e objectos de política social. Esta última característica apela para dimensões de carácter normativo que são as mais difíceis de inovar e que envolvem escolhas políticas arriscadas para os governos europeus.

O conceito de recalibragem é multidimensional e engloba quatro dimensões: i) *a funcional*, que pretende responder à crescente erosão da articulação entre riscos sociais e os bens fornecidos pelos regimes de protecção social, permitindo a substituição das respostas a "velhos riscos", característicos da era industrial, pela resposta a novas necessidades e novos riscos decorrentes

da sociedade pós-industrial. A passagem das políticas passivas para as políticas activas de emprego é um exemplo desta recalibragem funcional. A este nível os autores apontam como principais desafios:

> "(...) a "recalibragem" da segurança social da "protecção na velhice" para a "integração social" e "aumento do capital humano"[13] a par do desenvolvimento de "serviços familiares - não apenas como resposta a novas necessidades e "recalibrar" a protecção social no sentido da igualdade ente sexos, mas também como promotor de emprego" (*Idem*: 103).

O que está em causa é a passagem de um sistema centrado na protecção à terceira idade, para um sistema centrado na protecção de novos riscos, que abrangem outras fases do ciclo de vida dos indivíduos. Muitas alterações foram já efectivadas nesse sentido. Para além das já referidas pelos autores – inovação dos esquemas públicos de formação, reforma das licenças de maternidade e paternidade, e consolidação de uma rede de segurança[14], parece-nos oportuno destacar as discussões recentes à escala europeia sobre as potencialidades de criação de emprego nos serviços de proximidade e no terceiro sector. No entanto, permanece incompleta, segundo os autores, o maior desafio desta agenda de reformas – a reforma do sistema de pensões – no qual reside a solução para os "dilemas financeiros do Estado Providência."; ii) *a distributiva*, que diz respeito à definição dos grupos sociais a abranger pelos sistemas de protecção social e, em alguns destes sistemas, implica o descentramento face aos trabalhadores com situações laborais seguras e um centramento naqueles que estão integrados em sectores mais fracos e menos estruturantes. Por outro lado, a recalibragem distributiva tem de permitir dar respostas a novas formas emergentes de segmentação e clivagem decorrentes das exigências da nova economia; iii) *a normativa*, que decorre da necessidade de proceder a uma recalibragem

[13] Assumem aqui particular relevância as políticas de educação e de formação. Veja-se Esping-Andersen (2000) e Lindley (2000).

[14] Nesta "rede de segurança" à introdução em Portugal do Rendimento Mínimo Garantido é atribuída uma importância elevada. Refira-se que, apesar das críticas ao modo de implementação que têm sido veiculadas, nos princípios que o fundamenta não deixa de ser um passo em frente na mutação do sistema de protecção social em Portugal.

distributiva, a qual só é possível se for alimentada por uma mutação nos valores. Estamos perante a área fundamental e, talvez por isso, a mais difícil. Na verdade, e como reconhecem os autores do estudo, também a este nível é patente uma erosão entre os valores que motivaram a construção dos sistemas de protecção social europeus e as políticas actualmente em prática.

Assim, o princípio da igualdade que orientou ideologicamente o Estado-providência europeu, deverá ser substituído por uma versão mais ligeira, preconizando-se que poderá ser deduzida a partir da teoria da justiça rawlsiana, nomeadamente do seu segundo princípio da justiça[15] e da sua interpretação do princípio da diferença[16]. A ideia de fundo não é a eliminação das desigualdades – o que chocaria com o princípio da eficiência -, mas sim a reintrodução na estrutura básica da sociedade (isto é, nas instituições) das condições de justiça que derivam da igualdade de oportunidades e a partir das quais são admissíveis desigualdades que beneficiem a posição dos mais desfavorecidos. Por exemplo, como refere Ferrera: "é moralmente justo reduzir a protecção aos *insiders* e permitir uma maior flexibilidade e maior dispersão salarial se isso representar um acréscimo de oportunidades para os mais desfavorecidos" (Ferrera, 2000: 106). Esta recalibragem normativa implica uma protecção mínima baseada no rendimento mínimo garantido, em apoios ao nível da saúde e numa "garantia universal do capital humano" (*Idem, Ibidem*). Na perspectiva do autor, a recalibragem normativa deve envolver uma passagem de uma noção estática de igualdade relacionada com o rendimento, para uma noção mais dinâmica

[15] Que advoga que: "as desigualdades económicas e sociais devem ser estruturadas de modo a que sejam ambas (a) para a vantagem de todos e (b) relacionadas com posições e lugares abertos a todos", *in* Rawls (1971: 60).

[16] O princípio da diferença apresenta uma interpretação considerada justa para o princípio da eficiência, assim, como refere Rawls (1971: 75): "Este princípio retira a indeterminação subjacente ao princípio da eficiência, apresentando a posição particular a partir da qual as desigualdades económicas e sociais da estrutura básica da sociedade podem ser julgadas. Sendo a estrutura de instituições a requerida pela igual liberdade e pela igualdade de oportunidades, as maiores expectativas daqueles melhor posicionados são justas se, e apenas se, forem resultado de um esquema que permita melhorar as expectativas dos membros da sociedade menos favorecidos".

orientada para o *empowerment*, mais ajustado às sociedades baseadas no conhecimento. Quanto a esta dimensão da recalibragem, conclui:

> "(...) o modelo social europeu tem que colocar maior ênfase no seu quadro normativo sobre igualdade dinâmica, prestando particular atenção aos mais desfavorecidos, sendo mais hospitaleiro face a diferenciações geradoras de incentivos e à flexibilidade, activamente vigilante no que diz respeito à "abertura" da estrutura de oportunidades, e mais intervencionista na questão da mobilidade" (*Idem*: 107-108).

A quarta dimensão do conceito de recalibragem refere-se à *dimensão político-institucional*, e diz respeito aos actores institucionais que devem estar associados à gestão do modelo social europeu. A este nível as propostas dos autores orientam-se para uma lógica de coordenação suave e aberta como mecanismo que permite mitigar, por um lado, os efeitos da "integração negativa" nas políticas sociais e, por outro lado, permite tornar a competição entre regimes mais virtuosa.

Ainda em relação à necessidade de reformar o modelo social europeu, Boyer (2000), à semelhança de Ferrera, refere-se à necessidade de uma *mix* de políticas novas e satisfatórias que assente num novo estilo de política económica, a saber: a mesma política monetária, mas um desempenho diferente em termos de desemprego; adequação das negociações salariais e de emprego à política monetária comum; reformulação de todos os incentivos legais e fiscais com o propósito de promover a adopção de novos regimes de crescimento; por último, ajustamento do orçamento europeu em torno de objectivos de crescimento e coesão. Mas, como sublinha, o princípio de subsidariedade deve ser invocado, delegando aos governos nacionais ou regionais a tarefa de decidir e de pôr em prática as reformas estruturais relacionadas com os mercados de trabalho, os sistemas de bem-estar social, as despesas públicas e a tributação (Boyer, 2000: 153).

Esping-Andersen (2000), por sua vez, questiona a "moda política" actual que tende a valorizar, excessivamente, as políticas de "activação". Chama,

sobretudo, a atenção para os limites e para os custos que advêm da adopção dessas estratégias políticas (nomeadamente com a "aprendizagem ao longo da vida") e que colocam em causa a sustentabilidade dos Estados-providência europeus. Qualquer política "amiga do trabalho", salienta, deverá ser conduzida em função da dinâmica de uma economia liderada pelos serviços. Consciente de que esta é tendencialmente dualista, advoga que "a Europa não conseguirá encontrar um modelo de bem-estar social com cem por cento de sucesso sem que primeiro aceite uma noção diferente de igualdade" (Esping-Andersen, 2000: 107). E, explica:

> "(...) estamos habituados a um conceito de justiça redistributiva demasiadamente estático e imediato – ou seja, o Estado-providência deve assegurar que todos os cidadãos estejam sempre protegidos. Um princípio bem mais realista seria que o nosso Estado-providência do futuro aceitasse, ou mesmo aprovasse, a existência de desigualdades que permitam maximizar a possibilidade de melhores oportunidades de vida para todos" (*Idem*: 107).

Para o autor os Estados-providência devem, então, ser pensados em torno de dois princípios básicos: primeiro, dar prioridade ao investimento social sobre a garantia passiva do rendimento; segundo, definir como prioridade máxima os investimentos sociais nas crianças que, como realça, "são o potencial produtivo do futuro" (*Idem*: 110). Essas prioridades exigem um maior enfoque em termos de protecção dos agregados familiares jovens e uma maior ênfase na prestação dos serviços aos familiares. Torna-se, desde logo pertinente, e de acordo com o princípio da optimização do bem-estar social definido por Rawls[17]: maximizar a capacidade das mães para harmonizar emprego e filhos; encorajar os trabalhadores mais velhos a adiar a reforma; socializar os custos associados aos filhos, sobretudo definindo como prioritários os investimentos nas crianças e nos jovens; redefinir o equilíbrio entre trabalho e lazer ao longo do ciclo de vida; por último, redefinir os conceitos de igualdade e de direitos sociais básicos, entendendo-os como uma questão de garantir oportunidades (*Idem*: 111). Para

[17] Segundo o qual qualquer ganho de eficiência deve trazer mais vantagens aos mais pobres ou aos mais fracos.

Esping-Andersen a sustentabilidade dos Estados-providência europeus passa, assim, pelos investimentos na educação, na formação e nas aptidões cognitivas, de modo a acelerar o ritmo da transição para uma Europa da inovação e do conhecimento:

> "Quanto maior for o investimento em recursos sociais durante a infância, maior será o retorno posterior em termos de aptidões de aprendizagem ao longo da vida e reajustamento, e menores os encargos com as compensações pagas aos «perdedores»" (*Idem*: 117).

Para fazer face ao envelhecimento a longo prazo, salienta, é fundamental que os direitos dos pensionistas sejam substancialmente reduzidos ou, então, que os níveis de participação sejam aumentados: "Reduzir as pensões significa estimular os planos de pensões privadas para grandes grupos de populações", acrescenta (*Idem*: 119).

Muito sucintamente, procurámos aqui expor algumas das reflexões que consideramos mais pertinentes em relação ao modelo social europeu ou melhor, aos modelos sociais europeus dado que, como vimos, os Estados-providência europeus se diferenciam de acordo com o seu contexto histórico, político e geográfico. Não queremos, no entanto, deixar de fazer referência ao trabalho de Joel Maurice (1999) que, além de analisar as questões do emprego, das negociações colectivas e da protecção social, avança com quatro cenários possíveis para o futuro da Europa social.

No cenário A, temos uma Europa social fraccionada, com assimetrias acrescidas dos mercados de emprego. Apresentar-se-ia uma resistência às mutações dos sistemas nacionais de relações profissionais e de protecção social. Seria precisamente essa heterogeneidade associada à vulnerabilidade das instituições comunitárias que impedem a construção de uma Europa social estável.

No cenário B, numa Europa social concorrencial, de homogeneização por baixo, a competitividade, o controle orçamental e a manutenção de uma inflação

a níveis baixos seriam prioritários. Neste cenário, os modelos nacionais de emprego e das relações profissionais convergiriam para um modelo homogéneo que teria por objectivo assegurar um funcionamento concorrencial do mercado de trabalho no espaço comunitário. A rigidez do mercado de trabalho seria eliminada em benefício de uma flexibilização dos salários, do emprego e do tempo de trabalho.

No cenário C, estaríamos perante uma Europa social integrada e de homogeneização pelos níveis mais altos. As tomadas de decisão teriam em conta, simultaneamente, as dimensões sociais e económicas. Os modelos nacionais de emprego e das relações profissionais tenderiam para um modelo homogéneo, de inspiração "continental", e reforçariam o diálogo social no espaço comunitário, com vista a um aumento do emprego e, subsequentemente, à retoma do pleno emprego, à melhoria das condições de vida dos indivíduos, e à consolidação de um nível elevado de protecção social. Tudo isso conduziria à consolidação do modelo social europeu.

O cenário D, uma Europa solidária na diferença, corresponderia à ideia de que os Estados-membros só poderiam enfrentar as actuais crises económica e social se adoptassem uma postura de defesa e de promoção dos valores comuns. Tal como sucede no cenário C, as questões sociais teriam um lugar privilegiado no processo de construção europeia. Mas, ao contrário daquele cenário, postula-se que a constituição de um Estado homogéneo não teria qualquer sentido, dada a heterogeneidade dos modelos nacionais e a diversidade cultural existente no espaço comunitário. Defende-se a preservação dessa diversidade, incitando à concepção de novas formas de equilibro comunitário.

O modelo social europeu (enquanto denominador comum dos sistemas de protecção social dos países europeus industrializados) tem, de facto, um importante papel a desempenhar em toda a UE, na vida dos indivíduos e das famílias e na consolidação do desenvolvimento sustentado da sociedade e da economia. É ele (sob as suas múltiplas formas) que garante um rendimento aos

cidadãos em dificuldade, permitindo-lhes enfrentar as mudanças económicas e sociais a que actualmente assistimos. Promove, desse modo, a coesão social e o dinamismo económico.

Face aos desafios que o espaço comunitário enfrenta - a internacionalização económica, a rápida mudança tecnológica, o envelhecimento demográfico, a transformação dos mercados e trabalho e as transformações nas estruturas familiares e nas relações de género, a convicção de que para inovar os sistemas de protecção social são necessárias mutações institucionais e normativas é unanime entre as várias perspectivas abordadas. Como sublinha Ferrera (2000), a protecção social foi-se impondo gradualmente como uma componente fundamental do modelo de sociedade europeu, ancorando nos valores partilhados da justiça social, igualdade, segurança e liberdades positivas. Esses valores não poderão ser afastados do modelo a adoptar, mas adaptados às novas necessidades e aos novos riscos.

A prevalência do modelo social europeu depende, desde logo, de muitas e exigentes condições: a organização política e a mobilização de coligações entre as classes trabalhadoras, médias e burocracias estatais; a reestruturação económica e os usos dos fundos estruturais para a obtenção de ganhos de produtividade; uma ampla reforma da política fiscal com vista a aumentar os recursos estatais destinados a encetar mais solidariedade no sistema de segurança social; importantes reformas no sistema de segurança social visando melhorar a sua eficiência, a rentabilidade dos seus fundos e a participação democrática nas suas instituições (Santos, 1999a: 39). São condições difíceis de concretizar, porém delas resultará a sustentabilidade da Europa social e, consequentemente, a qualidade de vida dos cidadãos europeus.

Capítulo IV

AS POLÍTICAS SOCIAIS EM PORTUGAL

Como já tivemos ocasião de salientar, as políticas sociais visam responder a situações de desigualdades sociais, em larga medida relacionadas com os fenómenos de pobreza e exclusão social, objectivo que nos reporta inevitavelmente para o entendimento do sistema de protecção social enquanto compromisso social com vista a assegurar a satisfação das necessidades colectivas dos membros de uma sociedade (Rodrigues, 1999). É com esse propósito que neste capítulo abordamos as políticas sociais em Portugal.

Num primeiro momento, e a fim de analisar as formas de protecção social ao longo do tempo, efectuamos uma breve incursão pela sua evolução, destacando os principais marcos em matéria de legislação. Em seguida, apresentamos as designadas políticas sociais activas em vigência no nosso país, tendo como referência temporal o período que medeia entre 1996 e 2000.

1. Breve incursão pelas políticas sociais em Portugal[1]

As premissas da política social em Portugal emergiram em meados do século XIX, mais concretamente em 1835, com a publicação do primeiro decreto[2] que tinha por objectivo a definição de uma política pública de combate à pobreza, na sequência do qual foi criado o Conselho Geral de Beneficência. Aliás, e como refere Maia (1985), esse evento marcou o início da assistência social em Portugal. Mas foi em 1919 que os Seguros Sociais Obrigatórios

[1] Para uma informação mais detalhada sobre a génese e a evolução das políticas sociais em Portugal veja-se, por exemplo: Almeida [et al.] (2000); Carreira (1996); Coutinho (2003).
[2] Decreto n.º 6 de Abril, de 1835.

Republicanos são legalmente fixados[3]. Destinavam-se a proteger todos os profissionais (de ambos os sexos e de todos os ramos profissionais) com idade superior aos 15 anos e inferior aos 75 anos, e cobriam eventualidades como a doença, os acidentes de trabalho, a velhice, a morte e o desemprego. Registe-se que a política de seguros sociais obrigatórios se difundia por todo o mundo ocidental desde 1883, e havia sido instituída primeiramente na Alemanha, por Bismarck.

Em Portugal, os seguros sociais foram acompanhados por uma inovação no plano da responsabilidade dos actores sociais, uma vez que incumbiam às paróquias a organização de estratégias de apoio. Assim, a par da criação dos seguros sociais foi recriada a sociedade providência (Coutinho, 2003). As estratégias desenvolvidas sugeriam o fortalecimento de sistemas de relações de sociabilidade dominados por uma lógica de entreajuda e de reciprocidade, dando particular relevo aos laços de parentesco e de vizinhança (Hespanha, 1993).

Durante a I República sucederam-se inúmeras discussões sobre os direitos sociais e o assistencialismo, sobre os cidadãos de direitos e os espaços de co-responsabilização para a cidadania - "A organização das paróquias para apoio à pobreza revelava essas preocupações entre a responsabilidade que cabe ao Estado responder e a responsabilidade da sociedade civil" (Coutinho, 2003: 141). O facto é que durante aquele período se iniciou uma viragem no sentido de uma maior intervenção do Estado no domínio do social. Porém, a assistência pública continuava a ser bastante rudimentar e, embora nessa altura se reconhecesse que o pauperismo não se resolvia com a assistência até então praticada, nem a mendicidade se anulava através da repressão, a verdade é que "o alcance das medidas tomadas (...) ficou sempre aquém do desejável" (Maia, 1985: 21).

Como assinala Coutinho (2003: 142), a criação dos seguros sociais obrigatórios inscrevia-se num processo de generalização forte de solidariedade obrigatória. Mas, ainda que se procurasse impor uma nova lógica de intervenção que substituísse a benemerência, o certo é que as organizações do terceiro sector

[3] Cf. Decretos-lei 5636 a 5640, de 10 de Maio.

continuavam a ser o garante de uma solidariedade organizada. Com efeito, a desequilíbrio entre os objectivos das políticas sociais e a insipiência dos organismos de suporte conduziram a que a avaliação dos objectivos renovadores instaurados na I República se traduzisse em ganhos muito modestos no campo social (Coutinho, *Idem*).

Em 1926 deu-se início em Portugal a um regime ditatorial que vigorou até 1974. Foi, então, em pleno regime corporativista e fascista que se consagrou a Constituição de 1933. No âmbito desta, o Estado apesar de manifestar alguma preocupação com o suprimento das situações de risco, continuava a não assumir financeiramente a responsabilidade da previdência social – "a Previdência procede de um desinvestimento inicial do Estado, que nos anos trinta declarou ser ela obra comum (e quase exclusiva) dos patrões e dos trabalhadores" (Lucena, 1976: 153). A sua função era, apenas, a de promover e favorecer as instituições de previdência, deixando para os trabalhadores e para os empregadores o encargo de contribuírem, através do pagamento de quotas mensais, para o funcionamento daquelas instituições que protegiam em casos de doença, de invalidez ou de desemprego involuntário, garantindo ainda pensões de reforma. Refira-se que o Estado assegurava uma intervenção supletiva relativamente às iniciativas particulares, actuando apenas na ausência destas. Mantinha, porém, o princípio da vigilância perante as mesmas, mas sem qualquer tipo de responsabilidade. A segurança dos pobres advinha tão somente das redes familiares e das corporações.

Até à criação, em 1933, do sistema de seguros obrigatórios, a protecção social baseava-se nos sistemas de assistência pública e no mutualismo, cuja filosofia dependia em larga medida de iniciativas de voluntariado, associadas a uma lógica caritativa e assistencialista face aos problemas sociais. A intervenção estatal era então muito reduzida.

Em 1933, o Estado Novo assumiu uma natureza corporativa e a partir desta data a legislação passou a apoiar-se em princípios de obrigatoriedade, de generalidade e de uma estrutura administrativa diferenciada e não unitária

(Coutinho, 2003). Sob a denominação de previdência social, o sistema de protecção surgia à data bastante diversificado e organizado em diferentes Caixas, de acordo com os grupos profissionais, e cobrindo situações de velhice, de desemprego e de perda de rendimentos (*Idem, ibidem*). O sistema de seguros sociais obrigatórios passou a funcionar juntamente com os sistemas anteriores – a assistência pública e o mutualismo.

Em 1935 foi publicada a Lei 1884, ou "Lei de Previdência" que objectivava a regulamentação de toda a actividade da previdência social[4], bem como a concretização dos princípios definidos no Estatuto do Trabalho Nacional, em 1933. A estrutura da previdência social passou a abranger quatro categorias de instituições: instituições de previdência dos organismos corporativos; caixas de reforma ou previdência; associações de socorros mútuos; instituições de previdência dos servidores do Estado e dos corpos administrativos. Fixava-se o princípio da coordenação entre as actividades da assistência pública e as de previdência social (Carreira, 1996).

Em 1943 foi regulamentada a faculdade do Estado criar instituições como as Caixas de reforma ou de previdência, assim como o direito de modificar o âmbito das instituições de previdência, alterando, se necessário fosse, a legislação. Estavam assim criadas as condições para um processo de generalização da previdência social aos trabalhadores subordinados da indústria e dos serviços. A regulamentação do Estatuto da Assistência Social ocorreu no ano seguinte[5], e nele estava assinalada:

> "(...) a importância atribuída no estado de necessidade como pressuposto do acesso às prestações da assistência oficial. Às Comissões paroquiais são confiadas atribuições diversas neste domínio, tais como a organização do cadastro e do recenseamento dos pobres e indigentes, bem como a

[4] A expressão "previdência social" foi utilizada pelo legislador de 1933-35 para diferenciar o regime então criado dos "seguros sociais obrigatórios", de 1919. Abrange a "reparação" e a "prevenção" dos riscos. No nosso direito era utilizada no sentido restrito de "seguro social" (cf. Actas da Câmara Corporativa, parecer n.º 39/VII, projecto de proposta de lei n.º 526/VI de 6 de Abril de 1961: 1285, nota 74, citado por Carreira, 1996).

[5] Lei n.º 1998, de 15 de Maio, de 1944.

> informação sobre a indigência ou o grau de pobreza dos que reclamam socorros" (Carreira, 1996: 386).

Durante os anos anteriores à primeira grande reforma, em 1962, foram tomadas algumas medidas de protecção aos beneficiários da previdência social e aos inscritos nas Caixas, bem como aos seus familiares. Essas medidas tinham por objectivo apoiar as pessoas em domínios tão variados como: a habitação; o internamento hospitalar, os medicamentos e a assistência médica; as pensões mínimas de velhice e de invalidez, entre outros. Porém, o balanço sobre os resultados alcançados continuava a não ser lisonjeador. Isto porque só uma parte dos trabalhadores assalariados estava coberta pela previdência. Como refere Carreira (*idem*: 386) mantinha-se a insuficiência dos níveis de protecção proporcionada pela assistência pública, não se consolidou o princípio da universalidade; as actividades de assistência e de previdência continuavam descoordenadas; persistia a dispersão dos serviços dos estabelecimentos e das actividades sanitárias, assistenciais e de previdência.

A reforma de 1962, levada a efeito através da Lei 2115, inaugurou, de acordo com Carreira (*idem*), o papel verdadeiramente interventor do Estado na previdência social, enquadrando, na sua generalidade, uma nova gestão dos benefícios e das prestações do sistema de previdência, bem como um novo modelo de financiamento. A gestão da protecção social passou a basear-se em quatro tipos de instituições: as Caixas Sindicais de Previdência (comércio, indústria e serviços) e as Caixas de Pescadores; as Caixas de Reforma ou de Previdência (de inscrição obrigatória, direccionadas para os trabalhadores por conta própria); as Associações de Socorros Mútuos (definidas como instituições de previdência destinadas ao funcionalismo público, civil ou militar e a outras pessoas ou serviços do Estado e dos corpos administrativos); a Caixa Geral de Aposentações e o Montepio dos Servidores do Estado. Ainda em 1962, apareceram as Caixas de Seguros, sob a forma de um único organismo – a Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais. As suas competências recaíam na

cobertura de riscos, cuja inclusão nas outras Caixas não tivesse sido contemplada (Almeida [et al.] 2000).

A reforma do sistema efectivada entre 1962 e 1963, manteve a protecção contra os riscos já previstos em 1935 e acrescentou a maternidade. Foram também abrangidas as eventualidades de tuberculose e de desemprego involuntário.

No início dos anos setenta foram diversas as medidas colocadas em prática no plano da protecção social, de entre as quais destacamos: o alargamento das pensões de sobrevivência, e a protecção nas doenças profissionais de modo a abrangerem as categorias dos trabalhadores ainda não contemplados com esse benefício; o melhoramento do nível de duração do subsídio de doença; a eliminação do limite superior do pagamento de prestações de pensões de reforma. Paralelamente, foi constituída a Lei Orgânica do então Ministério da Saúde e Assistência, adaptando-o aos princípios da Lei 2120[6]. Procurava-se, desse modo, assegurar a cobertura médico-sanitária e assistencial das populações, mediante uma melhor integração dos serviços públicos.

Às novas iniciativas em matéria de previdência social estiveram associados investimentos em equipamentos produtivos e em infra-estruturas sociais, continuando a ser aproveitada a iniciativa das instituições particulares e os seus recursos:

> "Começa assim a desenhar-se uma política social com objectivos de integração social dos indivíduos, ocorrendo às suas carências e diminuições, estabelecendo uma coordenação entre os serviços do Estado e os serviços do desenvolvimento comunitário e de promoção social e fazendo apelos às misericórdias para que fossem vectores de estudos profundos dos problemas assistenciais" (Coutinho, 2003: 152).

O período político que se inaugurou em Abril de 1974 e a renovação no âmbito das preocupações sociais (Carreira, 1996), constituíram momentos relevantes em matéria da evolução das políticas sociais em Portugal. Uma

[6] Decreto-lei n.º. 413/71, de 21 de Setembro.

multiplicidade de transformações ocorreram em domínios tão diversos como o político, o social e o económico, os quais tiveram uma influência decisiva sobre os sistemas de protecção social (passando, fundamentalmente, pela cada vez maior abertura dos benefícios à generalidade da população, e pela criação do regime não contributivo). Começa-se a reconhecer a necessidade de um Estado do bem-estar, num país onde até então este se mostrava débil e coexistia com uma forte sociedade providencial. Na óptica de Costa e Maia (1985), foram três os factores que mais contribuíram para as mutações em curso: o desejo de remediar atrasos e lacunas acumuladas no passado e a preocupação de racionalizar e inovar; as pressões advindas de uma dinâmica que a revolução pôs em movimento, incitando à mudança; a nova Constituição de 1976.

Das medidas implementadas salientam-se: o aumento do abono de família (1974); a criação do salário mínimo nacional e da pensão social (1974); a criação do subsídio de desemprego (1975)[7] e de um serviço nacional de saúde acessível a todos os cidadãos (1976)[8]; a substituição dos sistemas vigentes por um sistema integrado de segurança social. Definia-se, deste modo, um sistema de segurança social universal, livre e nacional (Almeida [et al.] 2000). A Constituição reconhecia, também, o direito de participação das associações sindicais e outras organizações representativas das classes trabalhadoras na implementação das medidas de Segurança Social, e destacava o papel das IPSS's, regulamentadas por lei e sujeitas à fiscalização do Estado[9]. Estavam, igualmente, consagrados como objectivos da Segurança Social a protecção na doença, no desemprego, na velhice, na invalidez, na viuvez, na orfandade e em outras situações como a falta ou a diminuição de meios de subsistência ou da capacidade para o trabalho (*Idem, ibidem*).

Em 1979, o Estado interveio nas estruturas associativas, ao impor regras que lhes permitissem aceder a financiamentos públicos. É o caso da criação dos

[7] Decreto-lei n.º 169-D/75, de 31 de Março.
[8] Só em 1979 foi previsto em legislação ordinária (Lei n.º 56/79, de 15 de Setembro -LSNS).
[9] Sobre as IPSS's veja-se mais adiante o Capítulo VI deste trabalho.

Estatutos das IPSS's[10]. Aquelas entidades, sem fins lucrativos, foram criadas por iniciativa particular, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos, visando a prestação de serviços e/ou de contribuições por parte da Segurança Social[11].

Em 1984 foi promulgada a Lei de Bases de Segurança Social[12]. Esta lei enunciava os principais objectivos constitucionais do sistema português de Segurança Social, a saber: universalidade, unidade, igualdade, eficácia, descentralização, solidariedade e participação. Objectivava, igualmente, proteger socialmente os trabalhadores e os seus familiares nas situações de falta ou de diminuição da capacidade para o trabalho, de desemprego involuntário e de morte; garantir as compensações de encargos familiares, por um lado, e a protecção social das pessoas que se encontrassem em situação de falta ou diminuição de meios de subsistência, por outro. Foram também definidos os regimes contributivo (obrigatório e voluntário) e o não contributivo, concretizando-se este último em prestações garantidas como direitos objectivos (Santos, 1998).

De entre as várias medidas preconizadas na Lei de Bases de Segurança Social, salientamos: a protecção à infância, juventude e família, por meio de prestações pecuniárias tais como o abono de família, o abono complementar a crianças e jovens deficientes, subsídios de nascimento, de aleitação e de casamento; a criação de uma prestação substitutiva da remuneração das mães que tivessem de faltar ao trabalho para dispensar assistência a filhos doentes; a redefinição do acesso ao subsídio de desemprego, fixando-se montantes mais elevados do que o salário mínimo social; a institucionalização dos regimes especiais de previdência e de abono de família dos trabalhadores rurais; a reformulação do regime de Segurança Social dos trabalhadores independentes.

[10] Decreto-lei n.º 519-G2/79, de 29 de Dezembro.
[11] *Idem*, Capítulo I, art.º 1º.
[12] Lei n.º 28/84, de 24 de Agosto.

Paralelamente, assistia-se a uma tendência para o ressurgimento do terceiro sector. Os anos oitenta e noventa foram décadas sem precedentes no que se refere à associação de cidadãos organizados, direccionados para os problemas sociais. Pretendia-se, assim, dar maior cobertura aos grupos mais desfavorecidos e vulneráveis às situações de pobreza e de exclusão social. A título exemplificativo, assinalamos o aumento da participação da mulher no mercado de trabalho que causou importantes alterações ao nível da família, afectou o apoio dado aos idosos e pressionou a criação de recursos para a prestação de cuidados às crianças.

Nos anos noventa, as preocupações com a protecção de alguns grupos sociais de risco mais vulneráveis às situações de pobreza e exclusão social acentuaram-se. Salientamos, neste âmbito, a criação dos Comissariados Regionais do Norte e Sul de Luta Contra a Pobreza, em 1990[13], na sequência do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza; o reforço do Programa Nacional de Combate à Droga e a criação do Serviço de Prevenção e Tratamento da Toxicodependência[14]; o Plano Especial de Realojamento (PER)[15] e o Programa de Habitações Económicas[16]; a produção de legislação orientada para a integração de todos os indivíduos no sistema escolar, com vista à democratização efectiva do sistema de ensino[17]; o combate ao desemprego e a formulação de medidas de prevenção ao desemprego[18], entre outros.

A partir da segunda metade dos anos noventa (com a passagem do governo social-democrata, dirigido por Cavaco Silva, para o governo socialista, chefiado por António Guterres) as prioridades políticas voltaram-se

[13] Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/90, de 03 de Março.
[14] Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/90, de 21 de Abril e decreto-lei n.º 83/90, de 14 de Março.
[15] Decreto-lei n.º 163/93, de 07 de Maio.
[16] Decreto-lei n.º 164/93, de 07 de Maio.
[17] Refira-se o decreto-lei n.º 35/90, de 25 de Janeiro; o R.R.M. n.º 29/91, de 09 de Agosto e o decreto-lei n.º 319/91, de 23 de Agosto.
[18] Decreto-lei n.º 79-A/89, de 13 de Maio; decreto-lei n.º 95/92, de 23 de Maio; portaria n.º 1324/93, de 06 de Dezembro, entre outros.

fundamentalmente para a área da solidariedade[19]. De entre as principais linhas de actuação, sobressaem: a ênfase atribuída ao princípio de diferenciação positiva, induzido quer nas prestações familiares, quer nos aumentos das pensões dos regimes contributivos; a criação de uma prestação universal de garantia de um rendimento mínimo[20], aliada a um programa de inserção de base contratual; o enfoque na inclusão sócio-profissional[21] (através, por exemplo, dos planos de inserção do Rendimento Mínimo Garantido, da criação das empresas de inserção e da promoção das medidas activas e emprego). Registe-se também a criação das Redes Sociais Locais[22], que visam a criação de planos de desenvolvimento sócio-económico à escala local; a elaboração de Planos Nacionais de Emprego (anuais) a partir de 1998, dando sequência às directivas da Estratégia Europeia para o Emprego, de 1997; a aprovação do Plano Nacional de Acção para a Inclusão; o incremento das actuações do mundo associativo (Hespanha, 2000), nomeadamente de algumas Misericórdias, da Caritas, de algumas Paróquias e, em particular, das IPSS's.

É ainda de referir a criação: dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária[23] (TEIP, na educação); da Lei Quadro da Educação Pré-Escolar[24]; das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em Risco; da Comissão Nacional de Combate ao Trabalho Infantil[25]; do Conselho Nacional da Família[26]; da Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA); do Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas[27]; do Programa de Inserção de

[19] Consulte-se o Programa do Governo, tanto no que concerne à implementação de medidas, como à proposta governamental da Lei de Bases da Segurança Social.
[20] Cf. Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho; portaria n.º 237-A/96, de 01 de Julho; despacho conjunto n.º 7/97, de 15 de Maio; decreto-lei n.º 164-A/97, de 27 de Junho; decreto-lei n.º 196/97, de 31 de Julho.
[21] Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/96, de 09 de Julho, por exemplo.
[22] Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de Novembro, e Declaração de Rectificação n.º 10-0/98, de 30 de Maio.
[23] Despacho n.º 147-B/ME/96, de 01 de Agosto; despacho conjunto n.º 73/SEAE/SEEI/96, de 03 de Setembro.
[24] Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro.
[25] Despacho conjunto de 10 de Setembro de 1996.
[26] Decreto-lei n.º 153/96, de 05 de Setembro.
[27] Decreto-lei n.º 3-A/96, de 26 de Janeiro.

Jovens na Vida Activa[28]; das Iniciativas Locais de Emprego (ILE)[29]; do Regime de Incentivos às Micro-Empresas (RIME)[30] e do Sistema de Incentivos a Jovens Empresários (SIJE)[31]; do Instituto para a Inovação na Formação (INOFOR)[32]; entre outros.

Esta breve incursão pelas políticas sociais em Portugal permite-nos tirar duas conclusões. A primeira é que o desenvolvimento das políticas sociais no nosso país configura diferentes perspectivas políticas, económicas e institucionais da sociedade, enformando, simultaneamente, formas distintas de relacionamento entre os indivíduos e o Estado. A segunda é que as deficiências na cobertura dos riscos por parte do Estado têm sido compensadas pela sociedade civil através das distintas formas de protecção social, mais ou menos organizadas, mais ou menos estáveis, no âmbito das redes locais e de solidariedade (mutualismo, sindicalismo, IPSS's, misericórdias, entre outras). Na nossa opinião, podemos mesmo afirmar que a persistência de mecanismos informais promotores de espaços de solidariedade é um fenómeno que tem acompanhado a evolução da sociedade portuguesa. Por fim, importa salientar que as estratégias que têm vindo a ser adoptadas apontam para um abandono paulatino das medidas passivas e assistencialistas de protecção social, em favor de uma nova geração de políticas sociais – as designadas políticas sociais activas.

2. As Políticas Sociais Activas

Procuramos, nas páginas que se seguem, dar a conhecer o conjunto de medidas e de programas de combate à pobreza e à exclusão social que configuram as designadas políticas sociais activas em Portugal, em curso desde

[28] Aprovado na Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/97, de 21 de Março.
[29] Resolução do Conselho de Ministros n.º 57/95, de 17 de Junho, e decreto-lei n.º 189/96, de 08 de Outubro.
[30] Resolução do Conselho de Ministros n.º 154/96, de 17 de Agosto.
[31] Decreto-lei n.º 22/97, de 23 de Janeiro.
[32] Decreto-lei n.º 115/97, de 12 de Maio.

1996. Relembramos que a nossa opção temporal resulta do facto de se tratar do momento em que no quadro da sociedade portuguesa se deu uma profunda alteração no domínio das políticas sociais, no sentido da adopção de uma atitude mais activa e empreendedora face ao social.

Sublinhamos que o nosso objectivo incide na análise descritiva sobre a formação das políticas sociais activas e não na avaliação das mesmas.

Importa, desde logo, tecer algumas considerações acerca das políticas sociais activas. A primeira relaciona-se com o principal objectivo subjacente a este tipo de políticas, isto é, à prioridade atribuída à intervenção sobre as causas inerentes aos fenómenos de pobreza e de exclusão social, tendo em vista a criação de condições para a transformação do meio envolvente e das atitudes individuais daqueles que se encontram em tais situações. A segunda, tem a ver com o facto de que as diversas políticas sociais activas aqui apresentadas, embora distintas, terem em comum alguns pontos, nomeadamente: a promoção de um conceito de cidadania extensível a todos os indivíduos, postulando não só o direito ao trabalho e a um rendimento mínimo, mas também ao exercício pleno dos direitos cívicos, à cultura, à educação e à participação na vida social; assentam no reconhecimento da importância da igualdade de oportunidades como forma de combater as desigualdades e as fracturas sociais; na sua concretização adoptam uma lógica de responsabilização e de mobilização do conjunto da sociedade em geral, e de cada cidadão em particular – envolvendo os serviços do Estado, as autarquias, as Organizações não Governamentais e todos os cidadãos - sendo o combate aos fenómenos da pobreza e da exclusão social considerado um dever de todos os agentes com responsabilidade política, cultural, social e económica, bem como dos próprios indivíduos que experienciam tais situações. Por último, ao conceber a inclusão como um duplo processo de transformação das estruturas e das instituições sociais, económicas, políticas e culturais, as políticas sociais activas visam facultar a todas as pessoas (em função das suas necessidades específicas) a plena realização dos seus direitos de cidadania, criando as oportunidades e as condições necessárias à capacitação de cada

indivíduo para assumir os seus próprios deveres e responsabilidades. Desse modo, é condição *sine qua non* para o seu bom funcionamento a intervenção, directa ou indirecta, quer sobre as estruturas institucionais, quer sobre as atitudes individuais, reforçando a implicação de todos os actores sociais no processo – da Administração Central, à Administração Local e desta à sociedade civil.

Passamos de seguida a apresentar os princípios delineadores das políticas sociais activas em curso no nosso país, no período que medeia entre 1996 e 2000[33], a saber: o Projecto Vida, o Rendimento Mínimo Garantido; os Projectos de Luta Contra a Pobreza; o INTEGRAR - Intervenção Operacional Integração Económica e Social de Grupos Sociais Desfavorecidos; o Mercado Social de Emprego; o Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar; o Projecto de Apoio à Família e à Criança; o Programa Ser Criança; o Programa de Reabilitação e Integração de Pessoas com Deficiência; o Emprego Apoiado em Mercado Normal/Competitivo de Trabalho; o Programa de Avaliação/ Orientação Profissional, o Programa de Formação Profissional; o Apoio à Colocação e Acompanhamento Pós-colocação; o Programa de Apoio Integrado a Idosos; o Apoio Social e Cuidados de Saúde Continuados Dirigidos às Pessoas em Situação de Dependência; o Programa Vida Emprego; a Formação Profissional Especial; as Comissões de Protecção de Jovens e Crianças em Risco; a Rede Social e o Plano para a Eliminação e Erradicação do Trabalho Infantil.

Programa Nacional de Prevenção de Toxicodependência – Projecto Vida[34]

O Programa Nacional de Prevenção de Toxicodependência – Projecto Vida, criado em 1987, teve como principal objectivo mobilizar a sociedade para

[33] Refira-se que esta apresentação tem por base os textos publicados pelo MTS (2000) e a legislação inerente a cada uma das medidas e programas em causa.

[34] Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/87, de 31 de Março; Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/90, de 06 de Abril; decreto lei n.º 83/90, de 14 de Março; decreto-lei n.º 43/94, de 17 de Fevereiro; decreto-lei n.º 193/96, de 15 de Outubro; decreto lei n.º 266/98, de 20 de Agosto.

a resolução do problema da toxicodependência, colocando um especial enfoque no domínio da prevenção primária.

Através da legislação em vigor para o Projecto Vida, o Estado reforçava essa preocupação consciente de que só com um investimento na prevenção primária junto dos grupos especialmente vulneráveis e em zonas identificadas como prioritárias se poderia ganhar no futuro a batalha em termos de vontades e capacidades criativas da sociedade em geral e da juventude em particular. Sublinha-se, assim, a cooperação dos serviços do Estado com as Autarquias, as organizações não Governamentais sem fins lucrativos, as Misericórdias, as Associações Culturais e Recreativas, os Centros Sociais e Paroquiais, as Igrejas e, ainda, com os parceiros sociais – só deste modo se poderá promover uma intervenção eficaz e eficiente.

Era também objectivo do Projecto Vida, investir na formação de técnicos e de agentes educativos com responsabilidade no domínio da Prevenção Primária, nomeadamente dos pais, dos educadores, dos jovens, e dos recursos humanos ao serviço das entidades públicas e particulares sem fins lucrativos, tendo em vista a diversificação das intervenções e o alargamento da área de abrangência das mesmas.

Rendimento Mínimo Garantido

A medida do Rendimento Mínimo Garantido (RMG), datada de 1996, insere-se num conjunto de princípios de garantia de direitos e de promoção de cidadania social, designadamente: garantir o direito a um rendimento mínimo e acesso a condições de inserção a todo o cidadão (em situação de carência económica), que assenta num princípio de solidariedade nacional independentemente da carreira contributiva; direito à individualidade no cumprimento de um programa de inserção adaptado a cada indivíduo, construído com o próprio; garantir um acompanhamento técnico no percurso da inserção;

implicar o indivíduo no processo enquanto sujeito activo de direitos e de deveres numa relação directa com a activação das políticas de solidariedade.

O RMG destina-se a todos os indivíduos e famílias que se encontrem em situação de grave carência económica, com residência legal em Portugal, e que se obriguem a subscrever e a seguir um programa de inserção social. As acções de inserção são definidas e acordadas entre os beneficiários e um técnico que faz parte da Comissão Local de Acompanhamento (CLA) do concelho onde moram os beneficiários. Na CLA estão representadas as instituições locais e os serviços públicos da Segurança Social, da Saúde, da Educação e do Emprego, que contribuem para o encontro das soluções que mais se adaptam à melhoria das condições de vida das famílias. Por outro lado, o titular da prestação deverá obedecer às seguintes condições legalmente definidas: ter idade igual ou superior a 18 anos; ou ter idade inferior a 18 anos, e encontrar-se em situação de autonomia e: estar emancipado pelo casamento, ter menores na sua exclusiva dependência económica ou do seu agregado e/ ou encontrar-se na situação de gravidez.

As estratégias definidas para o desenvolvimento da medida do RMG passam: pela defesa de direitos e promoção de desenvolvimento individual (e familiar); pela intervenção na multidimensionalidade das causas de inserção do indivíduo e/ ou famílias em função da promoção de integração sócio-económica, e desenvolvimento global; pela co-responsabilização do Estado com a sociedade civil e os destinatários na gestão da Medida numa relação contratual integrando meios accionados pelo estado, pela sociedade e pelo indivíduo; pela territorialização da Medida que permite a articulação entre inserção individual e familiar e processos de desenvolvimento social que favoreçam a criação de condições e recursos necessários à inserção; por fim, pela partilha de saberes, poderes e capacidades de acção entre organismos públicos e privados, e entre técnicos e cidadãos não técnicos, no reconhecimento e valorização da construção colectiva em função dos objectivos comuns.

Entretanto, a lei n.º 13/2003, de 21 de Maio revogou o RMG, previsto na Lei n.º 19-A/96, criando o Rendimento Social de Inserção (RSI). Não sendo nossa pretensão desenvolver uma análise critica (recorde-se que o nosso arco temporal situa-se entre o ano de 1996 e o de 2000), importa referir que o RSI não difere substancialmente do anterior RMG, na medida em que, basicamente, se mantém a mesma estrutura – trata-se de uma prestação pecuniária, integrada no subsistema de solidariedade (não contributivo), aliada a um programa de inserção, em que a prestação é devida e atribuída a quem se encontre em situação grave económica e social e manifeste disponibilidade activa para o trabalho, a formação profissional ou qualquer outra acção destinada a apoiar e preparar a sua integração laboral e social. As principais mudanças introduzidas relativamente ao anterior regime vão no sentido de acentuar o carácter transitório e subsidiário da atribuição da prestação, nomeadamente introduzindo condições mais restritas de acesso e manutenção do direito à prestação e penalizando de forma mais gravosa o incumprimento dos compromissos assumidos pelos titulares e beneficiários, assim como quaisquer condutas consideradas abusivas ou fraudulentas.

Projectos de Luta Contra a Pobreza[35]

O Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza cobre todo o país e tem como objectivo a promoção, a implementação e o apoio de projectos com vista a minorar as assimetrias económicas e sociais que afectam as populações mais carenciadas. O combate à pobreza diz respeito a toda a sociedade, pelo que se pretende implicar as diversas instituições tanto do sector público (incluindo as autarquias), como do sector privado. A complexidade e a multidimensionalidade das questões envolvidas na luta contra a pobreza e a exclusão social requerem respostas integradas e, sobretudo, que fomentem a participação e a responsabilização de grupos e de comunidades locais. Assim sendo, uma das

[35] Resolução do Conselho de Ministros nºs 8/90, de 03 de Março e 17/90, de 21 de Abril; decreto-lei n.º 83/90, de 14 de Março.

grandes apostas deste Programa consiste na tentativa de encetar e testar experiências inovadoras que permitam reforçar as capacidades de participação da população em situação de pobreza e de exclusão social durante todo o processo que afecta as suas condições de vida.

O Programa destina-se às famílias com carências económicas, nomeadamente: crianças e jovens com dificuldade de inserção social, idosos carenciados, pessoas sem abrigo, famílias monoparentais, crianças e mulheres em risco, toxicodependentes, pessoas portadoras de deficiência, minorias étnicas e comunidades locais empobrecidas e fragilizadas.

A estratégia de implementação dos Projectos de Luta Contra a Pobreza passa, antes de mais, pelo estabelecimento de parcerias. O funcionamento dos projectos tem por base a coordenação entre os vários departamentos do Estado e as iniciativas particulares. São assim maximizadas as sinergias locais, regionais e nacionais na definição de uma actuação selectiva e concentrada em zonas prioritárias e de maior risco social com vista ao desenvolvimento social local. A acção dirige-se para a prevenção, resolução, valorização e integração das capacidades locais, procurando valorizar e integrar essas capacidades, evidenciando as identidades socioculturais através de uma abordagem polifacetada do fenómeno da pobreza.

INTEGRAR - Intervenção Operacional Integração Económica e Social de Grupos Sociais Desfavorecidos

A intervenção Operacional Integração Económica e Social de Grupos Sociais Desfavorecidas, surge no âmbito do II Quando Comunitário, com o objectivo de promover a integração económica e social dos grupos mais desfavorecidos da população, e enquadra-se nos objectivos gerais de política social e de desenvolvimento do emprego e formação profissional.

Visa também apoiar projectos integrados e multidimensionais de melhoria das condições de vida em comunidades socialmente desfavorecidas,

nomeadamente acções e facilitação do acesso à formação e ao mercado de emprego, e acções de formação dirigidas aos diversos grupos socialmente desfavorecidos, assim como acções de formação dos profissionais que intervêm no processo de integração destas pessoas.

O Subprograma INTEGRAR envolve cinco medidas distintas, mas que se complementam:

- Medida 1, Apoio ao Desenvolvimento Social: visa a promoção do desenvolvimento social em comunidades desfavorecidas num quadro de desenvolvimento global e multidimensional, de forma a criar condições para uma efectiva integração destes grupos. Caracteriza-se, sobretudo, pela realização de acções de formação tradicional e acções a montante e a jusante da formação profissional, direccionadas para o desenvolvimento de determinadas comunidades (concelho, freguesia, bairro), ou de grupos de pessoas em situação desfavorecida (idosos, crianças, mulheres com dificuldades de inserção e jovens em risco), devidamente caracterizadas e identificadas.
- Medida 2, Integração Económica e Social dos Adultos Desempregados de Longa Duração: pretende-se fomentar a reinserção dos desempregados de longa duração no mercado de emprego, por meio do desenvolvimento de acções de formação adaptadas às especificidades do grupo, assim como de acções complementares facilitadoras do seu acesso e integração no mercado de emprego. No âmbito desta medida, a Formação Especial confere aos beneficiários do RMG (refira-se que este "grupo" é prioritário para efeitos de candidatura à Medida) uma iniciação profissional que engloba o desenvolvimento de competências e oportunidades de formação, no sentido de obter uma qualificação inicial, bem como a possibilidade de conseguir a escolaridade obrigatória. Esta opção é incentivada pelas várias entidades promotoras que estabelecem parcerias com as escolas, no intuito de encaminhar os

formandos para a frequência do ensino recorrente, o que lhes permite aceder a níveis de qualificação superior.

- Medida 3, Integração Económica e Social das Pessoas com Deficiência: esta medida objectiva promover a integração sócio-económica das pessoas com deficiência, através do desenvolvimento de acções de orientação/ formação e integração profissional, assim como da formação dos diversos profissionais que intervêm no processo. As acções inovadoras de formação profissional e emprego propiciam uma formação diferenciada e adaptada à condição específica de cada formando, assumindo a forma de regime em alternância (centros e empresas), formação integrada (empresas) ou formação simulada.
- Medida 4, Integração Sócio-Económica de Grupos Desfavorecidos: visa facultar a integração económica e social dos grupos desfavorecidos mediante o desenvolvimento de acções de orientação/ formação adequadas às características destes públicos, de acções de facilitação da integração sócio-profissional, bem como da formação dos profissionais que intervêm no processo. Os beneficiários das acções desenvolvidas no âmbito desta medida são os jovens em risco, os toxicodependentes (jovens e adultos), as minorias étnicas e culturais, os sem-abrigo e as mulheres com dificuldades de (re)inserção profissional. Neste sentido, e atendendo a que os beneficiários se caracterizam maioritariamente por terem baixos níveis de qualificação ou mesmo ausência de qualquer grau de escolaridade, a formação profissional conferida integra os seguintes componentes: acções de transição para a integração sócio-profissional, acções de orientação/formação; acções objectivando directamente a integração profissional dos grupos sociais mais desfavorecidos ou que potenciem o sucesso dessa integração; incentivos à criação do próprio emprego.

- Medida 5, Construção e Adaptação de Infra-estruturas e Equipamento: tem por objectivo a criação e/ ou a adaptação das infra-estruturas e dos equipamentos de apoio necessários à realização eficaz dos projectos de apoio ao desenvolvimento social, e à integração sócio-económica de pessoas com deficiência e dos grupos populacionais mais desfavorecidos, a saber: Centros de Actividades de Tempos Livres, Centros de Dia, Centros de Apoio Domiciliário, Centros de Reabilitação Profissional ou Centros de Atendimento Integrado.

Mercado Social de Emprego[36]

O Mercado Social de Emprego é um instrumento privilegiado de combate aos fenómenos de desemprego, pobreza e exclusão social, criado em 1996.

A sua operacionalização concretiza-se mediante um quadro de acção consubstanciado num conjunto variado de soluções que se articulam na identificação e na resolução de problemas de desemprego, assim como nas potencialidades oferecidas em matéria de respostas às necessidades sociais não satisfeitas pelo funcionamento normal do mercado de trabalho.

Os seus princípios básicos assentam fundamentalmente no espírito de parceria; no estímulo aos movimentos de dinamização socio-local e partilha de recursos; no estímulo à capacidade de auto-sustentação económica; na qualidade dos serviços prestados; na relevância social das actividades desenvolvidas; no reforço de competências pessoais, sociais e profissionais dos desempregados abrangidos.

São privilegiadas as actividades relacionadas com o apoio social, os serviços de proximidade, a reabilitação do património natural, cultural e urbanístico e a animação turística e dos tempos livres.

Enformadas pelo Mercado Social de Emprego, as medidas dirigem-se a diferentes destinatários:

[36] Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/96, de 09 de Julho.

- Escolas Oficina[37], que têm por objectivo proporcionar uma qualificação profissional adequada ao exercício de uma actividade no âmbito dos ofícios tradicionais e das novas profissões relacionadas com a valorização do património natural e urbanístico.
- Empresas de Inserção[38], que têm por base três objectivos: combater a pobreza e a exclusão social, mediante a inserção ou a reintegração profissionais; possibilitar a aquisição e o desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais; criar postos de trabalho.
- Programas Ocupacionais[39], que visam a ocupação socialmente útil de trabalhadores subsidiados ou em situação de carência económica, enquanto não lhes surgirem alternativas de trabalho ou de formação profissional, assegurando-lhes um rendimento de subsistência.
- Emprego Protegido[40], direccionado para as pessoas com deficiência, objectivando proporcionar uma formação, um estatuto de trabalhador e uma situação de emprego estável, assim como promover, sempre que possível, a sua transição para o mercado normal de trabalho.
- Rede Ajuda[41], a partir da qual se pretende implementar uma rede de prestadores de serviços à comunidade para apoio domiciliário a pessoas idosas ou com deficiência, na região do Alentejo.
- Inserção/ Emprego[42], vocacionado para os beneficiários do RMG com acordos de inserção assinados nas áreas do emprego e/ ou formação que visa apoiar o desenvolvimento de actividades de interesse social. O seu enquadramento tem como suporte a Medida Horizontes 2000 no âmbito de um Protocolo de Cooperação celebrado entre o IEFP e o Instituto de Desenvolvimento Social (IDS).

---

[37] Portaria n.º 414/96, de 24 de Agosto.
[38] Portaria n.º 348-A/98, de 18 de Junho; Despacho n.º 87/99, de 05 de Janeiro.
[39] Portaria n.º 192/96, de 30 de Maio.
[40] Decreto-lei n.º 40/83, de 25 de Janeiro; decreto-lei n.º 194/85, de 24 de Junho; despacho regulamentar n.º 37/85, de 24 de Junho.
[41] Portaria n.º 250/99, de 08 de Abril.
[42] Portaria n.º 1109/99, de 27 de Dezembro.

- Vários Protocolos de Cooperação e Despachos Conjuntos[43], em diversas áreas, para o desenvolvimento de programas específicos direccionados para a resolução de problemas que requerem uma intervenção diferenciada e que, em simultâneo, potenciam condições de empregabilidade das pessoas abrangidas.

O Mercado Social de Emprego é uma aposta que implica um trabalho de parceria entre o Estado, as Empresas e a Sociedade Civil. É parte integrante das políticas nacionais de emprego, corporizadas nos Planos Nacionais de Emprego (PNE) e, mais recentemente, no Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI).

Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar[44]

Os princípios do Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar assentam na formação e no desenvolvimento equilibrado da criança, tendo em vista a sua plena inserção na sociedade como ser autónomo, livre e solidário.

A educação pré-escolar destina-se às crianças com idades compreendidas entre os três anos e a idade de ingresso no ensino básico (seis anos), e é ministrada em estabelecimentos de educação pré-escolar.

As estratégias de implementação definidas situam-se ao nível: da criação de uma rede nacional constituída por uma rede pública e uma rede privada, complementares entre si, tendo por finalidade a oferta universal e a boa gestão de recursos públicos; da contribuição para a igualdade de oportunidades no acesso à escola e para o sucesso da aprendizagem; da criação de condições nos estabelecimentos de educação pré-escolar, para actividades educativas e de apoio à família; da garantia de gratuitidade da componente educativa; do

[43] Despachos conjuntos nºs 449/98, de 10 de Julho; 349/99, de 22 de Abril; 612/98, de 01 de Setembro; 98/99, de 25 de Janeiro; 243/99, de 17 de Março; 482/99, de 17 de Junho.
[44] Criado na sequência da Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro.

estabelecimento de uma comparticipação familiar para a componente de apoio à família, determinada de forma proporcional ao rendimento do agregado familiar e sem exceder o seu custo efectivo; da garantia de um horário de funcionamento flexível, de acordo com as necessidades da família, que compreenda actividades sócio-educativas e o fornecimento de alimentação.

Projecto de Apoio à Família e à Criança[45]

O Projecto de Apoio à Família e à Criança data de 1992, e tem por objectivos prioritários: detectar situações de crianças maltratadas; proceder a um diagnóstico das disfunções familiares que motivam os maus tratos à criança e desenvolver as acções necessárias de forma a minimizar a situação de risco para a criança.

Este projecto destina-se às crianças vítimas de violência física e/ou psíquica que tenham sido submetidas a cuidados médicos nos centros de saúde ou hospitalares, com ou sem internamento.

A sua actividade desenvolve-se em permanente colaboração com os serviços competentes do Ministério da Justiça e com as instituições com actividades no âmbito do apoio às crianças maltratadas, nomeadamente o CDSSS e as IPSS's.

Programa Ser Criança[46]

O Programa Ser Criança surgiu, em 1994, para apoiar projectos especiais destinados a crianças carenciadas, incluindo os relativos à recuperação e à educação especial das crianças com deficiência, numa perspectiva de prevenção e

[45] Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/92, de 18 de Agosto.
[46] Decreto-lei n.º 314/94, de 23 de Dezembro; despacho 26/MSSS/95, de 28 de Dezembro; despacho 43/MSSS/96, de 15 de Maio; despacho n.º 3664/99, de 04 de Fevereiro; despacho n.º 3269/2000, de 10 de Fevereiro.

actuação precoce. Visa, sobretudo, a integração sócio-familiar e educativa das crianças em risco de exclusão social e familiar.

Constituem princípios orientadores do Programa a inovação, apelando-se à capacidade criativa na acção; a participação das crianças e das famílias como agentes do seu próprio projecto de mudança; a parceria intersectorial e interinstitucional; o envolvimento da comunidade, através dos seus recursos formais e das redes informais de entre-ajuda.

São destinatários directos do Programa as crianças e os jovens em situação de privação de direitos ou com práticas de comportamentos desviantes; as famílias em situação de exclusão social e de pobreza ou atingidas por factores de risco impeditivos do exercício da função educativa e da garantia das condições normais de desenvolvimento integral das crianças e jovens; assim como os agentes educativos com responsabilidades de apoio a crianças e famílias em situação de risco.

O Programa apoia-se em estratégias distintas que se complementam entre si, a saber: o desenvolvimento de competências e de capacidades educativas parentais; a criação de condições favoráveis à promoção do desenvolvimento harmonioso de crianças e de jovens a nível institucional e familiar; a qualificação e a formação dos agentes de intervenção social na área das crianças e jovens em risco; o desenvolvimento de novas respostas sociais; por fim, o aprofundamento do conhecimento e o desenvolvimento de metodologias de pesquisa-acção sobre a realidade de crianças e de jovens em risco.

Reabilitação e Integração de Pessoas com Deficiência[47]

Os seus princípios fundam-se na garantia dos direitos de participação e autonomia dos cidadãos portadores de deficiência em todos os sectores da vida social, cultural e económica.

[47] Cf. decreto-lei n.º 247/89, de 05 de Agosto; na sequência da Lei de Bases da Prevenção e da Reabilitação e Integração da Pessoa com Deficiência n.º 9/89, de 02 de Maio.

As estratégias de implementação das medidas de reabilitação e integração de pessoas com deficiência situam-se a vários níveis:

- Linha directa Cidadão/ Deficiência/ RENAACE, Atinova, de apoio técnico personalizado com vista ao aconselhamento, encaminhamento e intervenção nos serviços públicos, no domínio da construção do projecto de vida, da acessibilidade e das ajudas técnicas das e para as pessoas com deficiência.
- Apoio técnico e financeiro ao funcionamento das Organizações não Governamentais, com intervenção no âmbito da deficiência e da reabilitação de pessoas com deficiência.
- Apoio às Organizações não Governamentais, com intervenção nos domínios da deficiência e da reabilitação no âmbito das suas actividades de cultura, lazer e colónias de férias.
- Apoio a projectos específicos das instituições que enfatizem a melhoria da qualidade de vida das pessoas com deficiência.
- Comissões permanentes de acompanhamento em conjunto com as Organizações não Governamentais, com vista à avaliação em permanência do desenvolvimento da política de reabilitação e integração das pessoas com deficiência e à proposta de medidas correctoras nas áreas da Saúde, Formação e Emprego, Educação e Segurança Social.
- Programa CITE, vocacionado para o incentivo e o apoio de estudos e trabalhos científicos, tecnológicos e de investigação no domínio da reabilitação e integração das pessoas com deficiência.
- Formação em reabilitação, destinada a organizar e a apoiar acções de formação para o aperfeiçoamento de competências profissionais de gestores de instituições e de projectos e de técnicos com intervenção nas áreas da reabilitação e integração das pessoas com deficiência.

Emprego Apoiado em Mercado Normal/Competitivo de Trabalho[47]

O Emprego Apoiado em Mercado Normal/ Competitivo de Trabalho tem por objectivo melhorar a empregabilidade das pessoas com deficiência que não reunam condições para integrar o mercado normal/ competitivo de trabalho. Os apoios são concedidos a entidades empregadoras e podem consistir em:

- subsídios de compensação, destinados a compensar o menor rendimento de trabalho que a pessoa com deficiência pode apresentar na fase de adaptação ou readaptação ao trabalho, relativamente à média dos outros trabalhadores da mesma categoria profissional. É concedido pelo prazo máximo de um ano, podendo, no caso de findo esse prazo não ter o trabalhador com deficiência conseguido obter uma produtividade superior a 80,0% ser sucessivamente prolongado até ao máximo de três anos;
- subsídios para eliminação das barreiras arquitectónicas, atribuídos a entidades empregadoras que admitam pessoas com deficiência ou que mantenham trabalhadores que se tenham tornado deficientes, competindo aos serviços do IEFP local analisar as soluções técnicas para as quais seja requerido subsídio. Este apoio objectiva a eliminação de barreiras no interior das instalações ou no seu acesso, e tem um montante igual a doze vezes a remuneração mínima mensal garantida no seu valor mais elevado;
- subsídio para adaptação de postos de trabalho, é atribuído sempre que se verifique ser necessário adaptar o posto de trabalho ou os equipamentos às dificuldades funcionais dos trabalhadores com deficiência que o ocupam. Este subsídio pode ir até a um montante máximo igual a doze vezes a remuneração mínima mensal garantida no seu valo mais elevado;

- subsídio de acompanhamento personalizado, destinado a cobrir custos com o acolhimento personalizado do trabalhador com deficiência admitido, englobando o acompanhamento e apoio da pessoa com deficiência em todo o processo de integração sócio-profissional, e de adaptação ao esquema produtivo e ao posto de trabalho que vai ocupar. Este subsídio é atribuído por três meses, podendo em casos fundamentados prolongar-se até aos seis meses, e é calculado com base nas despesas realizadas pela entidade empregadora com acções de acolhimento personalizado, designadamente remunerações de pessoal contratado para o efeito, mas não pode exceder em cada mês duas vezes a remuneração mínima mensal;
- prémio de integração, é atribuído às entidades empregadoras que celebrem contratos de trabalho sem termo com pessoas portadoras de deficiência, sendo atribuído uma ó vez por cada trabalhador com eficiência admitido, e o seu valor é igual a doze vezes a remuneração mínima mensal garantida no seu valor mais elevado;
- prémio de mérito, distingue as entidades empregadoras que em cada ano mais se destacam na contratação e integração sócio-profissional de pessoas com deficiência, sendo um prémio de natureza eminentemente simbólica, já que testemunha o reconhecimento público por esse empenhamento.

Programa de Avaliação/ Orientação Profissional[47]

O Programa de Avaliação/ Orientação Profissional tem como principal objectivo proporcionar às pessoas com deficiência, de idade não inferior a 15 anos, condições que permitam avaliar as suas capacidades, facultando-lhes informações sobre as actividades disponíveis, de forma a facilitar a tomada de decisões e o correcto encaminhamento para os programas de formação e

emprego. Com este programa pretende-se garantir a adequação entre expectativas e as reais capacidades da pessoa com eficiência, atendendo a que esta adequação é fundamental para uma formação profissional bem sucedida e, subsequentemente, de uma adequada futura integração sócio-profissional.

Este programa desenvolve-se nos Centros de Emprego do Instituto de Emprego e Formação Profissional e, sempre que for preciso uma intervenção mais especializada, recorrer-se-à a entidades locais de reabilitação profissional ou a entidades especializadas.

Programa de Formação Profissional[47]

Pretende-se com este Programa dotar as pessoas com deficiência, com idade superior aos 15 anos, de conhecimentos e de competências necessárias à obtenção de uma qualificação profissional, que lhes possibilite alcançar e/ ou manter um emprego, assim como progredir profissionalmente no mercado normal de trabalho.

Os cursos ministrados são variados e incidem em profissões que se enquadram nos três sectores de actividade económica. Os formandos dispõem de uma bolsa de formação, de transporte ou subsídio de transporte e ainda de alojamento se o local de residência for superior a 50 km do Centro de Formação Profissional.

As acções de formação profissional assentam num modelo de intervenção individualizada, não existindo uma estrutura rígida para os diferentes cursos, embora esteja definida a duração máxima de cada uma das fases do programa de formação: 1 ano para a fase de adaptação/ orientação; 2 anos para a fase de qualificação; 1 ano para a fase de especialização.

Apoio à Colocação e Acompanhamento Pós-colocação[47]

O Apoio à Colocação e Acompanhamento Pós-colocação tem por objectivo melhorar a empregabilidade e a integração sócio-profissional das pessoas com deficiência.

Destina-se às pessoas com deficiência desempregadas e/ ou à procura do 1° emprego, inscritas nos Centros de Emprego e a pessoas empregadas com dificuldade em manter o emprego.

Programa de Apoio Integrado a Idosos[48]

Os princípios orientadores do Programa de Apoio Integrado a Idosos (PAII) tem por base: a promoção e a manutenção da autonomia do indivíduo no seu meio habitual de vida; a maior acessibilidade a benefícios e a serviços; a prioridade ao apoio no domicílio; o apoio às pessoas com dependência; o apoio à família e a outros prestadores de cuidados; a formação de recursos humanos.

Este Programa destina-se às pessoas idosas, às pessoas com dependência, às famílias e outros prestadores de cuidados, assim como a profissionais.

A implementação do Programa passa pela criação de projectos direccionados para o idoso, pelo desenvolvimento de apostas às necessidades dos gerontes, pela melhoria de qualidade de vida e dos serviços prestados, pela melhoria da acessibilidade e pela minoração das desigualdades, pela promoção da saúde, pela prevenção da doença e pela melhoria da formação sobre o envelhecimento.

O Programa tem por base estratégias distintas, a saber: o desenvolvimento de projectos integrados locais e centrais, e de redes e parcerias locais; a rentabilização dos recursos existentes; a assinatura de protocolos com entidades nacionais (Cruz Vermelha Portuguesa, Portugal Telecom, União das

[48] Despachos conjuntos MS/MESS, de 01/07/94; MS/MSSS, de 03/09/96; MS/MSSS, de 24/07/97; MS/MTSS, de 18/09/98; n.° 407/98, de 15/05/98.

Misericórdias e União das Mutualidades Portuguesas, por exemplo); a articulação com a implementação do Apoio Social e Cuidados de Saúde Continuados às Pessoas com Dependência; a troca de experiências a nível nacional e internacional.

Apoio Social e Cuidados de Saúde Continuados Dirigidos às Pessoas em Situação de Dependência[49]

A intervenção articulada do Apoio Social e dos Cuidados de Saúde Continuados Dirigidos às Pessoas em Situação de Dependência surgiu em 1998, e tem como principal objectivo a criação de condições que permitam a intervenção articulada da saúde e da acção social dirigida às pessoas em situação de dependência, de modo a responder às necessidades que apresentam em função do tipo de dependência e dos contextos sócio familiares em que se inserem. Pretende-se um modelo de intervenção articulada que vise promover a autonomia das pessoas em situação de dependência e o reforço das capacidades e competências das famílias para lidar com essas situações. O modelo objectiva, também, privilegiar a prestação de cuidados no domicílio (sem prejuízo da possibilidade do recurso ao internamento em unidades residenciais sempre que este se mostre necessário ao processo de reabilitação) com a promoção de condições de autonomia que habilitem as pessoas a regressar ao seu domicílio.

Este Programa destina-se às pessoas em situação de dependência física, mental ou social, transitória ou permanente, resultante ou agravada por: isolamento geográfico, doença crónica, situação de doença, ausência ou perda de familiares, amigos e vizinhos que prestavam o apoio, deficiência física ou mental, internamento institucional indevido por inexistência ou insuficiência de respostas alternativas mais adequadas, alta hospitalar com necessidade de cuidados de saúde continuados e ou de apoio social, e por inexistência ou insuficiência de apoio diurno e ou nocturno.

[49] Despacho conjunto n.º 407/98, de 18 de Junho.

A sua estratégia de implementação tem em conta: os recursos existentes (financeiros, PAII, profissionais de saúde e da acção social, ajudantes familiares e ajudantes de saúde); as necessidades detectadas; a capacidade de constituição de parcerias activas; o faseamento da implementação das respostas; a avaliação.

As respostas resultantes desta intervenção situam-se a dois níveis: i) Respostas Integradas: Apoio Domiciliário Integrado (ADI) e Unidade de Apoio Integrado (UAI); ii) Respostas articuladas: respostas dirigidas a pessoas com deficiência e pessoas idosas, novas respostas dirigidas a pessoas com doenças do foro psiquiátrico (Unidade de Vida Apoiada; Unidade de Vida Protegida; Unidade de Vida Autónoma e Fórum Sócio-Ocupacional).

Programa Vida Emprego[50]

O Programa Vida Emprego, criado em 1998, tem como objectivo a inserção social e profissional dos toxicodependentes, entendida como fazendo parte integrante do processo de tratamento, e visa a aquisição e reaquisição de aptidões sociais e pessoais, assim como a aquisição de competências profissionais.

O relevo deste Programa decorre da necessidade de introduzir neste domínio medidas de discriminação positiva, entendendo-se que sem o devido enquadramento laboral dificilmente aquelas pessoas poderão superar a lógica de exclusão a que, na maioria das vezes, a toxicodependência as conduziu. Trata-se, também, de criar um conjunto de condições fundamentais para viabilizar o sucesso das acções de tratamento, dependendo dela a efectiva prevenção da recaída do sucesso deste processo de reinserção, enquanto forma de reencontro com a sua auto-estima e de pensar o seu próprio futuro. A família, a empresa, o meio laboral e a comunidade deverão, assim, funcionar como rede de suporte, actuando de forma concertada.

[50] Resolução do Conselho de Ministros n.º 136/98, de 04 de Dezembro.

Este Programa destina-se a toxicodependentes em idade activa que se encontrem ou tenham terminado processos de tratamento, ou em comunidade terapêutica, ou em regime ambulatório. Incluem-se, também, os toxicodependentes em processo de tratamento no quadro do sistema prisional, devidamente enquadrados pela entidade de tratamento ou pelo estabelecimento prisional.

Formação Profissional Especial[51]

A Formação Profissional Especial teve início em 1993, e visa promover a qualificação e a integração sócio-profissional, por meio da realização de acções de formação profissional especial, dando particular atenção aos conteúdos programáticos, níveis de formação, métodos pedagógicos, ritmos e duração diária e global dos cursos, e articulação com iniciativas de acção local.

Esta formação é definida pela existência articulada da adequação funcional dos planos curriculares, conteúdos programáticos, metodologias e materiais tecnico-pedagógicos adaptados às características especificas dos grupos envolvidos; pela estrutura flexível e descentralizada em função das necessidades, capacidades e ritmos de aprendizagem dos grupos-alvo; pelo desenvolvimento de um processo formativo integrado, com recurso a modalidades de formação complementar que incluem áreas de intervenção, tais como: informação e orientação profissional e acompanhamento psico-pedagógico, formação socio-educativa, acompanhamento do processo da inserção na vida activa e articulação com iniciativas de acção local.

O Programa dirige-se às pessoas que se encontrem em situação de carência económica e social, disfunção e marginalização; às pessoas que não atingiram o nível correspondente à escolaridade obrigatória e evidenciam dificuldades de aprendizagem ou de integração na sociedade; às pessoas pertencentes a grupos específicos, designadamente: desempregados de longa

[51] Despacho normativo n.º 140/93, de 06 de Julho.

duração, minorias étnicas, imigrantes, reclusos e ex-reclusos, toxicodependentes e ex-toxicodependentes.

Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em Risco[52]

As Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ) são instituições oficiais não judiciárias com autonomia funcional, cuja intervenção contribui para dar resposta à exigência de responsabilização de cada comunidade local pelas suas crianças e jovens em total respeito pela família. Visam a promoção dos direitos das crianças e dos jovens, prevenindo ou pondo termo a situações susceptíveis de afectar a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento integral.

As CPCJ intervêm de forma interdisciplinar e interinstitucional, articulada e flexível, sempre que possível de base local, combinando a qualidade da acção com o respeito pelos princípios e garantias constitucionais, em último caso assegurados pelos tribunais.

São seus destinatários as crianças ou jovens (com menos de 18 anos ou com menos de 21 anos desde que solicitada a continuação da intervenção iniciada antes de atingir os 18 anos) que se encontrem nas seguintes situações: abandonados ou vivendo entregues a si próprios; a sofrer de maus tratos físicos, psíquicos ou sexualmente abusados; sem cuidados/ afeição adequados à idade e situação pessoal; obrigados a trabalhos excessivos ou inadequados à sua idade; sujeitos a comportamentos que afectem a sua segurança/ equilíbrio emocional; com comportamentos/ actividades ou consumos que afectem a saúde, segurança, formação e desenvolvimento.

A estratégia de implementação das CPCJ tem como base territorial o município, sendo que nos municípios com maior número de habitantes o agrupamento de freguesias pode dar origem a mais do que uma comissão no concelho.

[52] Lei 147/99, de 01 de Setembro.

A composição das comissões envolve um representante do município, de segurança social, da educação, dos serviços de saúde, das IPSS's, das associações de pais, desportivas, culturais ou recreativas, das forças de segurança, entre outras.

Rede Social[53]

Pretende-se com o Programa Rede Social, criado em 1997, estimular o planeamento e a definição de políticas sociais concelhias por diversas instituições sociais capazes de efectuarem um retracto concelhio em termos das necessidades e das carências, assim como das potencialidades e dos recursos com especial enfoque no combate à pobreza e à exclusão social.

Este Programa assume-se como um fórum de articulação de esforços, com base na livre adesão das autarquias e das entidades públicas e/ ou privadas sem fins lucrativos que a ele queiram aderir. Em parceria, estas entidades concertam esforços e articulam intervenções territorializadas, visando o combate à pobreza e à exclusão e a promoção do desenvolvimento social local.

Pretende-se, deste modo, promover um planeamento integrado e sistemático, mobilizando competências e recursos institucionais e das comunidades, de modo a garantir uma maior eficácia ao conjunto de respostas sociais nos concelhos e nas freguesias.

São três os tipos de estratégia que enformam a implementação da Rede Social: o Programa Piloto da Rede Social (que procura garantir a aplicação dos princípios e da metodologia definidas no seu Quadro Referencial; avaliar a sua exequibilidade e os seus impactos; produzir a respectiva regulamentação); o Apoio Técnico e Acompanhamento às iniciativas concelhias não inseridas na amostra de Projectos Piloto; a Qualificação de Agentes de Intervenção Social, isto é, de Agentes para o Desenvolvimento Social.

[53] Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de Novembro.

Plano para a Eliminação e Erradicação do Trabalho Infantil[54]

O Plano para a Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil (PEETI) surgiu em 1998, e tem como principais objectivos: eliminar todas as formas de exploração do trabalho infantil; prevenir o abandono escolar precoce; inserir, em projectos credenciados de Educação/ Formação, as crianças e adolescentes encontrados em situação ilegal de trabalho, que recusem voltar ao sistema educativo; criar uma rede de organizações públicas e privadas, capazes de ser suporte de integração educativa destas crianças; instituir bolsas de formação para as situações em que a causa do trabalho infantil seja a carência económica da família; aprofundar o estudo das causas e propor soluções; informar e sensibilizar de modo a eliminar casos de exploração do trabalho infantil.

De entre os princípios enformadores das medidas propostas no âmbito deste Plano, salientamos o da co-responsabilização do Estado, dos parceiros sociais e de outras organizações representativas da sociedade em geral e dos cidadãos individualmente considerados no combate à exploração do trabalho infantil, como factor de promoção da igualdade de oportunidades. Neste sentido, a escola, a família, as autarquias, os meios de comunicação social, os parceiros sociais, as organizações não governamentais e as estruturas de saúde, devem, entre outras entidades, desempenhar um papel activo na criação de uma rede social que permita unir esforços para a eliminação da exploração económica de crianças.

São destinatários desta acção todos os jovens, em situação de abandono escolar que não tenham concluído a escolaridade, e que se encontrem em risco de inserção precoce no mercado de trabalho.

Esta nova geração de políticas sociais consubstancia, pois, uma nova conceptualização da pobreza e da exclusão social, enquanto processos

[54] Resolução do Conselho de Ministros n.º 75/98, de 04 de Junho; Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2000, de 13 de Janeiro.

multidimensionais, cujo combate exige uma articulação coordenada, coerente e convergente das diversas medidas e programas sociais, como está patente no Quadro sinóptico que se segue.

Quadro 4.1
Políticas sociais activas em Portugal 1996-2000

Política Social	Ano de criação	Principais Destinatários						
		Crianças e jovens em risco	Famílias em sit. de carência econ./ em risco	Pessoas com deficiência	Beneficiários do RMG e / ou Desempregados	Idosos e/ ou dependentes	(ex) toxico-dependentes	Outros
Projecto VIDA	1987	X						X
Rendimento mínimo garantido	1996		X	X				X
Projectos de luta contra a pobreza	1990	X	X	X	X	X	X	X
Subprograma INTEGRAR	1996	X	X	X	X	X	X	X
Mercado social de emprego	1996		X	X	X			X
Programa de expansão e desenvolvimento da educação pré-escolar	1997							X (crianças)
Projecto de apoio à família e à criança	1992	X						
Programa SER CRIANÇA	1994	X	X	X				X
Reabilitação e integração de pessoas com deficiência	1989			X				

(cont.)

Política Social	Ano de criação	Principais Destinatários						
		Crianças e jovens em risco	Famílias em sit. de carência econ./ em risco	Pessoas com deficiência	Beneficiários do RMG e / ou Desempregados	Idosos e/ ou dependentes	(ex) toxico-dependentes	Outros
Emprego apoiado em mercado normal/ competitivo de trabalho	1989			X				X
Programa de avaliação/ orientação profissional	1989			X (≤ 15 anos)				
Programa de formação profissional	1989			X (≤ 15 anos)				X
Apoio à colocação e acompanhamento pós-colocação	1989			X (≤ 15 anos)				X
Programa de Apoio Integrado a Idosos	1994					X		X
Apoio social e cuidados de saúde continuados	1998					X		X
Programa Vida Emprego	1998						X	
Formação profissional especial	1993		X	X	X		X	X
Rede social	1997	X	X	X	X	X	X	X
Comissões de protecção de crianças e jovens	1999	X	X	X				X
Plano para a eliminação e erradicação do trabalho infantil	1998	X	X					X

Em suma: a territorialização (como base de desenvolvimento); a visão societal e multidimensional da pobreza e da exclusão social; a integração das dimensões económicas e sociais na abordagem daqueles fenómenos sociais e na definição de políticas e estratégias de combate aos mesmos; a valorização do trabalho em parceria e do partenariado; a promoção do *empowerment* dos grupos desfavorecidos e da sua participação activa no seu meio envolvente – assumem-se actualmente como elementos indispensáveis no combate à exclusão social.

Sublinhe-se, igualmente, o papel de complementaridade concedido às IPSS's em relação à Segurança Social, o que traduz indubitavelmente uma relação de confiança por parte do Estado, que reconhece as IPSS's como suporte na prestação de serviços (Coutinho, 2003).

Como advoga Rodrigues (1999), a operacionalização das medidas e dos programas de políticas sociais sob a forma de projectos locais comunitários, refez os conceitos de pobreza e de exclusão social enquanto fenómenos que se interrelacionam com as fragilidades e as desigualdades criadas e sustentadas pelo desenvolvimento de um modelo económico, social e político que coloca à margem determinados segmentos da população.

Capítulo V

A REGIÃO DO MINHO-LIMA: RECOMPOSIÇÕES E POLÍTICAS SOCIAIS

1. Processos de recomposição social na região nas últimas décadas

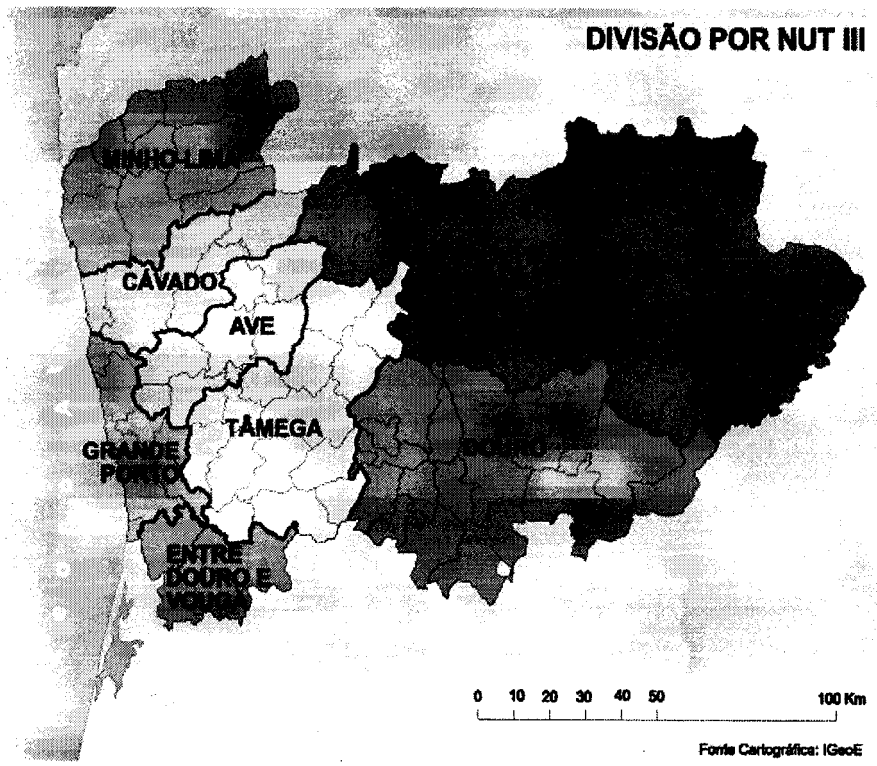
O presente capítulo tem como objectivo identificar os principais eixos de recomposição social da região do Minho-Lima, que se desenvolveram nas últimas quatro décadas. Pretende-se genericamente realizar um enquadramento temporal e geográfico das políticas sociais locais e em particular das dinâmicas que assumiram os nossos dois estudos de caso.

Tomamos por base principal a informação estatística dos Recenseamentos Gerais da População de 1960 a 2001 e quando nos foi possível recorremos a outras fontes estatísticas. A estratégia analítica adoptada para a selecção e tratamento da informação obedeceu a dois princípios básicos. Em primeiro lugar, e atendendo à multidimensionalidade do social, os indicadores e as dimensões retidas dizem respeito quer às características da composição social da população (por exemplo as estruturas socio-demográficas, as estruturas familiares e as estruturas socio-profissionais), quer às condições de existência dessas populações (habitação e qualidade de vida). Em segundo lugar, e em função dos interesses da análise, privilegiamos uma abordagem comparativa e retrospectiva a fim de dar conta da evolução dos múltiplos indicadores utilizados.

Território e estruturas socio-demográficas

Como se realçou desde o início do presente texto, o nosso trabalho empírico tomou por objecto a NUT III[1] do Minho-Lima, uma das sub-regiões que integram a NUT II – Região do Norte.

Figura 5.1
Divisão Administrativa da Região Norte



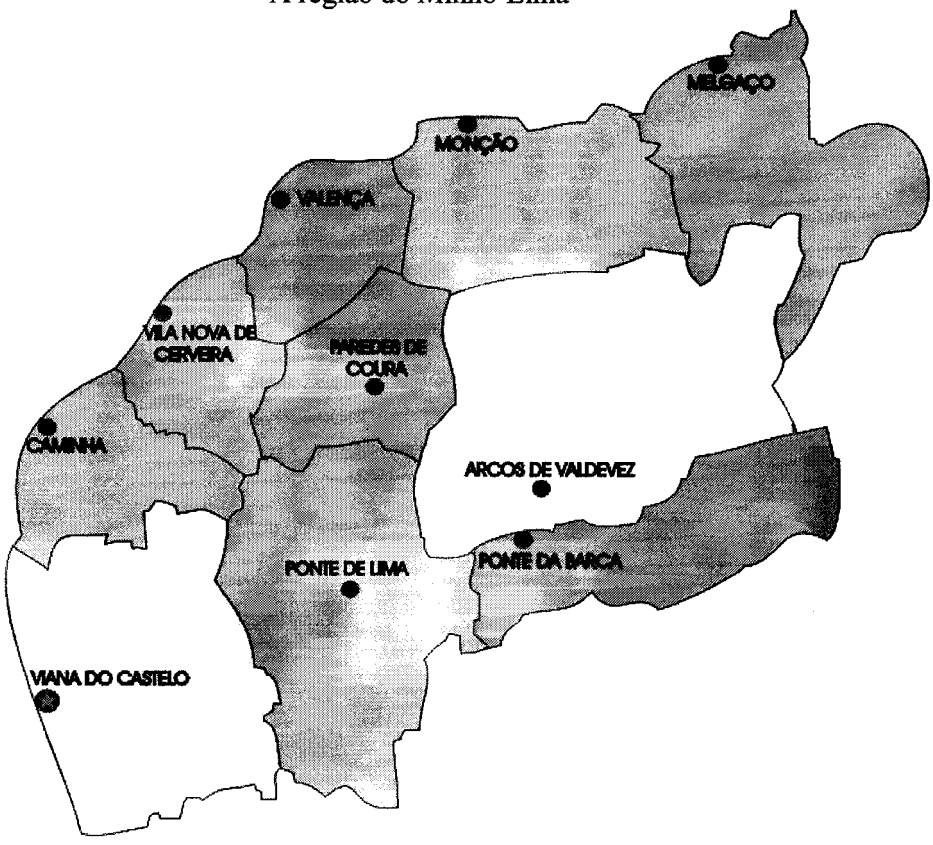
Esta sub-região é limitada a norte pelo rio Minho (que serve de fronteira com Espanha), a oeste pelo oceano Atlântico, a leste pela Espanha e a sul pelos concelhos atravessados ou situados ao longo da margem esquerda do rio Lima. A

[1] A Nomenclatura de Unidades Territoriais para fins estatísticos foi criada pelo decreto-lei n.º 46/89, de 15 de Fevereiro, com vista a estabelecer uma harmonia entre as divisões territoriais utilizadas para fins estatísticos. Esta nomenclatura tem vários níveis geográficos, conforme o nível de desagregação assumido – NUT I, o território nacional (Continente e Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira); NUT II, com sete unidades territoriais: as áreas de intervenção das cinco Comissões de Coordenação Regional e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira; NUT III, trinta unidades que correspondem a subdivisões das regiões integradas no nível II.

sul, o Minho-Lima confina com uma outra sub-região do Norte de Portugal o Cávado.

Constituída por dez concelhos - Arcos de Valdevez, Caminha, Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Valença, Viana do Castelo e Vila Nova de Cerveira - e por 290 freguesias, a região do Minho-Lima abrange uma área de cerca de 2.210,3 Km2 (sendo a quarta sub-região mais extensa do Norte de Portugal), e tinha 250.275 habitantes, de acordo com o Censo de 2001.

Figura 5.2
A região do Minho-Lima



Apresentando, sob o ponto de vista geográfico, económico, cultural, histórico e linguístico (entre outros aspectos) uma certa unidade, esta região não é, contudo, homogénea. Bastará considerar as dicotomias urbano/rural, litoral/interior, norte/sul, por exemplo, para percebermos a existência de diferenças assinaláveis e assimetrias intra-regionais significativas. O mesmo

sucede quando comparamos os concelhos entre si e consideramos variáveis como as actividades económicas predominantes, a densidade populacional, as taxas de analfabetismo, as redes escolares, o nível de poder de compra, as condições de existência, entre outras.

Importa iniciar a nossa incursão pela caracterização das áreas territoriais em causa quanto às suas dimensões espacial e populacional:

Quadro 5.1
Áreas, freguesias e densidade populacional - 2001

	Área total (Km2)	Número de Freguesias	Área média das freguesias (Km2)	Densidade populacional (hab./Km2)
Portugal	92 151,8	4 241	21,7	112,2
Minho-Lima	2 219,4	290	7,6	111,3
Arcos de Valdevez	446,8	51	8,7	54,3
Caminha	137,4	20	6,5	122,9
Melgaço	238,1	18	13.3	41,2
Monção	211,2	33	6,4	92,6
Paredes de Coura	138,4	21	6,6	68,0
Ponte da Barca	182,2	25	7,4	69,8
Ponte de Lima	320,8	51	6,3	136,6
Valença	117,3	16	7,3	119,1
Viana do Castelo	318,6	40	7,9	275,8
Vila Nova de Cerveira	108,6	15	7,2	80,4

Fontes: *X, XII, XIII e XIV Recenseamentos Gerais da População,* INE; *Estatísticas Agrícolas*; INE (2002) - *Anuário estatístico da região norte.*

Nota-se, em primeiro lugar, a concentração da população na capital de distrito (Viana do Castelo), cuja densidade é mais do dobro da região do Minho-Lima e da do continente. Este facto relaciona-se, provavelmente, quer com os movimentos de mobilidade espacial e fixação das populações, mais concretamente com os fenómenos da litoralização, urbanização e desruralização, quer com o tipo de actividades económicas, culturais e institucionais sediadas no espaço urbano mais significativo da região. Actividades que têm funcionado historicamente como indutoras do crescimento populacional, feito provavelmente

à custa da desertificação humana e produtiva, neste caso da agricultura de subsistência, dos concelhos territorialmente contíguos. Em segundo lugar, há que salientar a diversidade interna na região do Minho-Lima, sobretudo se compararmos os concelhos "suburbanos", geográfica e acessivelmente mais próximos do núcleo central (Ponte de Lima, Valença e Caminha) com os concelhos de cariz mais rural, onde a densidade populacional fica aquém da média nacional (Arcos de Valdevez, Melgaço e Ponte da Barca).

O Quadro abaixo, reflecte a evolução do número de habitantes no continente e a sua distribuição pelos concelhos do Minho-Lima nas últimas quatro décadas. Conforme se pode observar, a população residente registou no continente, em cerca de quarenta anos, um acréscimo que ronda os 1,5 milhões de indivíduos. Como é por demais apontado estamos perante um arco temporal que não é uniforme demograficamente (Carrilho, 1993; Cónim [et al.] 1989; Ferrão, 1996; Nazareth, 1985; Rosa, 1996). O decréscimo que se verificou nos anos 60 resultou da importante corrente emigratória. Tal processo é interrompido na década seguinte onde se assistiu a um forte crescimento, fruto, em especial, da conjugação de dois processos de reestruturação demográfica: o regresso de emigrantes e a entrada de centenas de milhar de pessoas oriundas das ex-colónias, no pós 1974. De 1981 para 1991 não se detectaram grandes variações, existiu uma estabilização do volume da população nos 10 milhões de habitantes. Nos anos 90 a população residente aumentou cerca de 0,5 milhões, expansão demográfica que não poderá ser dissociada do surto imigratório a que Portugal tem estado sujeito nos últimos tempos.

Quanto à região do Minho-Lima, a perda da população residente entre 1960 e 1970 foi notória. A variação negativa foi cerca de quatro vezes superior à do continente, o que demonstra do papel importante que teve como exportadora de mão-de-obra no quadro do fluxo emigratório. Em contrapartida, na década seguinte subsistiu um aumento de 2,5%, o qual fica bastante aquém do que aconteceu para a totalidade do território. A este propósito, refira-se que os concelhos do distrito de Viana do Castelo apresentaram, na sua maioria, taxas

brutas de emigração acima das da média nacional (Barreto, 2001). Por sua vez, os anos 80 são de perda demográfica, e na década seguinte de estabilização em torno dos 250 mil habitantes.

Descendo ao nível concelhio, e tendo por base o Quadro 5.2, detectam-se algumas oscilações - a população decresceu entre 1960 e 1981, verificando-se a partir de 1991 um ligeiro aumento nos concelhos mais urbanizados, nomeadamente em Viana do Castelo, Caminha, Vila Nova de Cerveira e Valença.

Quadro 5.2
População total e respectiva taxa de variação

	População total					Taxa de variação (percentagem)			
	1960*	1970	1981	1991	2001	1960/70	1970/81	1981/91	1991/01
Continente	8 292 975	8 074 960	9 336 760	9 375 926	9 869 343	-2,6	15,6	0,4	5,3
Minho-Lima	277.748	250.510	256.814	250.059	250 275	-9,8	2,5	-2,6	0,1
A Valdevez	38 739	34 365	31 156	26 976	24 761	-11,3	-9,3	-13,4	-8,2
Caminha	16 688	13 680	15 883	16 207	17 069	-18,0	16,1	2,0	5,3
Melgaço	18 211	15 805	13 246	11 018	9 996	-13,2	-16,2	-16,8	-9,3
Monção	27 393	24 600	23 799	21 799	19 956	-10,2	-3,3	-8,4	-8,5
P. de Coura	14 886	12 970	11 311	10 442	9 571	-12,9	-12,8	-7,7	-8,3
P. da Barca	16 265	14 745	13 999	13 142	12 909	-9,3	-5,1	-6,1	-1,8
P. de Lima	42 979	42 395	43 797	43 421	44 343	-1,4	3,3	-0,9	2,1
Valença	16 237	12 850	13 948	14 815	14 187	-20,9	8,5	6,2	-4,2
V. Castelo	75 320	70 455	81 009	83 095	88 631	-6,5	15,0	2,6	6,7
V.N.Cerveira	11 030	8 645	8 666	9 144	8 852	-21,6	0,2	5,5	-3,2

Fontes: INE, *X a XIV Recenseamentos Gerais da População*, INE.
* Nos valores concelhios não se inclui a população embarcada.

Passando à evolução da estrutura etária da população portuguesa, e de acordo com os dados fornecidos pelo Quadros 5.3, verificamos que esta acompanha um dos aspectos estruturais do Portugal demográfico "moderno" (Ferrão, 1996), isto é, o progressivo e acentuado envelhecimento da população no topo (aumento da proporção da população cuja faixa etária se situa acima dos 64 anos) e na base (diminuição da proporção da população até aos 14 anos). Em quarenta anos, a taxa de variação das pessoas com mais de 65 anos de idade foi de 103,7%, no continente. Em 1960, esse escalão etário correspondia a 8,1% do total da população. Em 2001 era de 16,5%.

A nível concelhio da região do Minho-Lima, aquela tendência é ainda mais acentuada - a proporção dos idosos é, genericamente, superior à da média continental - Melgaço, Arcos de Valdevez e Paredes de Coura são disso exemplo. Enquanto o topo da pirâmide envelhecia, na base assistiu-se à diminuição, também significativa, do número de jovens dos 0 aos 14 anos. Em 1960 esse escalão representava 28,8%, e em 2001 correspondia apenas a 15,8% da população. Neste domínio, a região não só acompanha como até reforça as tendências nacionais – o número de crianças tem vindo a diminuir e os saldos negativos ultrapassam os do continente. Sublinhe-se que o acentuado envelhecimento da população portuguesa inscreve-se numa linha de evolução mais ampla, comum às sociedades da Europa Ocidental em geral, parte das quais começou a conhecer sinais desse declínio demográfico muito antes de Portugal. Em 1960, tínhamos taxas de crescimento natural claramente positivas (cerca de 13,0‰), enquanto o Luxemburgo e a Bélgica apresentavam valores que rondavam os 4 ‰, e a Alemanha, a França, o Reino Unido e a Dinamarca resultados próximos dos 7 ‰. Em 1981, a taxa de crescimento natural aproximava-se da verificada nos países mais desenvolvidos, devido, sobretudo, à quebra do índice sintético de fecundidade - que na década de oitenta deixou de assegurar a substituição de gerações – o número de filhos por mulher era, no nosso país, inferior a 2,1 (Ferrão, 1996).

Quadro 5.3
População com 65 e mais anos e população com menos de 15 anos

	População com 65 e mais anos (%)					População com menos de 15 anos (%)				
	1960	1970	1981	1991	2001	1960	1970	1981	1991	2001
Continente	8,1	9,7	11,5	13,7	16,5	28,8	28,1	25,3	19,7	15,8
Minho-Lima										
Arcos de Valdevez	9,8	11,4	16,0	22,1	26,8	33,5	33,4	27,4	19,9	12,8
Caminha	11,2	14,3	15,7	17,3	20,3	28,0	25,8	23,7	20,1	14,4
Melgaço	8,8	13,4	16,8	23,1	30,4	27,8	27,7	24,6	15,8	10,3
Monção	10,5	12,0	15,4	19,6	25,1	30,7	27,2	24,4	18,1	11,9
Paredes de Coura	9,9	12,2	16,9	21,2	25,2	33,2	30,1	25,6	18,4	12,4
Ponte da Barca	9,1	10,5	14,3	16,7	20,7	34,6	33,6	29,6	22,6	16,3
Ponte de Lima	9,2	10,6	12,3	14,3	16,9	34,1	33,7	31,3	23,5	18,1
Valença	11,2	14,4	17,5	17,8	21,0	28,8	26,0	22,4	18,5	14,4
Viana do Castelo	8,6	9,7	11,5	13,4	16,1	32,8	31,4	27,3	21,3	15,9
Vila Nova de Cerveira	11,2	13,8	16,4	18,9	22,0	31,2	27,8	23,8	19,0	14,4

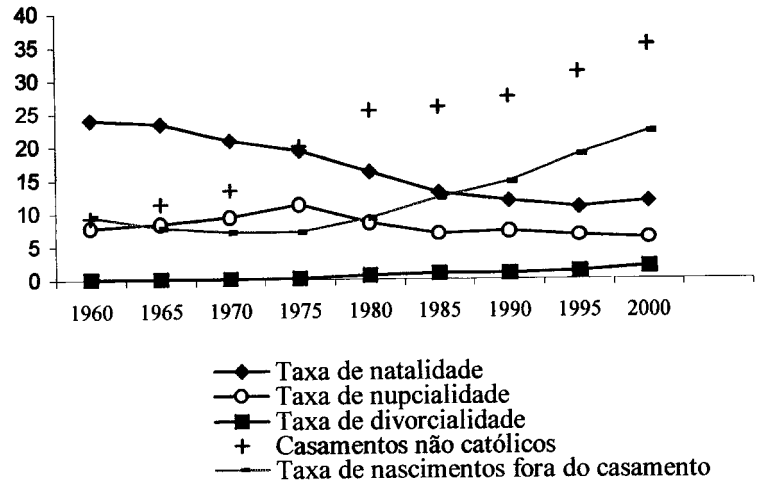
Fontes: INE, *X a XIV Recenseamentos Gerais da População*, INE.

Estruturas familiares

De acordo com Torres (1996), parece ser ao nível dos valores e das representações mais globais sobre o papel da mulher, da sexualidade e da conjugalidade que as transformações destes últimos quarenta anos são mais significativas em Portugal. Senão vejamos: a reivindicação da igualdade para as mulheres reflecte-se, por exemplo, nas mudanças legislativas em diversos países, incluindo Portugal; ao nível das concepções sobre a educação e a socialização das crianças, no contexto das relações familiares, o papel socializador dos pais tende progressivamente a ser entendido mais ao nível da atenção face aos aspectos emocionais e relacionais de desenvolvimento da criança, do que ao de mera acção disciplinadora da criança; por outro lado, o controlo sobre a natalidade permitiu a dissociação entre procriação e sexualidade, garantindo o planeamento mais eficaz do ciclo de vida conjugal e familiar. A ideia de que a sexualidade deve ser plenamente vivida no quadro da conjugalidade tornou-se dominante. Ganham, assim, maior relevância, no domínio dos valores, as perspectivas pluralistas das formas de conjugalidade.

Estas mudanças traduzem-se e revelam-se, de modo expressivo, no plano dos comportamentos. Assim, e como podemos constatar no gráfico infra, os portugueses tendem a casar menos (em particular segundo o ritual católico) e registam-se taxas mais elevadas de divórcio. Por outro lado, nascem cada vez mais crianças fora do casamento, isto é, de pais que não estão casados (o que aponta para novas formas de conjugalidade).

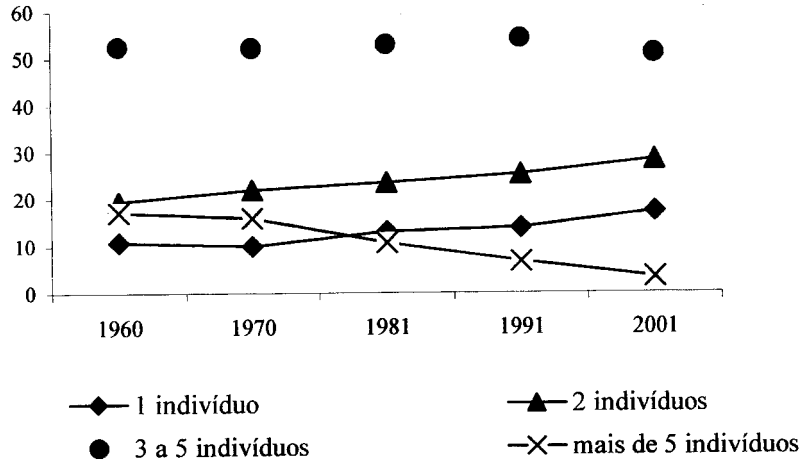
Gráfico 5.1
Taxas de natalidade, de divorcialidade, de nupcialidade, de casamentos não católicos e de nascimentos fora do casamento em Portugal (1960-2000)



Fonte: INE, *X a XIV Recenseamentos Gerais da População*; Barreto (1996).

Outros elementos significativos são os da diminuição do número de famílias numerosas, com mais de cinco elementos, do número de casais sem filhos e, consequentemente, do número médio de pessoas por família.

Gráfico 5.2
Famílias, por número de indivíduos em percentagem, em Portugal 1960-2001



Fonte: INE, *X a XIV Recenseamentos Gerais da População*; Barreto (1996).

O casamento representa cada vez menos uma forma de sobrevivência económica, facto que só foi possível porque as mulheres em Portugal (como noutros países) entraram de forma generalizada no mercado de trabalho (Almeida [et al.] 1991). A subida da taxa de actividade feminina cresceu significativamente - em 1960 assumia os valores de 13,0%, em 1970 de 19,0%, em 1981 de 29,0%, em 1991 de 35,5% e, em 2001, passa para os 42,0%. Por outro lado, Portugal apresenta uma das mais altas taxas de actividade feminina na Europa[2]. Acrescente-se que o trabalho feminino fora de casa, assume valores máximos nos grupos de idade em que as mulheres são ou podem ser mães, e elas não tendem a interromper a sua actividade profissional quando os filhos nascem[3].

A contracção evidente da taxa de natalidade em Portugal, tal como na maioria dos países europeus, traduz novas estratégias de fecundidade das famílias. Esta descida é, no continente, muito acentuada. Com o notório declínio do número de indivíduos que se dedicavam à agricultura e com a mudança de lógica quanto à natalidade, esse peso diminuiu. Paralelamente, acentua-se a tendência, sobretudo, nos meios urbanos, para ter apenas um, ou no máximo dois filhos.

Deslocando a nossa atenção para os concelhos da região em análise, importa salientar que, embora a ritmos mais lentos, as transformações estruturais no campo familiar acompanham, de uma forma geral, as já mencionadas (Quadros 5.4, 5.5 e 5.6). Vejamos: quanto à dimensão média de pessoas por família, a sua evolução vai de encontro às transformações das estruturas familiares ocorridas nas últimas décadas. Assim, o número médio de pessoas por agregado tem decrescido significativamente, quer ao nível do continente, quer ao nível da região do Minho-Lima. No entanto, os valores apresentados ao nível concelhio são, de um modo geral, superiores aos do continente (2,8).

---

[2] Em 2001, a taxa de emprego feminina em Portugal atinge os 61,1%, valor acima da média verificada nos países da UE – 54,9% -, colocando o nosso país em 6º lugar no conjunto daqueles países (UE, 2003).

[3] Em 1992 no escalão etário dos 25 aos 34 anos a taxa e actividade feminina era de 79,2% e no escalão etário seguinte, isto é, dos 35 aos 44 anos, desce ligeiramente, para os 74,1% (Almeida [et al.] 1991).

Quadro 5.4
Média de pessoas/família em 1960, 1981, 1991 e 2001

	1960	1981	1991	2001
Continente	3,7	3,3	3,1	2,8
Minho-Lima	4,0	3,6	3,3	3,0
Arcos de Valdevez	3,7	3,3	2,9	2,7
Caminha	3,8	3,5	3,3	3,0
Melgaço	4,1	3,3	2,8	2,7
Monção	3,7	3,4	3,0	2,8
Paredes de Coura	3,9	3,3	3,0	2,7
Ponte da Barca	3,9	3,6	3,3	3,4
Ponte de Lima	4,2	4,1	3,7	3,3
Valença	3,7	3,3	3,1	2,8
Viana do Castelo	4,5	4,0	3,5	3,1
Vila Nova de Cerveira	3,8	3,3	3,0	2,8

Fontes: *X a XIV Recenseamentos Gerais da População.*

Por outro lado, as famílias sem núcleo crescem entre 1991 e 2001, com particular relevo nos concelhos de Ponte de Lima, Valença e Viana do Castelo; nas duas datas de referência as famílias com um núcleo predominam na região do Minho-Lima, verificando-se um ligeiro aumento deste tipo de família em todos os concelhos da região; dentro das famílias com um núcleo, as maiores percentagens vão para os casais com filhos; aumentam, também, o peso de casais sem filhos (cerca de 25,0% entre 1991 e 2001); as famílias com dois núcleos aumentam, de um modo geral, com excepção dos concelhos de Melgaço, Monção, Paredes de Coura e Valença; por sua vez, as famílias com três núcleos diminuem, mas os concelhos dos Arcos de Valdevez, Monção e Viana do Castelo apresentam, em 2001, valores superiores aos de 1991.

Quadro 5.5

Famílias clássicas, segundo o tipo de família, em 1991 (valores absolutos)

	Minho Lima	Arcos de Valdevez	Caminha	Melgaço	Monção	Paredes de Coura	Ponte da Barca	Ponte de Lima	Valença	Viana do Castelo	V. Nova Cerveira
Famílias sem núcleo	13 034	2 106	854	808	1 523	734	712	1 660	889	3 147	601
Famílias com um núcleo											
casal sem filhos	14 910	2 305	956	971	1 540	765	798	1 822	1 086	3 938	729
casal com filhos	34 005	3 140	2 282	1 181	2 743	1 366	1 760	5 932	2 033	12287	1 281
pai/mãe com filhos	7 252	1 118	383	563	717	318	439	1 053	317	2 089	255
avo(s) com netos	983	176	51	93	134	57	56	131	57	178	50
Famílias com dois núcleos	4 989	404	349	236	456	169	205	871	318	1 868	113
Famílias com três núcleos	202	13	18	5	18	4	7	47	14	72	4

Fonte: *XIII Recenseamento Geral da População*, INE.

Quadro 5.6

Famílias clássicas, segundo o tipo de família, em 2001 (valores absolutos)

	Minho Lima	Arcos de Valdevez	Caminha	Melgaço	Monção	Paredes Coura	Ponte da Barca	Ponte de Lima	Valença	Viana do Castelo	V. Nova Cerveira
Famílias sem núcleo	15 027	2 202	1 046	877	1 582	811	783	1 849	1 003	4 241	633
Famílias com um núcleo											
casal sem filhos	18 624	2 592	1 285	1 107	1 712	860	1 005	2 472	1 276	5 541	774
casal com filhos	36 24	2 953	2 423	1 093	2 580	1 371	1 816	6653	2 051	13 827	1 257
pai/mãe com filhos	7 353	853	495	409	734	317	420	1 108	377	2 379	251
avo(s) com netos	698	97	54	60	79	26	39	85	50	175	33
Famílias com dois núcleos	5 104	434	363	208	417	119	230	1 021	240	1 915	157
Famílias com três núcleos	186	18	10	7	10	4	9	41	6	78	3

Fonte: *XIV Recenseamento Geral da População*, INE.

Também no que concerne a outros indicadores demográficos, tais como: taxa de natalidade, taxa de fecundidade, taxa de nupcialidade, crianças nascidas fora do casamento e índice de envelhecimento, as diferenças territoriais ao nível das estruturas familiares são perceptíveis. Atentemos ao Quadro que se segue:

Quadro 5.7
Indicadores demográficos em 2001, nos concelhos, na região do Minho-Lima e em Portugal

	Taxa de natalidade (‰)	Taxa de fecundidade (‰)	Taxa de nupcialidade (‰)	Nados-vivos fora do casamento (%)	Índice de envelhecimento (%)
Portugal	10,9	43,2	5,7	23,8	103,6
Minho-Lima	9,3	36,0	6,4	13,2	125,2
Arcos de Valdevez	6,8	28,4	6,5	9,7	197,8
Caminha	9,6	37,5	5,2	23,6	119,6
Melgaço	5,4	23,1	5,3	15,1	262,7
Monção	6,4	26,2	5,6	15,0	205,2
Paredes de Coura	8,0	34,2	6,0	3,9	206,3
Ponte da Barca	9,8	38,5	5,4	8,8	107,4
Ponte de Lima	11,0	41,7	7,6	5,2	90,6
Valença	10,6	43,2	4,0	26,2	140,2
Viana do Castelo	9,9	36,8	6,8	14,4	100,0
V.Nova de Cerveira	9,0	36,3	6,3	22,8	133,3

Fonte: INE (2002) – *Anuário estatístico da região norte.*

Como podemos notar, em relação às taxas de natalidade, de fecundidade e à percentagem de nados-vivos fora do casamento, os valores apresentados para a região são inferiores aos verificados em Portugal. Já em relação à taxa de nupcialidade sucede o contrário. Ao nível concelhio as disparidades são igualmente patentes: por exemplo, Melgaço apresenta as taxas mais baixas ao nível quer da natalidade (5,4‰), quer de fecundidade (23,1‰); em contrapartida os valores de Ponte de Lima (com 11,0‰ para o primeiro daqueles indicadores) e os de Valença (com 43,2‰ para o segundo indicador) são os mais altos da região. O peso dos nados-vivos fora do casamento é também dispare: 3,9% em Paredes de Coura (um dos concelhos mais rural e interior da região), contra

26,2% em Valença. Do Quadro acima ressaltam os valores relativos ao índice de envelhecimento, sendo que na região percentagem supera a registada em Portugal (125,2% na região; 103,6% no país). Em termos regionais essa diferença é substancial: com excepção de Ponte de Lima e de Viana do Castelo (com 90,6% e 100,0%, respectivamente), os outros concelhos têm uma percentagem muito acima da verificada para Portugal, chegando mesmo a duplicar em alguns concelhos tais como: Melgaço (262,7%), Paredes de Coura (206,3%) e Monção (205,2%) – o que indicia estarmos perante territórios bastante envelhecidos

Em matéria de mutação das estruturas familiares são vários os aspectos que podem ser apontados como factores explicativos dos resultados apresentados. Destacamos, entre outros, a evolução dos comportamentos conjugais (nomeadamente o retardar da idade do primeiro casamento, o aumento dos níveis de divorcialidade e a diminuição dos níveis de nupcialidade), a diminuição dos níveis de fecundidade (levando a uma diminuição do número médio de filhos por casal e a um aumento da importância estatística da situação de casal sem filhos) e a diminuição dos níveis de mortalidade (aumentando o número de pessoas com idade avançada a viverem sós).

Estruturas socioprofissionais

As transformações ocorridas no país ao longo das últimas décadas têm vindo a envolver processos de recomposição social da população bastante significativos também no plano socioprofissional. A sua análise implica o recurso a um conjunto de indicadores, agrupados em várias dimensões, nomeadamente a escolaridade, o meio de vida, a condição perante o trabalho e as taxas de actividade da população em geral.

Se, como referem Machado e Costa (1998), os padrões mais elevados de desenvolvimento de um país, ou de uma região, vão a par dos níveis de qualificação escolar, o elevado défice do nosso desenvolvimento económico e

social está bem patenteado nas elevadas taxas de analfabetismo ainda hoje existentes.

De acordo com aqueles autores, os cerca de 11,0% de analfabetos recenseados em 1991, representando um milhão de pessoas com mais de 10 anos, colocavam Portugal ao nível das regiões menos avançadas da Europa no final do século XX. Aqui, como em outros aspectos já analisados, as diferenciações concelhias são notórias e reflectem, nomeadamente a estrutura etária das áreas envolvidas. Distribuindo a taxa de analfabetismo pelos concelhos, verifica-se que ela varia entre os 24,1% em Paredes de Coura e os 8,9% em Viana do Castelo

Quadro 5.8
Taxa de Analfabetismo – 1991 e 2001 (%)

	1991	2001
Continente	10,9	8,9
Minho-Lima	13,9	11,6
Arcos de Valdevez	21,3	20,3
Caminha	9,6	7,1
Melgaço	20,7	19,2
Monção	16,3	14,1
Paredes de Coura	24,1	19,8
Ponte da Barca	20,9	16,7
Ponte de Lima	14,3	12,0
Valença	10,9	9,6
Viana do Castelo	8,9	7,5
Vila Nova de Cerveira	12,9	10,6

Fontes: INE, *XIII e XIV Recenseamentos Gerais da População*, INE.

Ainda em relação ao analfabetismo registado, é de salientar que do total da população residente no continente em 2001, cerca de 8,0% dos indivíduos com 10 ou mais anos são analfabetos (contra 9,6% verificados em 1991). Daqueles analfabetos, a grande maioria são do sexo feminino (67,0% em 2001, e 67,4% em 1991). Também na região, a percentagem de analfabetos com 10 ou mais anos é elevada, pese embora se constate uma diminuição relativamente à década anterior: 10,5%, em 2001; 22,2%, em 1991. O peso das mulheres analfabetas

continua a ser o mais elevado: 73,4%, em 2001; 75,3%, em 1991. De acordo com o Quadro abaixo, as disparidades territoriais são igualmente visíveis quando nos situamos ao nível concelhio – em 2001, dos analfabetos com idade superior aos 10 anos na região, os valores mais elevados encontram-se no concelho de Viana do Castelo (22,8%, em 2001; 21,3% em 1991), e os mais baixos em Vila Nova de Cerveira (3,2% em 2001; 3,5% em 1991). Esta diferença percentual é proporcional ao número dos residentes nos concelhos (veja-se Quadro 5.2).

Quadro 5.9
População residente analfabeta com 10 ou mais anos (valores absolutos)

Área geográfica	Analfabetos com 10 ou mais anos			
	1991		2001	
	HM	H	HM	H
Continente	902 791	294 790	791 043	261 056
Minho-Lima	30 414	7 500	26 242	6 976
Arcos de Valdevez	5 095	1 341	4 635	1 283
Caminha	1 357	292	1 104	264
Melgaço	1 923	503	1 428	374
Monção	3 173	740	2 614	698
Paredes de Coura	2 241	622	1 754	506
Ponte da Barca	2 365	646	1 935	558
Ponte de Lima	5 311	1400	4 695	1 341
Valença	1 429	263	1 244	356
Viana do Castelo	6 473	369	5 980	1 371
V. Nova Cerveira	1 047	1 324	853	225

Fontes: INE, *XIII e XIV Recenseamentos Gerais da População*, INE.

Não obstante o peso elevado dos analfabetos, a variação da taxa de alfabetização entre 1991 e 2001 é consideravelmente positiva, como podemos constatar no Quadro que se segue:

Quadro 5.10
Variação taxa de alfabetização da população residente (%)

Área geográfica	Variação 1991-2001	
	Não sabe ler nem escrever	Sabe ler e escrever
Continente	-12,7	9,2
Minho-Lima	-19,1	5,0
Arcos de Valdevez	-18,9	-4,3
Caminha	-23,2	11,0
Melgaço	-31.2	-2,5
Monção	-26,2	-3,6
Paredes de Coura	-26,7	-0,9
Ponte da Barca	-22,4	5,9
Ponte de Lima	-15,8	7,1
Valença	-20,1	-0,9
Viana do Castelo	-11,9	10,2
V. Nova Cerveira	-27,8	3,0

Fontes: INE, *XIV Recenseamentos Gerais da População*, INE.

O investimento, em termos materiais e simbólicos, que na sociedade portuguesa se tem vindo a fazer em matéria de educação nas duas últimas décadas, expresso no Quadro anterior, é reforçado quando analisamos a taxa específica de escolarização nos escalões etários entre os 10 e os 23 anos[4].

Quadro 5.11
Taxa específica de escolarização da população residente segundo o grupo etário na região do Minho-Lima e no continente, 1991 e 2001 (%)

	Escalões etários							
	10-11 anos		12-14 anos		15-17 anos		18-23 anos	
	1991	2001	1991	2001	1991	2001	1991	2001
Minho-Lima	96,3	99,3	84,1	98,0	49,7	78,3	23,2	39,7
Continente	96,1	99,3	88,2	97,5	62,5	81,0	31,2	44,3

Legenda: Taxa específica de escolarização = relação entre o número de alunos do grupo etário x-y, frequentando qualquer nível de ensino, e o total da população residente do mesmo grupo etário.
Fonte: INE, *XIII e XIV Recenseamentos Gerais da População*, INE. Tratamento estatístico CCRN/DRPP, cf. Azevedo (2003).

[4] Por taxas específicas de escolarização compreende-se a relação, expressa em percentagem, entre o número de indivíduos de um determinado escalão etário que frequenta qualquer nível de escolaridade e o número total de indivíduos residentes desse escalão etário (Azevedo, 2003).

Como podemos observar, na década de noventa garantiu-se a frequência quase universal da formação escolar no grupo etário dos 10 aos 14 anos. De facto, quer no continente, quer ao nível do Minho-Lima, os resultados são superiores aos 97,0%, valores que reflectem o alargamento da escolaridade obrigatória para os 9 anos.

Se as taxas específicas de escolarização medem a permanência na escola (ou o seu abandono) independentemente do nível frequentado, as taxas líquidas de escolarização juntam às primeiras os efeitos de progressão (ou retardamento), uma vez que só atendem à frequência no nível considerado correspondente à idade[5].

Para o escalão 10-11 anos, o nível correspondente é o 2º ciclo do ensino básico (CEB); para o escalão 12-14 anos, o nível correspondente é o 3º CEB; para o escalão 15-17 anos, o nível correspondente é o ensino secundário; para o grupo 18-23 anos, o nível correspondente é o ensino superior (cursos de bacharelato e licenciatura) (Azevedo, *Idem*).

Quadro 5.12
Taxa liquida de escolarização segundo o nível de ensino, na região do Minho-Lima e no Continente, 1991 e 2001 (%)

	Níveis de ensino							
	2º ciclo		3º ciclo		Secundário		Superior	
	1991	2001	1991	2001	1991	2001	1991	2001
Minho-Lima	50,6	68,6	39,0	66,1	20,6	50,5	7,7	22,7
Continente	58,2	68,8	50,4	62,6	27,4	53,0	11,2	25,6

Legenda: Taxa liquida de escolarização = relação entre o número de alunos do grupo etário x-y que frequenta o nível de ensino correspondente e a população residente do mesmo grupo etário. x-y: 2º ciclo – a frequentar com 10-11 anos; 3º ciclo – a frequentar com 12-14 anos; secundário – a frequentar com 15-17 anos; licenciatura/ bacharelato – a frequentar com 18-23 anos.
Fonte: INE, *XIII e XIV Recenseamentos Gerais da População*, INE. Tratamento estatístico CCRN/DRPP, cf. Azevedo (2003).

[5] Por taxas líquidas de escolarização entende-se a relação, expressa em percentagem, entre o número de indivíduos de um determinado escalão etário que frequenta o nível de escolaridade correspondente e o número total de indivíduos residentes desse escalão etário.

De acordo com o Quadro supra, a evolução positiva foi generalizada. Em 2001 cerca de dois terços das crianças de 10 e 11 anos e de 12 e 14 anos. tanto no continente como no Minho-Lima, frequentam o 2° e o 3° CEB, respectivamente. Relativamente a 1991 repare-se no aumento verificado, sobretudo no que concerne à região. O mesmo sucede em relação aos outros níveis de ensino. Destacamos os valores encontrados para o ensino secundário que mais do que duplicam quando comparamos as duas décadas: no continente, de 27,4% para 53,0%; na região, de 20,6% para 50,5%). E para o ensino superior que quase triplicam: no continente, de 11,2% para 25,6%; na região, de 7,7% para 22,7%.

Pese embora o aumento das taxas de frequência nos vários graus de ensino verificado em Portugal nas últimas décadas, e a consequente elevação dos níveis médios de escolaridade, o panorama dos níveis de qualificação escolar colocam Portugal numa posição ainda distante dos países da Comunidade Europeia[6].

Focalizando a nossa atenção no Quadro 5.13, verificamos que o principal meio de vida tem sido o trabalho no decorrer das quatro décadas em análise. O número de pessoas que vivem a cargo da família baixou consideravelmente, fenómeno associado à recomposição familiar, nomeadamente à quebra do número de filhos, à feminização da vida profissional e ao consequente decréscimo do número de mulheres "domésticas". Esta evolução foi acompanhada pelo aumento do peso dos indivíduos que vivem de pensões, de subsídios (sejam de desemprego, de acidente ou outros) e de apoio social (fruto do crescimento do Estado-providência, sem dúvida também um dos factos mais significativos nestas últimas décadas).

[6] A este propósito consulte-se Costa [et al.] (2000).

Quadro 5.13
População residente com 12 ou mais anos, segundo o principal meio de vida, em 1960, 1981, 1991 e 2001 (%)

	1960	1981	1991	2001
Continente				
Trabalho	30,7	48,9	49,7	52,7
Subsídio desemprego/acidente/outros	-	1,1	1,8	2,9
A cargo da família	61,8	30,1	22,5	17,4
Pensão de qualquer natureza	1,0	18,2	21,1	24,0
Apoio social/assistência	0,5	0,2	0,7	0,3
RMG	-	-	-	0,5
Rendimentos	1,7	0,6	0,6	0,6
Outras situações	4,3	0,9	3,6	1,6
Total	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*
Minho-Lima				
Trabalho	29,5	47,4	46,2	44,3
Subsídio desemprego/acidente/outros	-	0,6	1,6	2,3
A cargo da família	62,0	27,7	21,8	20,1
Pensão de qualquer natureza	0,7	22,9	24,9	29,2
Apoio social/assistência	0,2	0,1	0,9	0,2
RMG	-	-	-	0,8
Rendimentos	1,4	0,5	0,8	1,4
Outras situações	6,2	0,8	3,8	1,7
Total	*100,0*	*100,0*	*100,0*	100,0

Fontes: INE, *X, XII e XIII e XIV Recenseamentos Gerais da População*, INE.

O Quadro abaixo fornece-nos elementos adicionais a respeito da condição perante o trabalho daquela população. O primeiro dado a salientar é o aumento significativo das mulheres na esfera profissional, o que constitui uma das mais importantes mutações da sociedade portuguesa. Realça-se, igualmente, o aumento de pensões/ reformas no sexo feminino. Por outro lado, a proporção dos homens activos no conjunto da população masculina tem vindo a diminuir desde 1981, o que se deve, fundamentalmente, a dois aspectos: um de ordem sócio-demográfica (isto é, às transformações na estrutura etária e ao consequente envelhecimento da população), outro ao nível sociocultural (prolongamento da escolaridade dos jovens e protelamento das idades tidas como adequadas à entrada no mercado de trabalho). Acrescente-se que a subida acentuada do

número de mulheres no mercado de emprego foi suficiente para compensar a diminuição da taxa de actividade masculina (Almeida [et al.] 1991).

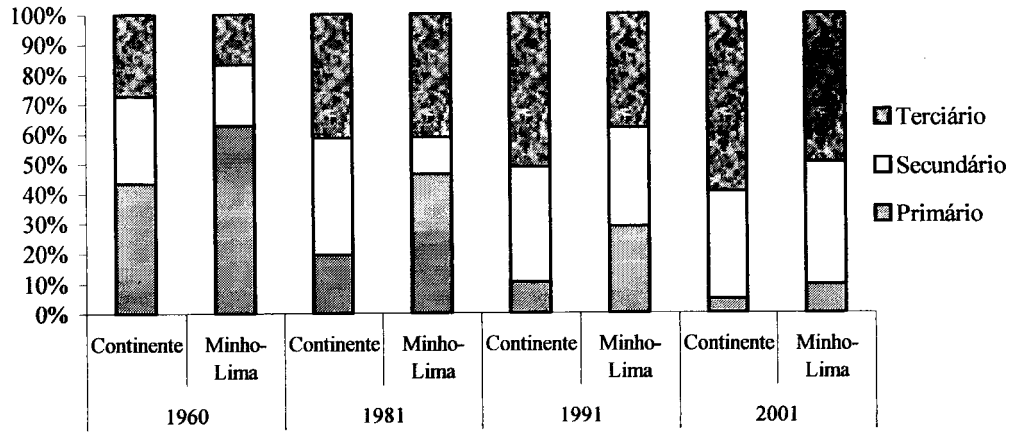
Quadro 5.14
População residente, segundo o principal meio de vida, em 1960, 1981, 1991 e 2001, por sexo (%)

	1960		1981		1991		2001	
	H	M	H	M	H	M	H	M
Continente								
Trabalho	52,8	10,4	68,2	31,5	52,0	33,2	51,4	37,8
Subsídio desemprego	-	-	0,4	0,8	1,0	1,0	1,7	2,0
Out subsídios temporários	-	-	0,5	0,3	0,7	0,6	0,5	0,5
A cargo da família	41,3	80,7	13,5	45,1	26,9	40,7	25,7	34,8
Pensão/ reforma	1,5	0,6	15,8	20,3	15,7	20,1	18,6	21,8
Apoio social/assistência	0,5	0,4	0,2	0,2	0,5	0,7	0,2	0,3
RMG	-	-	-	-	-	-	0,3	0,6
Rendimentos	1,6	1,7	0,5	0,8	0,4	0,6	0,6	0,6
Outras situações	2,3	6,2	0,9	1,0	2,8	3,1	1,0	1,6
Total	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*
Minho-Lima								
Trabalho	44,1	16,9	63,1	35,1	47,1	32,2	33,0	18,7
Subsídio desemprego	-	-	0,5	0,4	0,7	0,6	1,0	0,9
Out subsídios temporários	-	-	0,3	0,2	0,8	0,6	0,4	0,3
A cargo da família	44,4	79,7	13,9	38,4	28,0	39,2	18,3	23,8
Pensão/ reforma	1,1	0,4	20,5	24,8	18,8	22,9	16,1	16,9
Apoio social/assistência	0,3	0,3	0,1	0,1	0,6	0,8	0,1	0,2
RMG	-	-	-	-	-	-	0,2	0,5
Rendimentos	1,0	1,8	0,6	0,4	0,6	0,6	1,0	0,6
Outras situações	9,1	0,9	1,0	0,6	3,4	3,1	29,9	38,1
Total	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*

Fontes: X, XII, XIII e XIV Recenseamentos Gerais da População, INE.

Um outro aspecto a destacar nas transformações observadas ao nível da composição social da população portuguesa no período em consideração, é o que concerne à redistribuição da população activa pelos grandes sectores de actividade. Neste sentido, é de referir a terciarização do emprego e a subalternização do sector primário como sector produtivo e empregador (Machado e Costa, 1998), quer no continente, quer na região do Minho-Lima, como se constata no gráfico abaixo.

Gráfico 5.3
População residente empregada, segundo o sector de actividade, em 1960, 1981, 1991 e 2001
- Continente e Minho-Lima



Fontes: INE, X, XII, XIII e XIV Recenseamentos Gerais da População, INE.

Saliente-se a diferença percentual, sobretudo no sector primário, na região do Minho-Lima em relação ao continente. É certo que aquele sector de actividade tem vindo a diminuir no período em análise (sobretudo na última década), mas não nas elevadas proporções verificadas para o continente. As características marcadamente rurais são ainda patentes naquela área territorial e o sector primário tem, ainda, um peso considerável na economia e na vida social da região (9,6%).

Destaca-se, igualmente, a expansão do sector terciário, embora a um ritmo ligeiramente mais lento do verificado a nível continental. Se em 1981 a diferença percentual da população empregue naquele sector de actividade era praticamente nula entre aquelas duas áreas territoriais, já nas décadas seguintes tal não acontece. Com efeito, e contrariamente ao sucedido para o continente, na região do Minho-Lima o número de efectivos, em 1991, empregues naquele sector diminuiu 3,0%. Facto que se deveu, provavelmente à transferência de efectivos para o sector secundário que, entretanto, cresceu cerca de 11,0%. Em 2001 o

peso percentual dos activos empregues no sector terciário aumentou substancialmente (cerca de 11,5%).

Os valores presentes nos Quadros 5.15 reforçam, as tendências rurais que ainda persistem no interior da região do Minho-Lima no ano 2001, contrariando, de certo modo, a retracção global do sector agrícola verificado no país em geral. Da leitura daquele Quadro ressalta antes de mais a elevada percentagem de indivíduos empregues no grupo sócio-profissional dos "Trabalhadores da agricultura e da pesca", que ultrapassa largamente a apresentada para a média continental. De acordo com o *XIV Recenseamento Geral da População*, em quatro dos concelhos que constituem a região do Minho-Lima, cerca de 20,0% da população activa depende de actividades ligadas ao sector primário.

Por outro lado, é de salientar o grupo dos "Trabalhadores da produção industrial e artesãos" e o dos "Operadores de instalações industriais e máquinas fixas, condutores e montadores" que absorvem, também, um elevado número de indivíduos. Com excepção dos concelhos de Melgaço e Ponte da Barca, em todos os outros concelhos os valores apresentados ficam acima dos encontrados para o continente - facto que vem confirmar a existência de processos de industrialização regionalmente diversificados (Quadro 5.15).

Quadro 5.15

População residente activa a exercer uma profissão, segundo o grupo de profissões, em 2001 (% em linha)

	Grupo 0 e 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6	Grupo 7 e 8	Grupo 9	Total
Continente	7,8	8,6	9,6	11,0	14,1	3,8	30,3	14,8	*100,0*
Minho-Lima	7,1	6,6	6,9	7,4	13,5	9,0	36,2	13,3	*100,0*
Arcos de Valdevez	6,8	4,6	5,8	5,9	12,3	19,0	30,6	15,0	*100,0*
Caminha	9,2	8,0	7,7	7,9	16,0	6,6	32,5	12,1	*100,0*
Melgaço	7,0	6,4	6,7	6,5	14,9	23,0	24,3	11,2	*100,0*
Monção	7,2	5,6	6,4	7,0	13,6	18,6	31,4	10,2	*100,0*
Paredes de Coura	5,6	3,1	5,4	5,8	12,6	18,1	35,2	14,2	*100,0*
Ponte da Barca	7,1	4,4	5,7	6,8	14,6	14,1	29,5	17,8	*100,0*
Ponte de Lima	6,4	3,9	4,5	5,8	11,4	10,1	44,8	13,1	*100,0*
Valença	8,8	3,8	5,8	7,8	20,5	6,8	30,4	16,1	*100,0*
Viana do Castelo	6,9	9,2	8,8	8,8	13,0	3,2	37,2	12,9	*100,0*
Vila Nova de Cerveira	7,3	4,6	5,7	7,4	14,4	6,3	39,0	15,3	*100,0*

Fonte: INE, *XIV Recenseamento Geral da População,* INE.

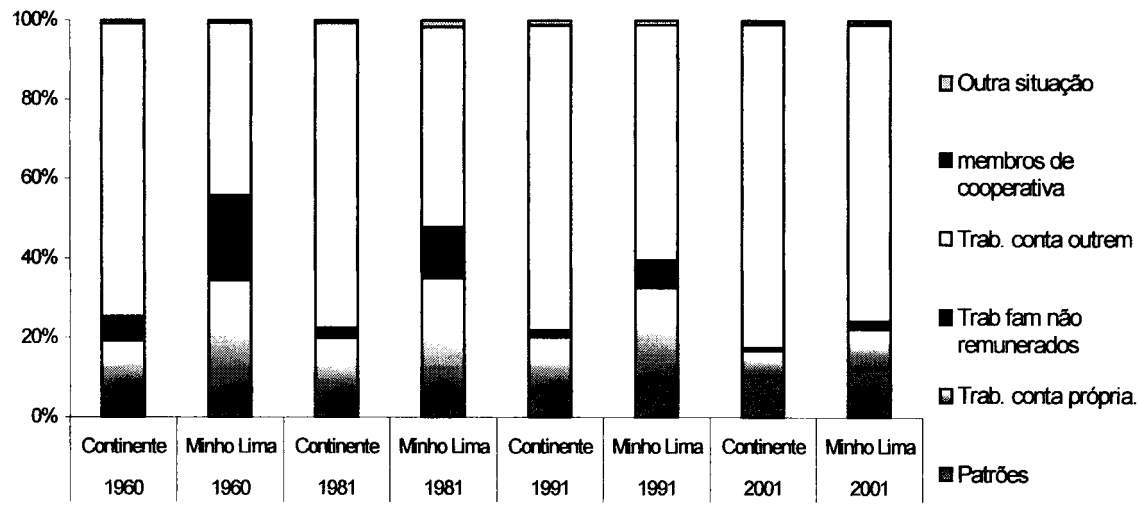
Legenda:

1- Membros dos corpos legislativos, quadros dirigentes da função pública, directores e quadros dirigentes de empresas;
2- Profissões intelectuais e científicas;
3- Profissões técnicas intermédias;
4- Empregados administrativos;
5- Pessoal dos serviços de protecção e segurança, dos serviços pessoais e domésticos e trabalhadores similares;
6- Trabalhadores da agricultura e da pesca;
7- Trabalhadores da produção industrial e artesãos;
8- Operadores de instalações industriais e máquinas fixas, condutores e montadores;
9- Trabalhadores não qualificados da agricultura, indústria, comércio e serviços; 0- Forças armadas.

A evolução dos dados relativos à situação na profissão (Gráfico 5.4) revela uma crescente formalização das estruturas económicas. Assistiu-se de 1960 para 2001 a um aumento do número de patrões, passando de 6,0% para 10,4% (valores para o continente). Na região do Minho-Lima verificou-se um movimento idêntico, salientando-se, no entanto, o seu considerável aumento da década de oitenta para a de noventa. Refira-se que estas alterações estão directa ou indirectamente relacionadas com as transformações ocorridas ao nível do tecido empresarial, sobretudo na década de oitenta – por um lado pelo maior apoio estatal ao nível da criação de pequenas e médias empresas, por outro pela formação de sociedades, levando a que pequenos patrões se juntassem, formando sociedades organizadas e com maior capacidade de investimento.

O número de isolados apresenta oscilações de reduzida importância assim como os trabalhadores por conta de outrem. Finalmente, os trabalhadores familiares não remunerados diminuíram gradualmente ao longo do período em estudo, tornando-se uma categoria praticamente residual.

Gráfico 5.4
População residente com actividade económica, segundo a situação na profissão, em 1960, 1981, 1991 e 2001
- Continente e Minho-Lima -



Fonte: *X a XIV Recenseamento Geral da População,* INE.

A recomposição da estrutura socioprofissional da população empregada encontra-se fortemente relacionada com os fenómenos que temos vindo a referir, nomeadamente, a subalternização da agricultura, o aumento das qualificações escolares e da taxa de actividade feminina e, por último, a terciarização das actividades económicas (Almeida [et al.] 1991).

As diversas tendências constatadas parecem indicar uma maior aproximação da sociedade portuguesa aos países capitalistas mais avançados. No entanto, uma análise do conjunto das transformações ocorridas sugere que esse movimento de modernização é, em certa medida, superficial coexistindo formas caracterizadas por distintos graus de tradição e de modernidade no plano das estruturas socio-profissionais, no período em análise.

Habitação e Qualidade de vida

Um dos indicadores que melhor caracterizam as condições habitacionais é, sem dúvida, o tipo de alojamento (Quadro 5.16). A este respeito, em 2001 no total do país, e fruto das crescentes preocupações sociais com a questão habitacional e com a intervenção do Estado neste domínio, observa-se que os alojamentos familiares não clássicos (barracas e outros) representam um valor residual no total dos alojamentos – 0,5% -, cerca de metade do valor de 1991. Constata-se, assim, uma quebra deste tipo precário de alojamento, o mesmo se verificando na região do Minho-Lima, em geral, e nos concelhos que dela fazem parte, em particular.

Quadro 5.16
Famílias segundo o tipo de alojamento ocupado - 1991 e 2001 (valores absolutos)

	1991				2001			
	Total famílias	Tipo de alojamento			Total famílias	Tipo de alojamento		
		Clássico	Barraca	Outros		Clássico	Barraca	Outros
Continente	3 120 208	2 928 565	15 606	10 899	3 504 892	4 832 537	11 185	15 066
Minho-Lima	75 375	74 422	110	179	83 016	133 420	138	257
Arcos de Valdevez	9 262	9 184	22	8	9 159	16 226	16	26
Caminha	4 893	4 793	9	22	5 676	12 068	10	32
Melgaço	3 857	3 844	2	3	3 761	7 206	5	13
Monção	7 131	7 104	2	8	7 114	11 967	10	31
Paredes de Coura	3 413	3 404	3	3	3 508	5 347	8	10
Ponte da Barca	3 977	3 945	2	9	4 302	6 957	3	10
Ponte de Lima	11 516	11 454	14	13	13 229	18 563	9	18
Valença	4 714	4 691	10	8	5 003	7 577	12	15
Viana do Castelo	23 579	23 119	35	82	28 156	42 395	62	94
Vila Nova de Cerveira	3 033	2 884	11	23	3 108	5 114	2	13

Fonte: *XIII a XIV Recenseamento Geral da População,* INE.

Nas últimas décadas, o poder central e os poderes locais têm desenvolvido um conjunto de medidas, com vista à melhoria das condições habitacionais das populações, sendo de destacar o Programa Especial de Realojamento (PER) – destinado ao realojamento de famílias residentes em barracas - e a actuação dos Projectos de Luta Contra a Pobreza nesse domínio.

A análise das condições de habitabilidade não pode, contudo, restringir-se à quantificação dos alojamentos não clássicos, pois embora este indicador nos dê conta dos aspectos mais degradantes das condições de vida, a verdade é que em 2001 ainda existem alojamentos familiares de residência habitual sem as condições minimamente aceitáveis, nomeadamente as que dizem respeito às infra-estruturas básicas: electricidade, água canalizada, instalações sanitárias, saneamento básico e existência ou não de cozinha ou Kichenete (Quadro 5.17).

O número de habitações que não possuem água canalizada, retrete, banho ou electricidade diminuiu entre 2001 e 1991, tanto no país como nos vários concelhos da região (5.18). Mas, também neste sector se detectam assimetrias consideráveis ao nível concelhio. Os concelhos mais rurais como os de Arcos de Valdevez, Monção, Paredes de Coura e Ponte da Barca revelam situações de desconforto habitacional muito marcantes. A própria capital de distrito constitui um verdadeiro exemplo das condições deficitárias de existência.

Quadro 5.17
Alojamentos familiares de residência habitual, segundo as condições existentes, em 2001 (valores absolutos)
- região do Minho-Lima e concelhos que o constituem -

	Minho Lima	Arcos de Valdevez	Caminha	Melgaço	Monção	Paredes de Coura	Ponte da Barca	Ponte de Lima	Valença	Viana do Castelo	V. Nova Cerveira
Com electricidade	81 808	8 940	5 637	3 732	7 017	3 372	4 233	13 105	4 921	27 807	3 038
Sem electricidade	658	188	22	27	68	42	51	98	35	110	17
Tem água canalizada no interior da habitação	79 327	8 101	5 616	3 651	6 740	3 266	4 003	12 639	4 850	27 463	2 998
Não tem água canalizada no interior da habitação	2 414	857	32	82	274	109	246	423	64	286	41
Tem retrete no alojamento para uso exclusivo	76 762	7 754	5 512	3 522	6 558	3 023	3 961	12 610	4 679	26 209	2 934
Com dispositivo de descarga	73 738	7 257	5 393	3 436	6 362	2 921	3 590	11 880	4 564	25 520	2 833
Sem dispositivo de descarga	3 024	497	119	86	196	102	371	730	133	689	101
Tem retrete no edifício para uso partilhado	2 334	241	76	36	109	77	92	231	70	1 360	42
Não tem retrete	3 364	1 133	71	201	418	314	231	362	207	348	79
Tem instalação de banho/ duche	74 185	7 181	5 410	3 403	6 333	2 884	3 502	11 666	4 513	26 473	2 820
Não tem inst. de banho/ duche	8 275	1 947	249	356	752	530	782	1 537	443	1 444	235
Tem sistema de esgotos	79 829	8 211	5 630	3 655	6 758	3 272	4 055	12 772	4 862	27 610	3 004
Não tem sistema de esgotos	2 631	917	29	104	327	142	229	431	94	307	51
Tem cozinha	81 400	9 002	5 513	3 720	6 997	3 390	4 235	13 115	4 886	27 532	3 010
Não tem cozinha nem Kitchenete	189	25	9	3	26	0	15	25	21	58	7

Fonte: *XIV Recenseamento Geral da População*, INE.

Quadro 5.18
Alojamentos familiares de residência habitual, segundo as condições existentes –taxa de variação entre 1991/2001 (%)
- Continente, região do Minho-Lima e concelhos -

	Continente	Minho Lima	Arcos de Valdevez	Caminha	Melgaço	Monção	Paredes de Coura	Ponte da Barca	Ponte de Lima	Valença	Viana do Castelo	V. Nova Cerveira
Com electricidade	18,4	12,8	3,6	18,7	-0,9	2,3	3,4	11,3	18,0	9,2	21,1	5,8
Sem electricidade	-76,0	-70,1	-68,0	-70,7	-67,5	-73,2	-71,8	-66,9	-73,7	-82,7	-59,9	-63,0
Tem água canalizada no interior da habitação	31,1	30,4	35,2	23,9	9,5	18,7	42,3	40,1	48,9	20,0	30,8	13,7
Não tem água canalizada no interior da habitação	-84,2	-80,3	-71,2	-86,7	-81,4	-77,6	-89,4	-76,6	-84,1	-89,4	-84,4	-81,9
Tem retrete no alojamento para uso exclusivo	23,6	21,8	16,6	29,6	10,4	7,3	36,5	14,6	27,9	31,6	22,6	25,7
Com dispositivo de descarga	30,8	33,8	32,3	34,8	17,8	20,5	53,7	45,2	49,3	39,4	29,0	36,3
Sem dispositivo de descarga	-58,6	-61,6	-57,2	-52,6	-68,4	-76,4	-67,6	-62,2	-61,7	-55,1	-57,1	-60,7
Tem retrete no edifício para uso partilhado	20,5	-37,6	-30,5	-81,9	-71,2	12,4	-36,4	-9,8	-69,6	-88,3	19,6	27,3
Não tem retrete	-64,8	-57,8	-49,0	-53,0	-62,4	-54,0	-70,8	-42,1	-57,8	-62,8	-51,3	-85,6
Tem instalação de banho/ duche	32,9	33,3	32,9	27,2	18,9	24,1	49,8	52,8	47,5	24,0	32,4	25,0
Não tem inst. de banho/ duche	-59,6	-56,6	-48,9	-56,4	-64,0	-62,6	-64,3	-53,0	-56,9	-58,6	-55,5	-64,5
Tem sistema de esgotos	26,0	25,7	29,9	24,4	14,6	17,3	43,4	37,0	31,6	20,0	24,4	18,6
Não tem sistema de esgotos	-78,8	-76,5	-68,3	-90,3	-84,3	-75,8	-87,4	-77,0	-75,7	-85,7	-70,6	-86,8
Tem cozinha	16,5	10,1	-1,2	16,5	-2,4	-1,0	0,1	8,2	15,3	4,6	19,8	5,0
Não tem cozinha nem Kitchenete	-43,2	-31,0	-55,4	-43,8	-84,2	-7,1	-100,0	-11,8	-39,0	40,0	-1,7	-22,2

Fonte: *XIII e XIV Recenseamento Geral da População*, INE.

Quanto aos indicadores de ocupação, detectam-se melhorias nas condições de habitação entre as duas décadas em referência, qualquer que seja o nível territorial considerado (Quadro 5.19 e 5.20). Assim, de 1991 para 2001, aumentou a média de divisões por alojamento e, simultaneamente, diminuiu a média de pessoas por alojamento, bem como a média de pessoas por divisão, sendo as diferenças regionais pouco significativas. Estas transformações não serão alheias às dinâmicas de estruturação familiar a que aludimos em momento anterior, designadamente a diminuição do número de pessoas do agregado familiar e de famílias com mais de um núcleo.

Face aos dados recolhidos, parece estarmos perante um quadro favorável no que concerne às condições de vida. No entanto, parece-nos pertinente relativizar este cenário. Em primeiro lugar, porque os dados só se referem aos alojamentos clássicos, não estando incluídos os referentes a outro tipo de alojamento (barracas ou outros). Segundo, a experiência empírica permite-nos afirmar que nas áreas mais rurais existem, ainda situações habitacionais bastante degradantes (ausência de infra-estruturas básicas, insalubridade e sobrelotação) que não aparecem contabilizadas nos Censos, única fonte estatística aqui utilizada.

Quadro 5.19
Alojamentos clássicos, ocupados como residência habitual, divisões, famílias clássicas, pessoas residentes e indicadores de ocupação – 1991

	Alojamentos	Divisões	Famílias	Pessoas	Média divisões/ alojamento	Média famílias/ alojamento	Média pessoas/ alojamento	Média pessoas/ divisão
Continente	2 928 559	13 075 581	2 985 651	9 219 270	4,5	1,0	3,1	0,7
Minho-Lima	74 424	360 688	75 006	247 677	4,8	1,0	3,3	0,7
Arcos Valdevez	9 185	40 302	9 199	26 727	4,4	1,0	2,9	0,7
Caminha	4 793	23 843	4 854	15 900	5,0	1,0	3,3	0,7
Melgaço	3 844	19 273	3 845	10 934	5,0	1,0	2,8	0,6
Monção	7 104	35 275	7 119	21 695	5,0	1,0	3,1	0,6
Paredes de Coura	3 404	14 988	3 406	10 269	4,4	1,0	3,0	0,7
Ponte da Barca	3 945	17 545	3 964	13 003	4,4	1,0	3,3	0,7
Ponte de Lima	11 454	56 118	11 483	43 187	4,9	1,0	3,8	0,8
Valença	4 692	22 541	4 693	14 711	4,8	1,0	3,1	0,7
Viana do Castelo	23 119	116 900	23 447	82 252	5,1	1,0	3,6	0,7
Vila N. Cerveira	2 884	13 903	2 996	8 999	4,8	1,0	3,1	0,6

Fonte: *XIII Recenseamento Geral da População*, INE.

Quadro 5.20
Alojamentos clássicos, ocupados como residência habitual, divisões, famílias clássicas, pessoas residentes e indicadores de ocupação – 2001

	Alojamentos	Divisões	Famílias	Pessoas	Média divisões/ alojamento	Média famílias/ alojamento	Média pessoas/ alojamento	Média pessoas/ divisão
Continente	3 410 548	15 735 750	3 475 201	9 692 035	4,6	1,0	2,8	0,6
Minho-Lima	82 068	408 870	82 595	247 282	5,0	1,0	3,0	0,6
Arcos Valdevez	9 092	41 658	9 118	24 450	4,6	1,0	2,7	0,6
Caminha	5 617	28 071	5 629	16 709	5,0	1,0	3,0	0,6
Melgaço	3 741	19 288	3 743	9 900	5,1	1,0	2,6	0,5
Monção	7 044	36 343	7 072	19 677	5,1	1,0	2,8	0,5
Paredes de Coura	3 396	16 010	3 486	9 403	4,7	1,0	2,8	0,6
Ponte da Barca	4 271	20 378	4 289	12 775	4,8	1,0	3,0	0,6
Ponte de Lima	13 177	66 489	13 200	44 030	5,0	1,0	3,3	0,7
Valença	4 929	24 141	4 973	14 013	4,9	1,0	2,8	0,6
Viana do Castelo	27 761	141 067	27 992	87 581	5,1	1,0	3,1	0,6
Vila N. Cerveira	3 040	15 425	3 093	8 744	5,1	1,0	2,9	0,6

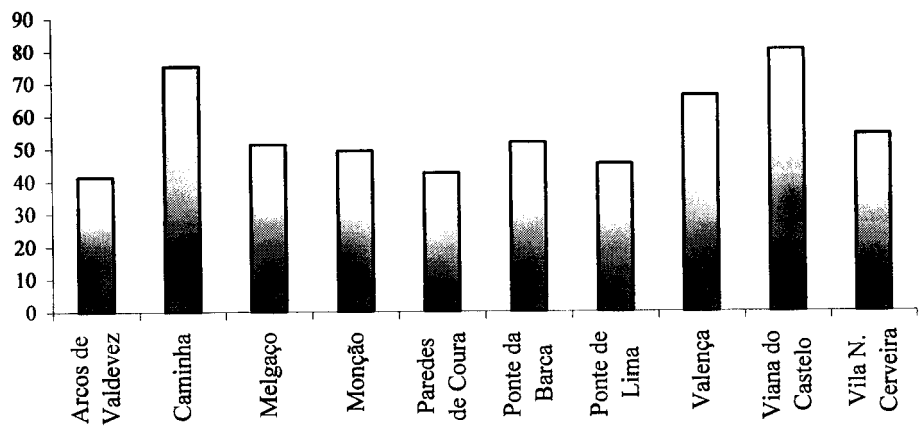
Fonte: *XIV Recenseamento Geral da População*, INE.

Ainda no âmbito da Qualidade de vida, passamos a focalizar a nossa atenção em dois indicadores que nos permitem dar conta do poder de compra concelhio. São eles o Indicador *per capita* (IpC) e a Percentagem de Poder de Compra (PPC)[7].

O IpC permite a comparação entre o poder de compra dos diferentes concelhos, em termos *per capita*, e o poder de compra médio do país, a que foi atribuído o valor 100.

Gráfico 5.5
Indicador *per capita* concelhio, 2000

Continente = 101,65
Minho-Lima = 61,12



Fonte: INE (2000).

A leitura do gráfico 5.5 leva-nos a considerar que Viana do Castelo é o concelho que, em 2000, revelou, segundo o IpC, um maior poder de compra *per capita*, superando o indicador referente ao do Minho-Lima em cerca de 19 pontos. Seguiram-se os concelhos de Caminha e de Valença, também estes apresentando valores acima do apresentado para o distrito (75,26 e 66,02 pontos, respectivamente). Refira-se que o valor mínimo encontrado corresponde aos Arcos de Valdevez, somente com 41,29 pontos face à média nacional. Ora estes

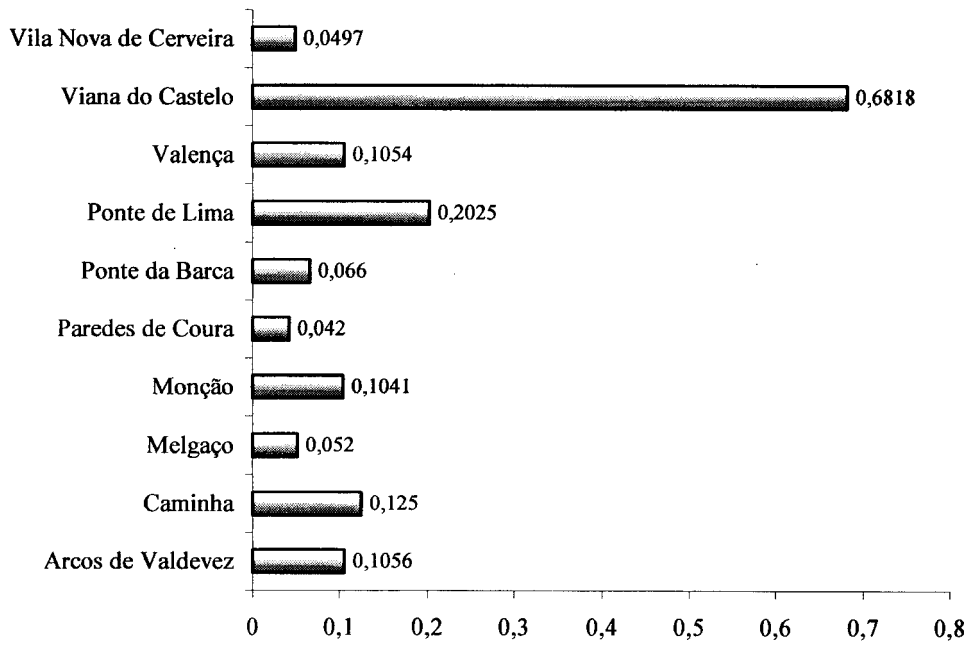
[7] Valores retirados do *Estudo sobre o Poder de Compra Concelhio*, Gabinete de Estudos Regionais da Direcção Regional do Centro, 2000, INE.

indicadores são demonstrativos da existência de desigualdades de rendimentos e de consumos no interior da região. Para a posição de Viana de Castelo concorre fundamentalmente o ser a sede de uma parcela significativa do emprego mais bem remunerado, em termos materiais e simbólicos, e correlativamente das classes sociais com um mais amplo capital económico, cultural e social. O caso de Caminha e Valença poderá estar fortemente relacionado com o seu papel económico nos fluxos fronteiriços.

A percentagem de Poder de Compra, por sua vez, é um indicador inferido do Indicador *per capita* de poder de compra, que se propõe medir o peso do poder de compra de cada concelho, no total do país que toma o valor 100. A PPC reflecte não só a distribuição do poder de compra pelo país, mas igual e concomitantemente, a distribuição da população.

Gráfico 5.6
Percentagem do Poder de Compra, 2000

Minho-Lima = 1,53



Fonte: INE (2000).

O diagrama acima representa a estrutura do poder de compra concelhio. Constata-se que o concelho de Viana do Castelo, em termos percentuais, representa cerca de 45,0% do poder de compra da região (0,6818) . Segue-se-lhe Ponte de Lima com 13,0% (0,2025), enquanto os concelhos de Vila Nova de Cerveira e de Paredes de Coura se quedam, para ambos, pelos 3,0% (0,0497 e 0,042, respectivamente).

É, no entanto, de referir que qualquer um dos concelhos analisados apresentam valores muito abaixo, quando comparados com o distrito (1,53) e com o país, variando entre 0,0420 em Paredes de Coura e 0,6818 em Viana do Castelo (Quadro 5.21).

Quadro 5.21
Indicador *per capita* e percentagem do poder de compra em 1993, 1995, 1997 e 2000 (%)

	Indicador *per capita*				Percentagem de Poder de Compra			
	1993	1995	1997	2000	1993	1995	1997	2000
País	100,0	100,0	100,0	100,00	100,0	100,0	100,0	100,0
Continente	101,76	102,00	101,98	101,65	-	-	-	-
Minho-Lima	55,34	52,99	58,04	61,12	1,39	1,34	1,46	1,53
Arcos de Valdevez	36,45	39,42	41,90	41,29	0,0997	0,1045	0,1096	0,1056
Caminha	78,18	56,04	75,61	75,26	0,1263	0,0922	0,1250	0,1250
Melgaço	50,35	46,91	49,91	51,22	0,0548	0,0506	0,0527	0,0520
Monção	43,51	40,12	46,53	49,24	0,0923	0,0870	0,0999	0,1041
Paredes de Coura	27,45	27,18	36,20	42,50	0,0289	0,0281	0,0367	0,0420
Ponte da Barca	42,95	44,23	47,61	51,92	0,0608	0,0579	0,0618	0,0660
Ponte de Lima	29,47	33,20	39,41	45,31	0,1266	0,1467	0,1750	0,2025
Valença	71,42	69,15	68,94	66,02	0,1067	0,1052	0,1064	0,1054
Viana do Castelo	76,90	73,72	75,08	80,10	0,6401	0,6235	0,6353	0,6818
Vila Nova de Cerveira	55,28	43,31	62,18	54,21	0,0513	0,0401	0,0572	0,0497

Fontes: *Estudos sobre o poder de compra concelhio*, 1993, 1995, 1997 e 2000, Gabinete de Estudos Regionais da Direcção Regional do Centro, INE.

Por fim, e passando à caracterização, ainda que sintética, de alguns indicadores Por fim referentes aos equipamentos e às infra-estruturas de apoio às condições de existência da população da região do Minho-Lima e dos dez concelhos que a constituem (Quadro 5.22), detectam-se, globalmente, algumas carências quer ao nível dos equipamentos de saúde, quer aos de apoio aos jovens e à terceira idade. Os existentes concentram-se nos centros mais povoados e próximos da capital de distrito, sendo que as populações dos concelhos geograficamente mais afastados se deparam, muitas vezes, com dificuldades no acesso àqueles bens de equipamento.

Refira-se, ainda, que o estado da cultura na região, medido através de alguns dos indicadores disponíveis, apresenta sinais de verdadeiro défice: 39 bibliotecas (13 das quais concentradas em Viana do Castelo, e 7 em Ponte de Lima), 4 museus e apenas 9 recintos utilizados para sessões cinematográficas. Quando se afirma o acesso generalizado dos cidadãos aos veículos tradicionais de cultura: espectáculos, bibliotecas, museus, imprensa, entre outros, aqueles números levam-nos necessariamente a uma reflexão, comprovando-se, mais uma vez, o desenvolvimento assimétrico da região.

Quadro 5.22
Outros indicadores de Qualidade de vida da região do Minho-Lima

	Minho Lima	A Valdevez	Caminha	Melgaço	Monção	P. Coura	P. Barca	P. Lima	Valença	V. Cast.	V.N.Cerv.
Cultura e Recreio - 2001											
Bibliotecas	39	2	2	2	2	2	2	7	4	13	3
Museus	4	-	1	-	-	-	1	1	-	1	-
Cinemas (recintos utilizados)	9	1	1	1	-	2	-	1	1	1	1
Galerias de arte	14	1	1	1	1	1	1	1	2	3	2
Recintos culturais - 2000	6	-	1	-	-	2	-	1	-	2	-
Pensionistas – em 31.12.2001 (total)	67 057	8 887	4 590	3 073	6 376	3 178	3 759	11 021	3 903	19 517	2 753
Invalidez	9 744	1 282	538	401	789	387	778	1 742	446	2 987	395
Velhice	42 687	5 801	2 997	2 140	4 278	2 150	2 198	7 030	2 503	11 846	1 744
Sobrevivência	14 626	1 805	1 055	532	1 309	641	783	2 249	954	4 684	614
Pensionistas por 100 habitantes	27,14	36,62	27,16	31,33	32,59	33,75	29,56	25,16	27,93	22,21	31,53
Estabelecimentos da Segurança Social											
Creches e jardins de infância - 1997	57	3	7	2	2	3	2	3	2	31	2
Actividades tempos livres - 1997	29	4	2	1	2	1	-	2	-	14	3
Apoio domiciliário - 1977	99	15	5	3	8	10	10	22		19	5
Centros de Dia - 1977	21	3	5	-	-	-	2	3	-	7	1
Lares de idosos - 1977	18	2	3	3	1	1	1	3	1	4	1
Centros de convívio - 1996	4	-	-	-	-	-	-	2	-	2	-
Lares de Crianças e jovens - 1996	7	1	-	-	-	-	-	2	-	4	1
Indicadores de Saúde - 2001											
Hospitais oficiais	2	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-
Centros de Saúde											
Com internamento	3	1	-	1	-	-	-	-	1	-	-
Sem internamento	10	-	1	-	1	1	1	2	-	3	1
Extensões dos Centros de Saúde	36	2	1	1	6	-	-	5	-	19	2
Farmácias	54	3	5	2	5	3	3	7	3	21	2
Camas de Hospital	669	-	-	-	-	-	-	88	-	581	-
Camas dos Centros de Saúde	87	51	-	14	-	-	1	-	22	-	-
Médicos/1000 habitantes	1,9	0,8	2,7	1,4	1,7	0,8	1,6	0,7	2,2	2,9	2,1
Camas/1000 habitantes	3,1	2,1	-	1,4	-	-	-	2,0	1,6	6,6	-
Taxa média de Mortalidade Infantil 97/01	6,6	8,4	5,3	-	10,8	8,7	4,6	5,5	10,9	5,9	13,1

Fontes: CCRN e INE (2002) - *Anuário estatístico da região norte.*

Considerações finais

Foi nosso objectivo analisar, de forma comparativa e retrospectiva, alguns indicadores que nos permitiram identificar alguns dos eixos de recomposição social da região do Minho-Lima ocorrida nas últimas décadas e dos processos de mudança que atravessaram Portugal nos últimos quarenta anos.

Do itinerário percorrido resultam alguns aspectos contrastantes, quando comparados os dois níveis territoriais em análise - o continente com a região do Minho-Lima e esta com os concelhos que a constituem – e que se impõe sistematizar.

- Enquanto no país as estruturas e as dinâmicas familiares se alteraram claramente em relação à dimensão da família, ao tipo de agregado e de grupo doméstico, a nível regional aquelas mutações sucedem-se, mais uma vez, a ritmos mais lentos. A título exemplificativo, refira-se a persistência das famílias com mais de 5 filhos, sobretudo nas áreas mais rurais. Nestas, a criança continua, em certos casos, a ter uma "função instrumental", isto é, de ajuda no trabalho do campo e da casa.
- A região do Minho-Lima tem, tal como o país, elevadas taxas de analfabetismo com valores que variam consoante o concelho em questão. Se aquelas taxas estão directamente associadas à forte presença de uma população idosa e iletrada, não podemos igualmente descurar os elevados índices de insucesso e de abandono precoce do sistema de ensino para os mais novos.
- Não obstante a tendência generalizada para a terciarização do trabalho, na região do Minho-Lima a presença das profissões associadas ao sector primário é, ainda, visível, sobretudo quando descemos ao nível concelhio.
- A um país tradicional e permanentemente rural ou incipientemente urbanizado, nos anos 60, sucedeu uma "sociedade moderna" e terciária. No entanto, os dados obtidos permitem-nos afirmar que essas alterações ocorreram a um ritmo muito mais lento na região do Minho-Lima. Por

outro lado, é de referir a existência de concelhos (Ponte da Barca, Paredes de Coura, Melgaço assim como muitas freguesias da capital distrital) cujas famílias vivem quase exclusivamente da agricultura e da pesca. Assiste-se, pois, a uma dupla assimetria. Isto é, existem importantes diferenças entre os valores do continente, na sua globalidade, e os do distrito e entre os valores do distrito e os dos concelhos que o constituem. Esta constatação aponta para que o "concelho" seja o nível de análise mais desejável, uma vez que o nível "região" pode induzir em erro.

- Embora, em termos gerais, as condições de habitabilidade tenham melhorado consideravelmente nas últimas décadas, é de salientar que na região do Minho-Lima existem áreas territoriais onde as condições de vida das populações se mantêm severas e as infra-estruturas básicas praticamente inexistentes.
- Tal como no resto do país, assistiu-se a um duplo envelhecimento da população. Contudo, os equipamentos e as infra-estruturas existentes na região parecem não acompanhar a recomposição demográfica. Ao nível da saúde, da cultura e recreio, a realidade é similar, isto é, os equipamentos existentes são igualmente escassos.

Assim, e face ao exposto, as assimetrias no desenvolvimento do país são ine**gáve**is e confirmam a existência, como referem Machado e Costa (1998), de dinâmicas desarticuladas na sociedade portuguesa que configuram cenários de processos de uma "modernidade inacabada". Também é verdade que um processo rápido de mudança como o que se verificou em Portugal não podia deixar de ser desigual e de criar desequilíbrios regionais, sobretudo quando não foram criados mecanismos compensatórios que requalifiquem social, profissional e economicamente os segmentos das populações mais atingidos (*Idem, ibidem*), não obstante a proliferação de políticas sociais implementadas no país e, no nosso caso particular, na região do Minho-Lima, como veremos de seguida.

2. Programas e políticas sociais locais aplicadas na região do Minho-Lima entre 1996 e 2000

Como decorre do nosso projecto de investigação, pretendemos, nas páginas que se seguem, realizar uma delimitação e caracterização das diversas políticas sociais activas que tiveram ou têm tradução ao nível da região do Minho-Lima, no período que medeia entre 1996 e 2000.

Nesse sentido, procedemos à descrição dos programas e das medidas aplicadas na região, atendendo nomeadamente aos objectivos prosseguidos, às principais áreas de intervenção, aos seus destinatários, às entidades promotoras e à sua distribuição geográfica. No que concerne aos financiamentos, na grande maioria dos casos não nos foi possibilitada tal informação, pelo que na nossa caracterização não entramos em linha de conta com essa dimensão.

Importa ainda referir que a informação aqui apresentada resulta da recolha e da compilação de vários documentos disponibilizados pelas entidades responsáveis pela aplicação das políticas sociais em análise.

Por outro lado, e tal como temos vindo a sustentar, nunca foi nosso objectivo fazer uma avaliação plena das políticas sociais locais ao nível da região. Pensamos, no entanto, que o trabalho realizado poderá contribuir para o início de um tal processo.

Programa Nacional de Prevenção de Toxicodependência – Projecto Vida

O Projecto VIDA, criado em 1987 pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/87, de 31 de Março, tinha como principal objectivo o desenvolvimento de uma política integrada destinada a promover um estilo de vida saudável onde não existisse lugar para o consumo de drogas ilícitas. Para alcançar este objectivo surgiu, no âmbito do Projecto VIDA, o programa Quadro PREVENIR que se destinava a apoiar as entidades públicas ou particulares sem

fins lucrativos que pretendessem intervir no domínio da Prevenção Primária das Toxicodependências.

Neste contexto foram desenvolvidos, entre 1996 e 1998, na região do Minho-Lima onze (11) Projectos VIDA (Quadro 5.23), envolvendo cerca de 50 milhões de escudos (que correspondem a cerca de 248.705,00 €).

Quadro 5.23
Projectos VIDA desenvolvidos na região do Minho-Lima, por ano de início e designação

Ano de Início	Designação do Projecto
1996	• Gabinete de Atendimento à Família – GAF • Actividade de Informação e Prevenção Primária da Toxicodependência • A Família, a Escola e a Toxicodependência • Abertura do Ano Escutista
1997	• GAF na Prevenção • Projecto Crescer
1998	• Viver a Vida • Mão Amiga • Vive Connosco • Programa Integrado de Prevenção • Formar para Agir

No Quadro abaixo está patente a diversidade dos estatutos jurídicos das entidades promotoras daqueles Projectos, distribuídos por três dos dez concelhos que constituem a região – Viana do Castelo, Ponte da Barca e Melgaço. Regista-se, no entanto, que alguns dos Projectos tinham um âmbito de intervenção mais alargado do que os concelhos onde estavam sediados.

Quadro 5.24
Projectos VIDA – região do Minho-Lima

Ano de início	Concelho	Entidade Promotora
1996	Viana do Castelo	Ordem dos Padres Carmelitas Descalços de Portugal
		Associação de Pais e Encarregados de Educação da Escola B2 e B3 Frei Bartolomeu dos Mártires de Viana do Castelo
		Ordem dos Padres Carmelitas Descalços de Portugal
		Junta Regional do Corpo Nacional de Escutas de Viana do Castelo
1997	Viana do Castelo	Gabinete Social de Atendimento à Família
		Sociedade de Instrução e Recreio Darquense
1998	Melgaço	Centro Social e Paroquial de Chaviães
	Viana do Castelo	Centro Social e Paroquial de Vila Franca
	Ponte da Barca	Santa Casa da Misericórdia de Ponte da Barca
	Viana do Castelo	Santa Casa da Misericórdia de Viana do Castelo
	Viana do Castelo	Serviço Sub-Regional de Segurança Social de Viana do Castelo

Apontam-se como principais objectivos comuns àqueles Projectos os seguintes:

- (in)formar pais, jovens e encarregados de educação sobre a problemática da toxicodependência;
- sensibilizar, envolver e empenhar todos os actores sociais no processo de prevenção de situações de risco e de toxicodependência;
- criar infra-estruturas de apoio às famílias e jovens em situação de potenciais riscos (Centros de Acolhimento e Centros de Atendimento e de Apoio);
- promover a formação dos actores sociais envolvidos;
- proporcionar às crianças e jovens um leque de oportunidades e de alternativas, estimulando a sua criatividade;
- dar competências técnicas aos profissionais e professores no sentido de actuarem de forma concertada junto da comunidade;

- estabelecer parcerias com outras entidades (governamentais e não governamentais), com o propósito de dar uma resposta concertada aos jovens - e respectivas famílias - atingidos pela problemática da toxicodependência;
- promover o estudo dos factores de risco e de protecção em relação ao fenómeno da toxicodependência relativamente aos contextos e aos grupos alvo a que se destinam.

Os projectos dirigiram-se sobretudo às crianças, jovens e adolescentes (filhos de toxicodependentes, de desempregados, migrantes e/ou provenientes de minorias socialmente desfavorecidas); crianças e jovens na fase dos primeiros consumos e/ ou utilização de drogas; crianças e jovens com comportamentos de risco; jovens/ adultos em situação de crise psicossocial; pais e encarregados de educação; professores; animadores juvenis; outros agentes de prevenção.

Tinham como princípio orientador a promoção de competências pessoais, sociais e profissionais dos grupos-alvo referidos, a fim de responder de forma saudável e crítica às exigências do quotidiano. Para tal, e reconhecendo-se a necessidade de um trabalho numa vertente mais técnica e formativa foram apoiadas diversas acções, designadamente ao nível: da intervenção directa com os grupos de risco; formação de formadores e agentes de prevenção; elaboração de materiais técnicos e pedagógicos sobre o assunto; promoção de encontros e seminários de reflexão sobre a problemática

Rendimento Mínimo Garantido

A medida do RMG foi implementada na região do Minho-Lima em 1996. Inicialmente, e numa fase experimental, foram tidos como projectos piloto os concelhos de Monção e Ponte de Lima, tendo sido generalizada a sua execução a toda a região, no ano seguinte.

A importância do RMG, enquanto política social que vai ao encontro das necessidades das populações mais desprotegidas, torna-se evidente quando conhecemos as proporções das pessoas abrangidas pela medida.

Assim, e de acordo com dados fornecidos pelo CDSSS de Viana do Castelo, no período compreendido entre 1997 e 2000 beneficiaram do RMG na região do Minho-Lima cerca de 6.200 famílias, correspondentes a 18.382 beneficiários. Quanto à sua distribuição geográfica, salienta-se o peso significativo do número de beneficiários nos concelhos de Viana do Castelo (25,1%), Ponte de Lima (17,3%) e Arcos de Valdevez (17,2%), como podemos verificar no quadro que se segue.

Quadro 5.25
Situação do RMG na região do Minho-Lima de 1997 a 2000

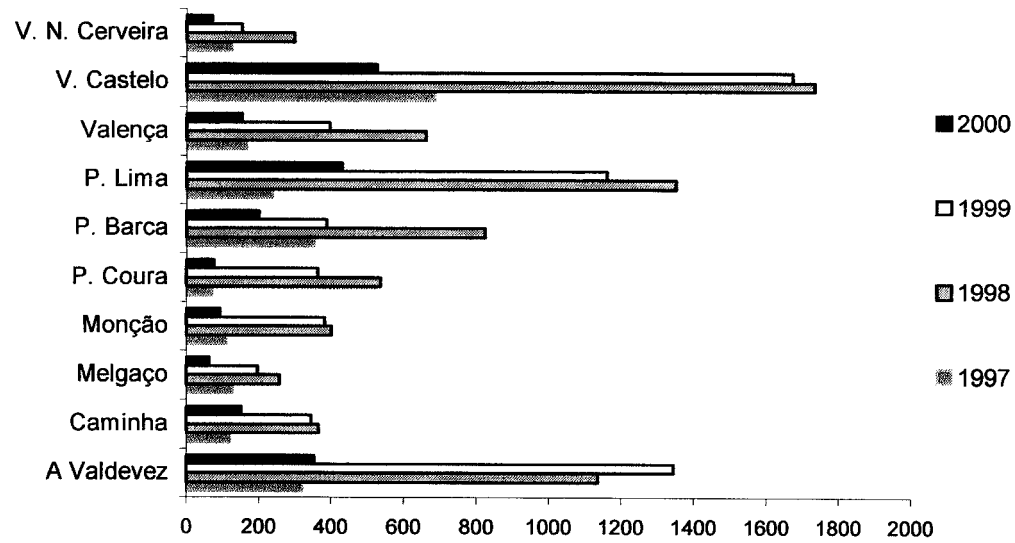
	Requerim. Entrados	Pessoas a receber RMG	N.º de processos			
			Deferidos	Indeferidos	Cessados	Suspensos
A. Valdevez	1.929	3.151	1 107	717	556	46
Caminha	632	978	331	258	213	25
Melgaço	373	642	231	123	121	31
Monção	714	984	380	222	267	26
P. Coura	640	1 044	423	177	193	26
P. Barca	949	1 763	521	303	315	53
P. Lima	1 997	3 178	995	819	462	51
Valença	922	1 375	451	384	362	22
V. Castelo	3.089	4 622	1 546	1 099	892	106
V. N. Cerv.	369	645	215	131	178	19
Total	*11 614*	*18 382*	*6 200*	*4 233*	*3 559*	*405*

A evolução dos números referidos tem vindo, contudo, a registar um decréscimo, sobretudo a partir de 2000, em termos do número de beneficiários do RMG. Note-se que já desde 1999 se evidenciava essa tendência decrescente (Gráfico 5.7).

A leitura do gráfico infra permite-nos ainda aferir que, com excepção do concelho dos Arcos de Valdevez, 1998 foi o ano em que se atingiu o maior

volume de beneficiários, com particular destaque para os concelhos de Viana do Castelo e de Ponte de Lima.

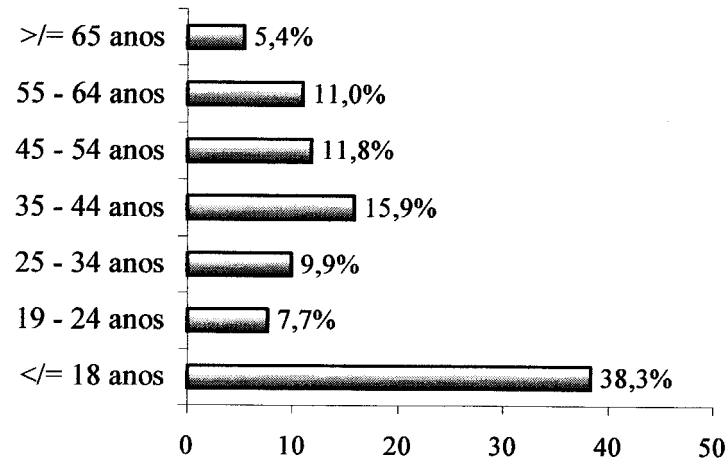
Gráfico 5.7
Evolução anual do número de beneficiários do RMG



Não obstante os dados disponíveis em finais de Dezembro de 2000 não nos permitirem traçar o perfil tipo dos beneficiários do RMG, é-nos possível apresentar uma breve caracterização social dos indivíduos que àquela data beneficiavam da medida. Referimo-nos nomeadamente a variáveis como a idade, o tipo de família, o nível de escolaridade e a condição perante o trabalho.

Começando pela idade, e como podemos constatar no gráfico 5.8, ressalta o grupo dos jovens com idade igual ou inferior aos dezoito anos que beneficiavam do RMG (38,0%). Este facto pode ser revelador dos efeitos que a medida tem em termos da prevenção de situações de fragilidade e exclusão social, relativamente às gerações futuras dos agregados domésticos que actualmente beneficiam do RMG. Por outro lado, a percentagem significativa dos beneficiários em idade activa poderá constituir-se como um forte potencial no processo de autonomização relativamente à medida.

Gráfico 5.8
Caracterização etária dos beneficiários do RMG

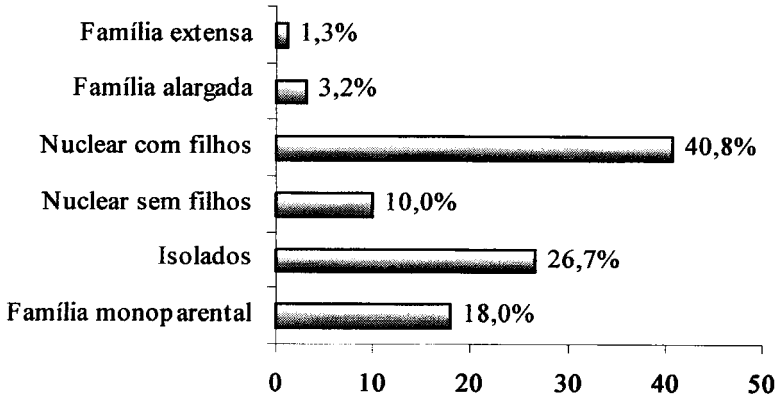


O tipo de família fornece-nos também alguns dados interessantes sobre os beneficiários (Gráfico 5.9). A grande maioria pertencia a famílias nucleares com filhos, mas existia uma percentagem significativa de famílias monoparentais (18,0%), o que nos remete para as dificuldades das pessoas, normalmente as mulheres, para isoladamente suportarem os encargos familiares.

O reduzido peso das famílias alargadas (3,0%) é, à primeira vista, um pouco surpreendente, uma vez que vários são os estudos que indiciam que as situações de pobreza conduzem frequentemente à co-habitação de vários núcleos familiares.

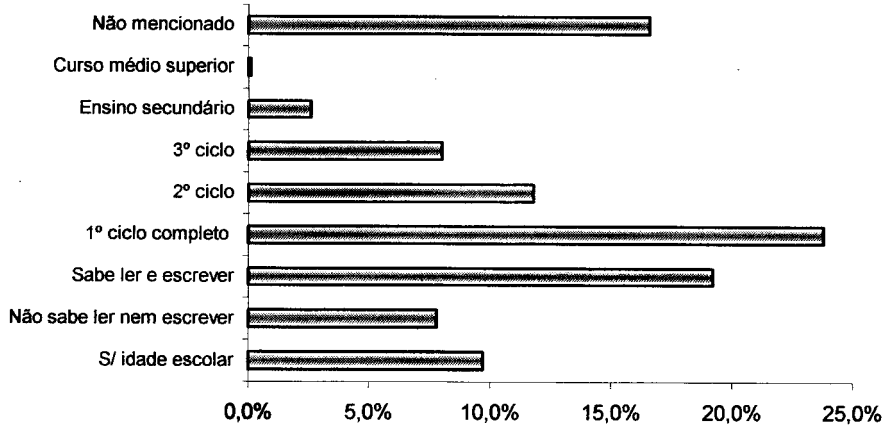
Esta realidade poderá ser explicada pelo facto de, em muitos casos, mesmo quando existem situações de famílias alargadas a nível de co-habitação, elas serem separadas nos cálculos das prestações do RMG, a não ser quando é provado que existe uma economia comum.

Gráfico 5.9
Tipos de famílias beneficiárias do RMG



O nível de escolaridade (Gráfico 5.10), por sua vez, era, de um modo geral, diminuto, já que 7,8% não sabiam ler nem escrever, 19,2% sabiam ler e escrever mas não possuíam qualquer diploma escolar, 23,8% tinham apenas o 1° ciclo do ensino básico completo e 8,0% o 3° ciclo do ensino básico. Com o ensino secundário, encontravam-se 2,6% dos beneficiários e somente 0,1% ultrapassavam esse nível de escolaridade.

Gráfico 5.10
Nível de escolaridade dos beneficiários do RMG



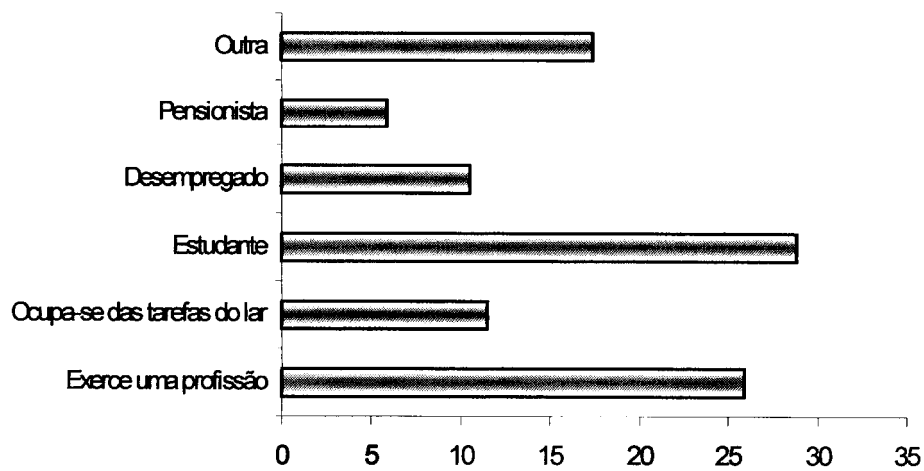
Em Dezembro de 2000, dos 3.861 beneficiários apenas 25,9% exerciam uma profissão (sendo que destes, 41,0% viviam da agricultura e cerca de 17,0% exerciam a sua actividade profissional sem qualquer tipo de contrato laboral),

11,5% ocupavam-se exclusivamente das tarefas do lar, 10,5% encontravam-se desempregados e 5,9% eram pensionistas (pensão de invalidez, pensão social e reformados).

Estamos, pois, perante uma população extremamente vulnerável, com baixas qualificações escolares e dependente de terceiros o que, necessariamente, se reflecte nas suas condições de vida e na sua capacidade para inverter as situações de pobreza que a caracterizam.

Registe-se que o facto de haver uma percentagem considerável de activos empregados não é, só por si, garantia de uma efectiva inserção profissional, já que na maioria dos casos corresponderá a situações de emprego precários, muitas vezes sem qualquer vínculo contratual.

Gráfico 5.11
Condição perante o trabalho dos beneficiários do RMG



Sendo o RMG uma prestação do regime não contributivo a que se alia um programa de inserção, importa conhecer também em que áreas se estão a delinear os percursos de autonomização dos beneficiários da medida.

Assim, e para além da área da acção social (27,2%) - fundamental no suporte à prossecução dos programas de inserção -, a habitação (21,5%), a saúde (21,4%), a educação (15,7%) e o emprego/formação profissional (14,2%),

constituem-se como áreas privilegiadas no âmbito da inserção dos beneficiários do RMG.

Como acções relevantes nas áreas enunciadas, destacam-se o acesso a cuidados de saúde, prevenção, tratamento e desintoxicação, o encaminhamento para a escola (através do cumprimento da escolaridade obrigatória e do ensino recorrente, da colocação em mercado de trabalho, informação e orientação profissional), educação sócio familiar e apoio psicossocial, e apoio à melhoria do alojamento.

Pela leitura do Quadro 5.26, e no que respeita à relação entre o número das pessoas envolvidas e dispensadas dos referidos programas e o seu peso face ao total das pessoas com processos deferidos, podemos concluir que a percentagem de pessoas dispensadas é superior ao das abrangidas pelos programas (67,9%), o que nos leva a considerar que a capacidade para implementar os programas de inserção se revela relativamente fraca.

Se atentarmos às razões apontadas para isentar os beneficiários de programas de inserção, verificamos que das 2.623 pessoas dispensadas, 40,7% foram-no por serem estudantes e 17,8% por já estarem integradas numa actividade. A idade é outra das razões mais referidas (23,6%).

Quadro 5.26
Pessoas dispensadas de programas de inserção, segundo os motivos de dispensa

Motivos de dispensa	N.º de dispensas	% de dispensas
Saúde	306	11,7
Idade inferior a 16 anos	426	16,2
Idade superior a 65 anos	194	7,4
Integradas numa actividade	467	17,8
Acompanhamento/ apoio a familiares	162	6,2
Ser estudante	1.068	40,7
Total	*2.623*	*100,0*

É certo que os efeitos do RMG não podem ser medidos apenas pelos acordos de inserção implementados. O facto de existir, para as famílias abrangidas, uma fonte previsível e regular de receitas provoca por si só efeitos - a

capacidade de projectar o futuro, por exemplo - que não podem ser descurados. Não podemos, contudo, negligenciar o carácter estratégico dos acordos de inserção que objectivam, na sua maioria, assegurar condições para uma futura autonomia do beneficiário em relação ao Estado.

Projectos de Luta Contra a Pobreza

O Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza, gerido pelo Comissariado Regional de Luta Contra a Pobreza, tinha em curso na região do Minho-Lima, no período em análise, dez (10) projectos (um por concelho), abrangendo indivíduos vulneráveis a situações de pobreza e exclusão social, designadamente idosos com baixas pensões, pequenos agricultores e artesãos, pessoas com deficiência, crianças e jovens em risco, desempregados, sobretudo de longa duração, indivíduos com baixos níveis de escolaridade e de qualificação profissional, minorias étnicas e mulheres em situação de monoparentalidade.

Quadro 5.27
Projectos de Luta Contra a Pobreza da região do Minho-Lima
- 1996 a 2001 -

Concelho	Designação do Projecto	Duração
Arcos de Valdevez	O Social em Acção	1996/2002
Caminha	Caminhar	2000/2003
Melgaço	Melgaço Solidário	1996/2002
Monção	Dar Vida aos Anos	1998/2002
Paredes de Coura	Terras de Coyra	1997/2001
Ponte da Barca	Olhar Social em Ponte da Barca	1998/2002
Ponte de Lima	Projecto de Desenvolvimento Integrado do Concelho de Ponte de Lima	1997/2003
Valença	Renovar Valença	1997/2001
Viana do Castelo	Viana do Castelo – Município Saudável	1997/2001
Vila Nova Cerveira	Cerveira Fraterna	1997/2002

Podemos afirmar que, de um modo geral, os vários Projectos tiveram como principais objectivos:

- criar respostas a necessidades sociais básicas, na área da infância, da terceira idade, da saúde e da educação;

- reforçar as competências das populações locais, melhorando as suas habilitações escolares (combate ao analfabetismo, sobretudo de adultos), as suas qualificações profissionais e a sua informação sobre áreas fundamentais como, por exemplo, a saúde;
- reforçar, viabilizar e dinamizar as actividades económicas locais;
- proporcionar condições para a melhoria da qualidade de vida das populações mediante a criação de equipamentos e serviços de apoio à satisfação das necessidades fundamentais das famílias;
- dar prioridade ao acompanhamento e à formação das famílias, entendendo-as como unidade privilegiada de aprendizagem, aquisição e reforço de competências e valores;
- elevar a auto-estima das famílias e a sua qualidade de vida;
- estimular a constituição de formas autónomas de organização, ao nível do emprego, da cultura, e do habitat;
- conceber formas inovadoras de gestão e manutenção de bairros sociais, com a participação, nomeadamente a associativa, dos moradores;
- desenvolver a constituição de uma rede de parcerias interinstitucionais e pluridisciplinares, que se traduzissem numa ligação estreita entre as diversas instituições locais e as populações a abranger.

A concretização de tais objectivos teve por base uma intervenção, sempre que possível integrada e participada, em áreas tão diversas como: a melhoria da qualidade de vida (saúde, habitação, ambiente); a animação socio-educativa, cultural e recreativa; a educação; a economia local; o emprego e a formação profissional; a acção social e a solidariedade; a criação de equipamentos e serviços; a resolução de problemas de carácter urgente.

Neste sentido, e de acordo com as áreas de intervenção, foram promovidas várias actividades, de entre as quais salientamos:

a) Melhoria da qualidade de vida

- Promoção de acções de educação para a saúde e cuidados primários, abordando diversas temáticas relacionadas com a saúde, nomeadamente, alcoolismo, sida, diabetes, hepatites, entre outras; encaminhamento de situações para os Centros de Saúde, ao nível do planeamento familiar, saúde infantil e alcoolismo; recuperação/ melhoramento/obras/equipamento, bem como higienização de habitações degradadas; limpeza e arranjos de espaços exteriores; melhoria de arruamentos; educação sócio-familiar e ambiental.

b) Animação socio-educativa, cultural e recreativa

- Dinamização de ateliers lúdico-pedagógicos; organização e realização de colónias de férias, passeios, convívios, festas, comemorações, visitas culturais e eventos desportivos, promoção de intercâmbios culturais; apoio ao associativismo.

c) Educação

- Neste domínio centram-se as acções que têm como objectivo a melhoria de competências básicas (alfabetização) e de competências sociais, a economia familiar e a gestão doméstica; apoio às escolas e aos jardins de infância dos concelhos; elaboração de programas de ocupação lúdica e cultural, numa perspectiva interinstitucional; realização de encontros e seminários sobre temas relacionados com a educação, a infância, a terceira idade, entre outros.

d) Economia local, emprego e formação profissional

- Desenvolvimento de acções orientadas para a promoção de competências pessoais, sociais e profissionais; apoio ao desenvolvimento de actividades económicas e produtivas (designadamente ao nível da criação do próprio emprego, da

revitalização de actividades e de outras formas de produção, e do associativismo e/ ou cooperativismo); aconselhamento e orientação profissional; dinamização de formação profissional em sectores chave como a agricultura, o turismo e a acção social (de forma a permitir a fixação da população nos concelhos).

e) Criação de equipamentos e serviços

- Dinamização, criação e consolidação de redes de equipamentos e serviços a grupos específicos da população e famílias, nomeadamente crianças, jovens e idosos; prestação de serviços a idosos (apoio domiciliário, por exemplo) e promoção de espaços de convívio e de acolhimento.

f) Resolução de problemas de carácter urgente

- Atendimento e encaminhamento das situações para os serviços específicos; apoio psicossocial; apoio à reinserção social; elaboração de projectos de vida; satisfação de necessidades básicas.

No que se refere às entidades promotoras dos Projectos de Luta Contra a Pobreza (PLCP's), constatamos que as autarquias, enquanto dinamizadoras locais, desempenham um papel relevante em todos os concelhos da região. Com efeito, são as autarquias que assumem o papel de promotoras dos referidos Projectos.

Ainda no âmbito da intervenção dos PLCP's, importa sublinhar a importância e a necessidade do envolvimento de todos os parceiros na concretização dos objectivos daqueles Projectos. Referimo-nos concretamente ao trabalho articulado entre os actores públicos e privados - Administração Regional de Saúde (ARS), Autarquias, CDSSS, Direcção Regional da Educação do Norte (DREN), Empregadores, IEFP, Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado, Região de Turismo do Alto Minho, Santas Casas da

Misericórdia, entre outros. Só assim tem sido possível um trabalho concertado e integrado visando o combate aos problemas da pobreza e da exclusão social, fenómenos complexos e multidimensionais a que os referidos Projectos se propuseram.

INTEGRAR - Intervenção Operacional Integração Económica e Social de Grupos Sociais Desfavorecidos

O Subprograma INTEGRAR tinha como principal objectivo a integração económica e social dos grupos mais vulneráveis da população, designadamente os desempregados de longa duração, as pessoas com deficiência e outros grupos desfavorecidos. Neste sentido, o subprograma Integrar inseriu-se no Programa Saúde e Integração, o qual se enquadrava no Eixo 3 - "Promover a Qualidade de Vida e a Coesão Social" do II Quadro Comunitário de Apoio (1994-1999). Este eixo encontrava-se estruturado conforme os objectivos a atingir, e visava assegurar a coesão económica e social, bem como o desenvolvimento regional de Portugal.

O Subprograma foi estruturado por Medidas, cinco no total, elaboradas de acordo com as temáticas, os objectivos a realizar e a população a abranger. Muito sucintamente apresentamos as cinco Medidas aqui em análise:

a) A Medida 1, visava promover a melhoria das condições de vida das populações mais vulneráveis, através da mobilização de recursos humanos e institucionais em comunidades socialmente desfavorecidas, a par do desenvolvimento de acções que, agindo preventivamente sobre os factores de exclusão social, contribuíssem para a revitalização do tecido social e da economia local.

b) A Medida 2, tinha como finalidade apoiar a reinserção profissional de desempregados de longa duração, aumentando e melhorando as condições de acesso deste grupo à formação profissional e ao mercado de emprego. Assim, consideraram-se prioritárias as acções

que, directa ou indirectamente, promovessem processos de integração no mercado de trabalho, nomeadamente acções de formação profissional adaptadas às especificidades do grupo alvo.

c) A Medida 3, objectivava potenciar os níveis de integração sócio-económica das pessoas com deficiência. A concretização deste objectivo materializou-se na implementação de um conjunto diversificado de acções, tais como: acções de qualificação profissional, de informação, sensibilização e de formação de técnicos especializados, orientadas globalmente para a promoção da melhoria das condições de inserção profissional deste grupo.

d) A Medida 4, promovia a integração sócio-económica dos grupos mais desfavorecidos – nomeadamente jovens em risco, toxicodependentes e ex-toxicodependentes, reclusos e ex-reclusos, sem abrigo e grupos étnicos e culturais minoritários –, através do desenvolvimento de acções de prevenção dos factores de marginalização social e de acções de orientação/ formação e apoio à integração sócio-profissional dos grupos-alvo. A prossecução destes objectivos contemplava, ainda, o apoio a acções de formação de técnicos, e de acções de sensibilização e informação do público em geral.

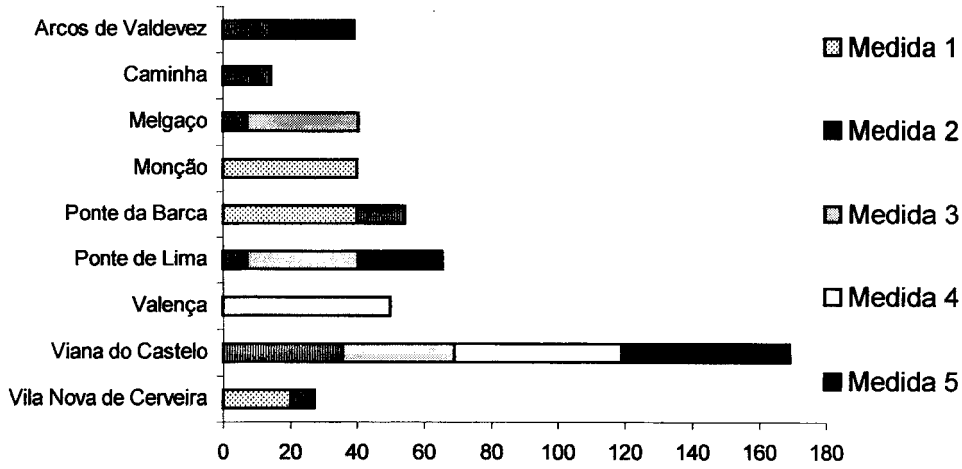
e) A Medida 5, viabilizava a realização de projectos de apoio ao desenvolvimento social, e à integração sócio-económica de pessoas com deficiência e dos grupos populacionais mais desfavorecidos, através da criação e/ ou adaptação das infra-estruturas e dos equipamentos necessários.

Expostas as principais linhas de acção que estruturaram as cinco Medidas do Subprograma Integrar, passamos a analisar a evolução de algumas das variáveis quantitativas referentes à região do Minho-Lima.

Assim, e de acordo com a informação disponibilizada pelo CDSSS de Viana do Castelo, foram aprovadas, desde 1997, trinta e uma (31) candidaturas no âmbito do Subprograma Integrar.

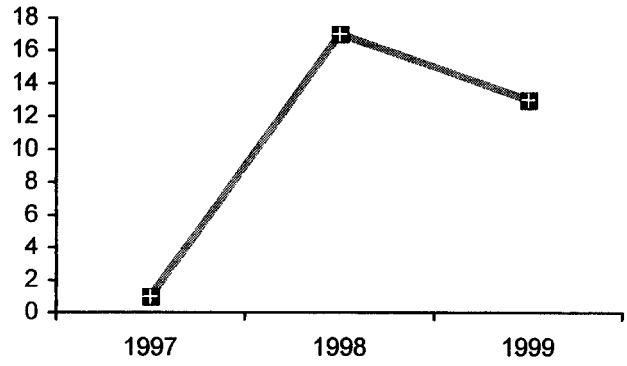
Quanto à sua distribuição geográfica é visível no Gráfico 5.12 que, na sua maioria, os projectos foram direccionados para o concelho de Viana do Castelo (32,3%), seguindo-se o de Ponte da Barca e o de Ponte de Lima (12,9%, respectivamente). Refira-se que Paredes de Coura não apresentou nenhuma candidatura àquele Subprograma.

Gráfico 5.12
Distribuição geográfica das diferentes Medidas do SubPrograma INTEGRAR



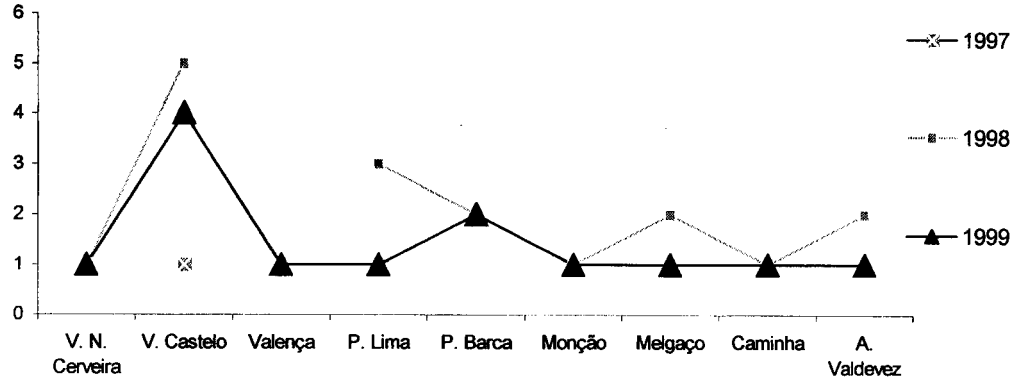
Em relação à evolução do número total de candidaturas aprovadas, verificamos um aumento significativo em 1998 (54,8%) e um ligeiro decréscimo em 1999 (41,9%) – situação que, provavelmente, não se deveu a um desacelaramento do ritmo do programa, mas ao facto de algumas das acções terem transitado de 1998 para 1999.

Gráfico 5.13
Número de projectos aprovados/ ano



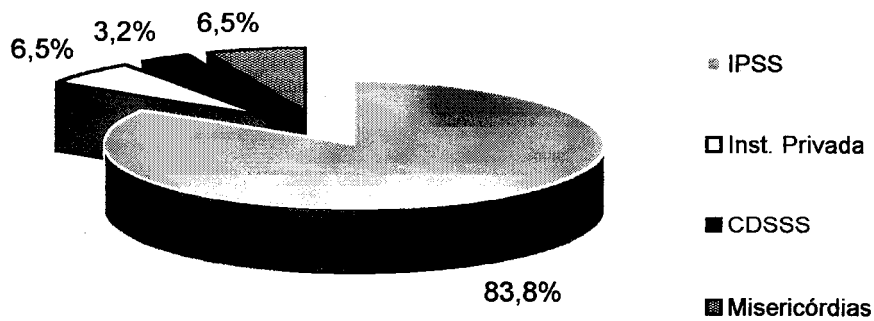
Quanto à evolução do número de projectos aprovados, por ano e por concelho, destaca-se mais uma vez Viana do Castelo como sendo o concelho onde mais acções foram ministradas – cinco em 1998, quatro em 1999 e uma em 1997.

Gráfico 5.14
Número de candidaturas por ano e por concelho



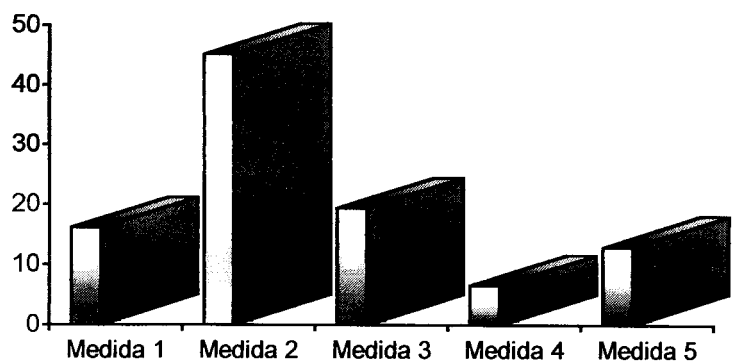
No tocante às instituições de suporte (Gráfico 5.15), e pela leitura do Gráfico abaixo, constatamos que os projectos foram, na sua esmagadora maioria, incrementados por IPSS's locais (83,9%).

Gráfico 5.15
Tipologia das instituições de suporte



Tendo em atenção o Gráfico 5.16, podemos aferir que no conjunto das candidaturas às diferentes Medidas, quase metade dizem respeito à Medida 2 (45,2%). A Medida 3 regista um peso percentual de 19,4%; a Medida 1 de 16,1%; a Medida 5 de 12,9%; a Medida 4 de 6,5%.

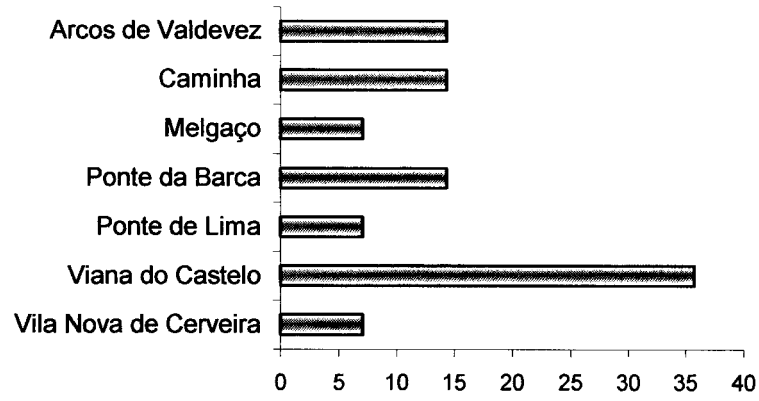
Gráfico 5.16
Distribuição das candidaturas aprovadas, por Medida



Dada a elevada percentagem dos Projectos desenvolvidos através da Medida 2, julgamos oportuno atentarmos mais pormenorizadamente a algumas das dimensões alusivas àquela Medida.

Assim, e em matéria de distribuição territorial, foi no concelho de Viana do Castelo (35,7%) que mais projectos se desenvolveram. Seguiram-se, ainda que com uma diferença significativa, os concelhos de Caminha (14,3), Ponte da Barca (14,3%) e Ponte de Lima (14,3%).

Gráfico 5.17
Distribuição dos projectos da Medida 2, por concelho



O número de beneficiários abrangidos foi de cerca de 430 pessoas e as acções de formação decorreram em diversas áreas, tais como: jardinagem, artesanato, apoio social domiciliário, hotelaria, animação infanto-juvenil, gestão familiar, encadernação e calcetaria.

Torna-se importante relembrar que quando falamos em número de beneficiários da Medida, nos referimos aos beneficiários directos das acções, uma vez que naquela foram elegíveis não só os desempregados de longa duração, mas também todas as acções de orientação e de formação que visaram fomentar a elevação dos níveis de qualificação profissional dos seus destinatários.

Neste quadro foi dada prioridade aos beneficiários do RMG, aos desempregados há mais de dois anos e sem suporte da Segurança Social, aos desempregados com um baixo nível de qualificação, e às mulheres com dificuldades de reinserção profissional.

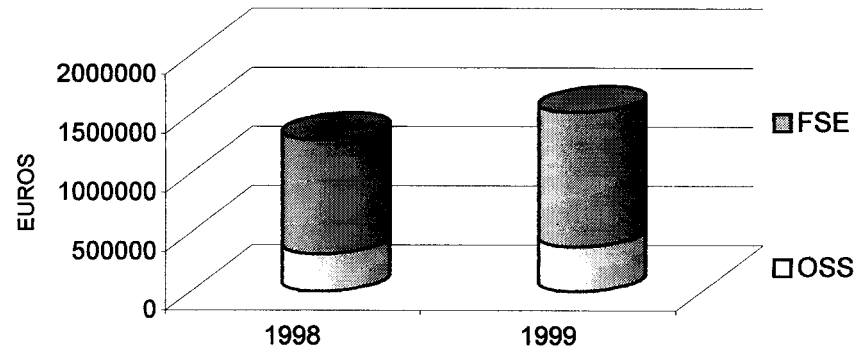
No que diz respeito à evolução do co-financiamento, por ano, observa-se que este foi crescente em 1999, não obstante nesse mesmo ano o número de

projectos aprovados e implementados fosse menor em relação ao ano transacto (veja-se gráfico 5.18).

Interessa-nos ainda referir que no âmbito da Medida 2, a Intervenção Operacional Integrar dispôs, para o total das acções fomentadas na região do Minho-Lima, de cerca de 2.796.156,00 €.

Os projectos foram comparticipados, em 75,0% pelo FSE e nos restantes 25,0% pelo Estado Português (OSS – Orçamento da Segurança Social).

Gráfico 5.18
Co-financiamento da Medida 2, por ano



A Intervenção Operacional Integração Económica e Social de Grupos Sociais Desfavorecidos, apresentou-se, assim, como um instrumento relevante no combate à exclusão social na região do Minho-Lima permitindo, através do princípio da adicionalidade, um reforço das políticas nacionais direccionadas para o desenvolvimento e para a coesão social da região.

Mercado Social de Emprego

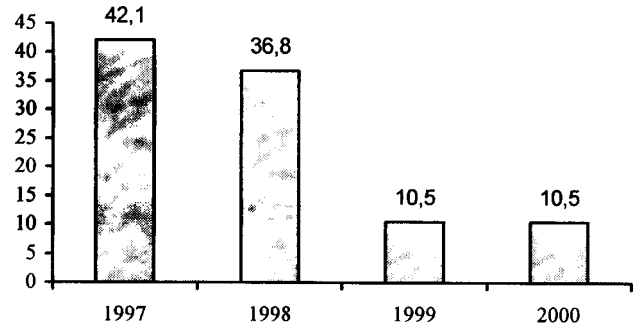
O MSE consiste, como já vimos, num conjunto de iniciativas destinadas à integração ou à reintegração sócio-profissional de pessoas com problemas de desemprego, procurando dar resposta às necessidades sociais não satisfeitas pelo funcionamento normal do mercado de emprego.

São diversas as medidas enquadradas pelo MSE implementadas na região em estudo, a saber: Programa Escolas-Oficina, Empresas de Inserção, Programas

Ocupacionais (POC), Clubes de Emprego, Unidades de Inserção na Vida Activa (UNIVA) e Emprego Protegido.

Começando pelas Escolas-Oficina importa referir que, entre 1997 e 2000, foram aprovados dezoito (18) projectos do Programa na região do Minho-Lima.

Gráfico 5.19
Projectos do Programa Escolas-Oficinas, por ano

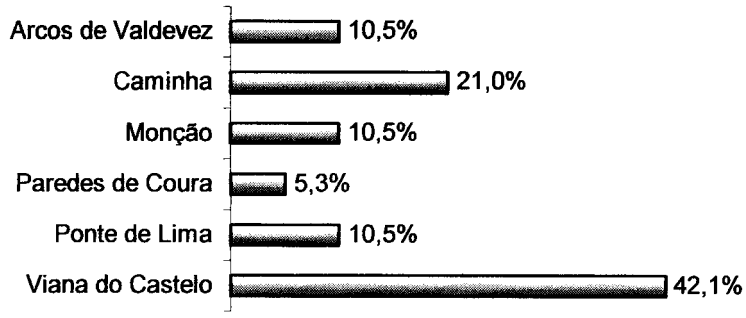


Foram cerca de 210 os beneficiários deste programa, repartidos por diversas áreas, a saber:

- doçaria tradicional e bebidas espirituosas;
- cultivo de especiarias e ervas aromáticas;
- têxteis/ linho;
- hortofloricultura e jardinagem;
- cerâmica;
- cantaria;
- cultura do linho, bordados regionais e tecelagem;
- arboricultura e silvicultura.

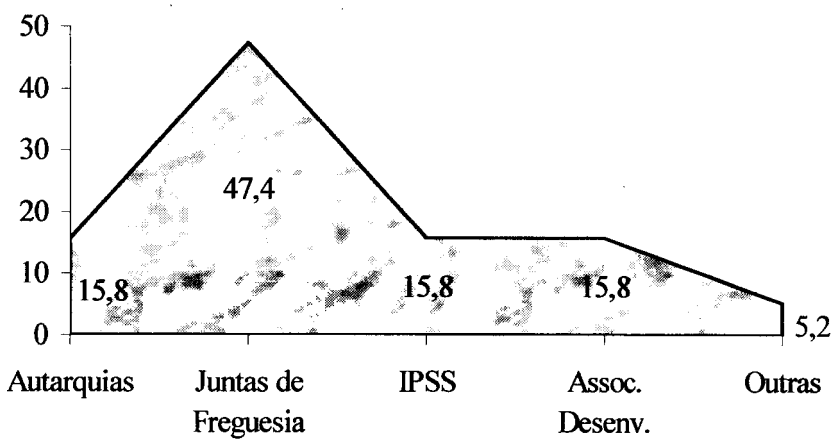
Em termos geográficos, o concelho de Viana do Castelo destaca-se pelo maior peso percentual de projectos desenvolvidos (42,1%). Seguem-se os concelhos de Caminha (21,0%) e os concelhos de Arcos de Valdevez (10,5%), Monção (10,5%) e Ponte de Lima (10,5%). Por último, surge o concelho de Paredes de Coura (5,3%).

Gráfico 5.20
Distribuição geográfica dos projectos do Programa Escolas-Oficina



No tocante aos promotores dos projectos é de salientar a multiplicidade de instituições/ organismos que aderiram a esta modalidade nos vários concelhos: Juntas de Freguesia (47,4%), Autarquias (15,8%), IPSS's (15,8%), Associações de Desenvolvimento (15,8%), Outras (5,2%).

Gráfico 5.21
Entidades promotoras dos Projectos



Quanto às Empresas de Inserção, assinale-se que na zona geográfica em observação estiveram em funcionamento nove (9) Empresas de Inserção, entre 1997 e 2000. Destas, 66,7% situavam-se no concelho de Viana do Castelo e as restantes no de Arcos de Valdevez. Foram contemplados cerca de 100

indivíduos, que se distribuíram por diversas áreas de funcionamento, como retrata o Quadro abaixo.

Quadro 5.28
Empresas de Inserção

Entidade Promotora	Concelho	Área de Funcionamento	A formar	A profis-sionaliza r
Santa Casa da Misericórdia Arcos de Valdevez	Arcos Valdevez	Serviço de Apoio Domiciliário à Comunidade	5	5
Confraria de Nossa Senhora da Peneda	Arcos Valdevez	Serv. de Apoio à Comunidade/ Limpeza de Espaços Públicos		5
Santa Casa da Misericórdia Arcos de Valdevez	Arcos Valdevez	Acção Social com Alojamento		5
APPACDM - Viana do Castelo	V. Castelo	Lavandaria	5	5
APPACDM - Viana do Castelo	V. Castelo	Arboricultura	10	10
APPACDM - Viana do Castelo	V. Castelo	Tratamento de Jardins	5	5
APPACDM - Viana do Castelo	V. Castelo	Tratamento de Jardins	5	5
ACEP- Assoc. Cultural de Educ. Popular	V. Castelo	Acção Social (Centro de Experimentação de Ciências)	5	5
GARCEA – Gondarense Ass. Recreativa Cultural Estudantil e Agrícola	V. Castelo	Fiação, Tecelagem e confecção de artigos em linho regionais	8	8

Fonte: Delegação Norte do IEFP.

Os Programas Ocupacionais, por sua vez, objectivam a ocupação socialmente útil de pessoas desocupadas enquanto não lhes surgirem alternativas de trabalho (subordinado ou autónomo), ou de formação profissional, de forma a valorizar as suas competências, minorar os efeitos sociais negativos do desemprego e aumentar as suas possibilidades de reinserção no mercado de trabalho (Portaria n.° 192/96, de 30 de Maio).

Os POC desenvolvem-se em duas modalidades: os que se destinam aos desempregados titulares de desemprego e os que se destinam aos desempregados em situação de comprovada carência económica.

Na área territorial em análise, segundo dados fornecidos pela Delegação Norte do IEFP, até ao ano de 2000 estiveram envolvidos nesta medida 346 beneficiários, repartidos pelos três Centros de Emprego que abrangem a região, da seguinte forma:

POC para desempregados carenciados

Centro de Emprego de Valença	19
Centro de Emprego de Viana do Castelo	11

POC para desempregados carenciados

Centro de Emprego de Arcos de Valdevez	69
Centro de Emprego de Valença	48
Centro de Emprego de Viana do Castelo	199

Também inscrito entre as actuações da política de emprego e formação profissional, foi criado um Clube de Emprego em Viana do Castelo, particularmente direccionado para os desempregados de longa duração.

Em cooperação com os Centros de Emprego locais, e com o objectivo de apoiar jovens na inserção ou reinserção profissional, foram ainda criadas onze (11) UNIVA's, instituídas pelo Despacho Normativo n.º 87/92, de 5 de Junho, destinadas sobretudo aos jovens candidatos ao 1º emprego.

Número de UNIVAS por Centro de Emprego

Centro de Emprego de Arcos de Valdevez	5
Centro de Emprego de Valença	3
Centro de Emprego de Viana do Castelo	3

Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar

A educação pré-escolar, destinada às crianças com idades compreendidas entre os três anos e a idade de ingresso no ensino básico, tem vindo a ser progressivamente considerada a etapa inicial da educação básica. As razões que têm levado os países a actuar na base deste pressuposto prendem-se, por um lado, com os resultados de inúmeras investigações que confirmam as vantagens educativas para as crianças da frequência da educação pré-escolar e, por outro, com as dinâmicas das sociedades desenvolvidas que tornam as famílias cada vez mais indisponíveis para uma educação completa das crianças.

Neste sentido, o Ministério da Educação elaborou, em 1995, um Plano de Expansão da Rede de Estabelecimentos de Educação Pré-escolar, com o objectivo de assegurar o acesso de um maior número de crianças a estabelecimentos que garantissem a função de educação e de guarda. Visando obstar a carência então existente, com o Decreto-lei 173/95, de 20 de Julho, foram disponibilizados incentivos financeiros às entidades privadas para a abertura de salas de educação pré-escolar. Este diploma definia o regime de apoio financeiro à criação e à manutenção de estabelecimentos de educação pré-escolar, bem como os critérios a observar no que concerne às condições de instalação e de funcionamento dos mesmos. Porém, esta medida remetia quase totalmente à iniciativa privada a responsabilidade da expansão da rede de jardins de infância.

Em 1996, foi lançado pelo Ministério da Educação o Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar, em parceria com os então designados Ministério do Trabalho e Segurança Social e o Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território. O intuito era o de concertar esforços até aí dispersos e de elaborar propostas de efectivo alargamento e expansão da rede, numa parceria entre a iniciativa pública e a privada.

A Lei Quadro da Educação Pré-escolar, publicada em 1997, reforçava, assim, a ideia de que este nível de ensino constituía a primeira etapa da educação básica e, simultaneamente, um serviço social básico:

> "(...) a educação pré-escolar é a primeira etapa da educação básica no processo de educação ao longo da vida, sendo complementar da acção educativa da família, (...) favorecendo a formação e o desenvolvimento equilibrado da criança, tendo em vista a sua plena inserção na sociedade como ser autónomo, livre e solidário" (artigo 2º, da Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro).

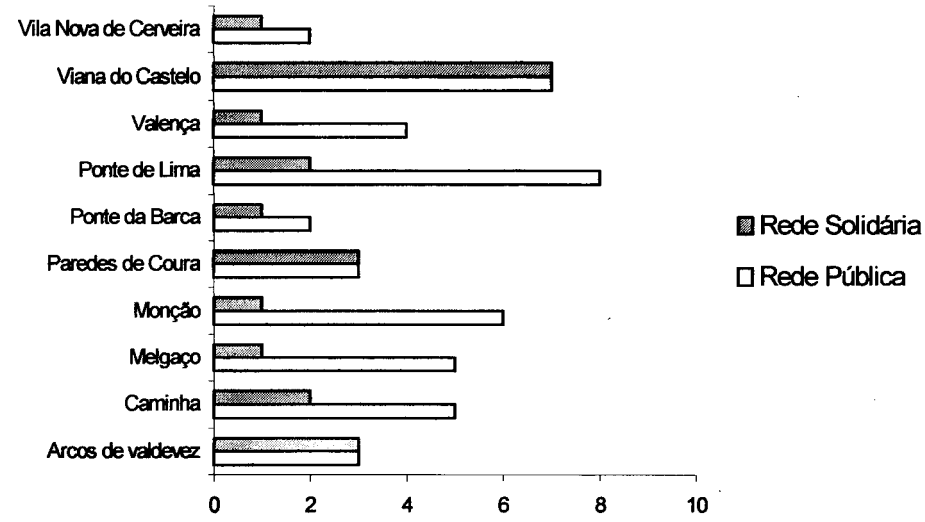
No seu artigo décimo foram fixados os objectivos educativos da educação de infância como sendo de "desenvolvimento pessoal e social" (alínea a), de "desenvolvimento global de cada criança" (alínea d), de socialização (alínea b) e de aprendizagem de atitudes e de conhecimentos no domínio da linguagem, das expressões e da compreensão do mundo (alíneas e e f).

Ora, ao conceptualizar a educação pré-escolar como parte da educação básica, atribui-se a este nível de ensino a característica estruturante da educação básica – a universalidade, bem como as características instrumentais necessárias à obtenção dessa universalidade – a sua oferta generalizada, a acessibilidade e a gratuitidade.

De acordo com aquela Lei Quadro é ao Estado que compete a promoção daquela oferta generalizada de serviços, o que implica a cobertura em termos territoriais de todas as áreas onde há crianças e famílias de forma a satisfazer o critério da acessibilidade física.

Neste cenário, e como mostra o Gráfico 5.22, todos os concelhos da região do Minho-Lima estão cobertos pela educação pré-escolar, seja através da Rede Pública, seja através da Rede Privada (Solidária).

Gráfico 5.22
Jardins-de-infância da Rede Pública e da Rede Solidária (Privada)
- Região do Minho-Lima -



De acordo com os dados obtidos[1], no ano escolar de 2000/2001, a Rede Pública detinha cerca de 133 Jardins-de-infância, com um total de 172 salas de aula, e com capacidade para 3.331 crianças.

Na mesma data, o ensino particular sustinha 38 Jardins de Infância, abrangendo cerca de 2.192 crianças.

A educação pré-escolar tem vindo, de facto, a adquirir uma importância crescente no âmbito das políticas educativa, social e económica do país e a região do Minho-Lima não foi excepção. De facto, e de acordo com o *Recenseamento Geral da População* de 2001, a taxa de pré-escolarização[2] registada aumentou de 41,7% (em 1991) para 60,0% (em 2001), sendo que ao nível da região norte o Minho-Lima apresentou a evolução mais positiva.

Esta tendência associa-se a resultados positivos da frequência da educação pré-escolar, comprovados em investigações científicas recentes, nomeadamente:

[1] Refira-se que os dados aqui apresentadas referentes ao ensino pré-escolar foram fornecidos pelo CDSSS de Viana do Castelo (no que se refere aos Jardins de Infância da Rede Solidária) e pelo Centro da Área Educativa de Viana do Castelo (no que concerne aos Jardins de Infância da Rede Pública).

[2] Por taxa de pré-escolarização entende-se aqui a relação, expressa em percentagem, entre o número de crianças residentes num determinado espaço que frequenta a educação pré-escolar e o número total de indivíduos do escalão etário 3-5 anos de idade que reside nesse mesmo espaço (Azevedo, 2003).

o desenvolvimento equilibrado da criança numa idade em que esse processo é decisivo; uma escolarização bem sucedida, confirmada pela redução do número de retenções no percurso escolar; uma socialização integrada que permite a redução do abandono escolar, a acção e a responsabilização e sucesso na vida activa bem como o envolvimento das famílias, e o reforço de um clima de humanização e um melhor conhecimento das capacidades e das dificuldades da criança, viabilizando uma orientação e apoio conjugado entre educadores e pais (AA.VV, 2000).

A expansão harmoniosa da educação pré-escolar é, pois, condição para que todas as crianças tenham acesso a uma educação pré-escolar de qualidade, motor de desenvolvimento e correctora de desigualdades.

Projecto de Apoio à Família e à Criança

Na região do Minho-Lima foram sinalizados pelo Projecto de Apoio à Família e à Criança (PAFAC), desde 1995, quarenta e uma (41) ocorrências de crianças maltratadas, vítimas de violência física ou psíquica, o que corresponde à abertura de 25 processos familiares.

Em termos territoriais é no concelho de Viana do Castelo que se encontra o maior volume de processos (7 processos). Seguem-se os concelhos de Caminha, Ponte de Lima e Valença (com 5 processos cada).

Quadro 5.29
N.º de Processos familiares abertos na região do Minho-Lima (nºs absolutos)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Caminha	-	-	1	-	2	2
Paredes de Coura	-	2	-	-	-	-
Ponte de Lima	-	2	3	-	-	-
Valença	5	-	-	-	-	-
Viana do Castelo	-	-	2	3	2	-
Vila Nova de Cerveira	-	1	-	-	-	-
Total	*5*	*5*	*6*	*3*	*4*	*2*

(n= 25)

Quanto ao tipo de família em que residem as crianças vitimas de maus-tratos, os valores apresentados no Quadro 5.30 mostram que as famílias nucleares

assumem o peso percentual mais elevado (45,0%), seguindo-se as famílias alargadas (31,0%), e ainda que com menor expressividade, as famílias monoparentais femininas (13,8%).

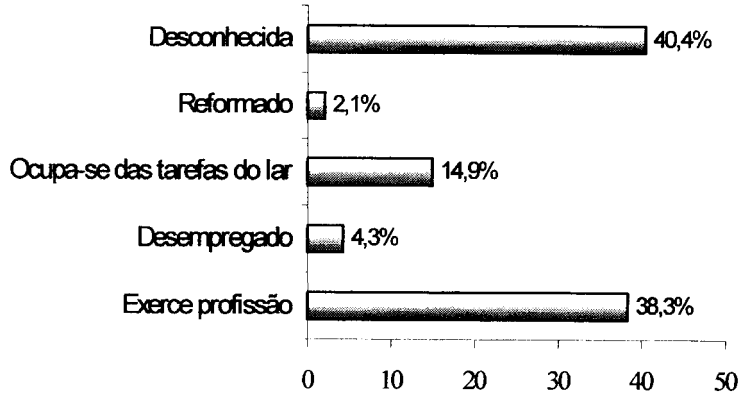
Quadro 5.30
Tipo de família em que residem as crianças vítimas de maus-tratos (%)

	Família nuclear		Família monoparental feminina		Alargada		Outra	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Caminha	3	23,1	-	-	1	11,1	1	33,3
Paredes de Coura	1	7,7	-	-	4	44,4	-	-
Ponte de Lima	-	-	2	50,0	1	11,1	-	-
Valença	4	30,8	-	-	2	22,3	-	-
Viana do Castelo	2	15,3	2	50,0	1	11,1	2	66,7
Vila Nova de Cerveira	3	23,1	-	-	-	-	-	-
Total	*13*	*100,0*	*4*	*100,0*	*9*	*100,0*	*3*	*100,0*

A análise da condição perante o trabalho dos responsáveis pelos agregados onde vivem as crianças demonstra que as situações de maus-tratos infantis e juvenis não estão directamente associadas a situações de desemprego, na medida em que uma parte significativa daqueles indivíduos exercia uma profissão (38,3%), sendo a percentagem de desempregados de apenas 4,3%.

Contudo, o facto de em 40,4% dos casos a condição perante o trabalho ser desconhecida poderá ocultar situações de carência económica que poderão estar na origem das situações de maus-tratos.

Gráfico 5.23
Condição perante o trabalho dos responsáveis pelo agregado com quem vivem as crianças acompanhadas pelo PAFAC (%)



O género feminino é o dominante no que respeita às crianças acompanhadas pelos técnicos do PAFAC (Quadro 5.31).

Quanto aos escalões etários, são as crianças dos 0 aos 3 anos as principais beneficiárias da intervenção (26,8%). É curioso notar que somente neste escalão etário são os rapazes que ocupam o lugar maioritário, ainda que de forma muito ligeira (33,2%, contra 21,8% do sexo feminino).

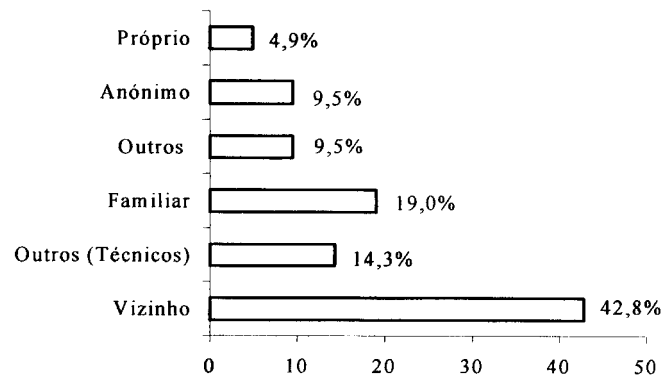
Quadro 5.31
Escalão etário e sexo das crianças abrangidas pela actuação do PAFAC

	Sexo					
	Feminino		Masculino		*Total*	
	n	%	n	%	*n*	*%*
0-3 anos	5	21,8	6	33,2	*11*	*26,8*
4-6 anos	3	13,0	3	16,7	*6*	*14,7*
7-9 anos	6	26,1	3	16,7	*9*	*21,9*
10-13 anos	3	13,0	3	16,7	*6*	*14,7*
14-18 anos	6	26,1	3	16,7	*9*	*21,9*
Total	*23*	*100,0*	*18*	*100,0*	*41*	*100,0*

Na maioria dos casos são os vizinhos os apelantes (42,8%), logo seguidos dos familiares (19,0%) e dos técnicos de outros serviços ou instituições (14,3%). Ressalte-se que em 4,9% são os próprios que denunciam as situações de maus-tratos de que são vítimas.

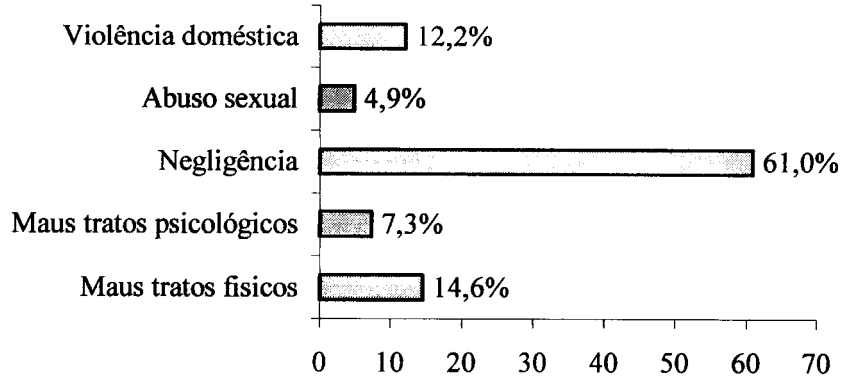
Em 23 dos casos, as denúncias entraram no PAFAC por via da Linha de emergência Criança Maltratada.

Gráfico 5.24
Tipo de apelante



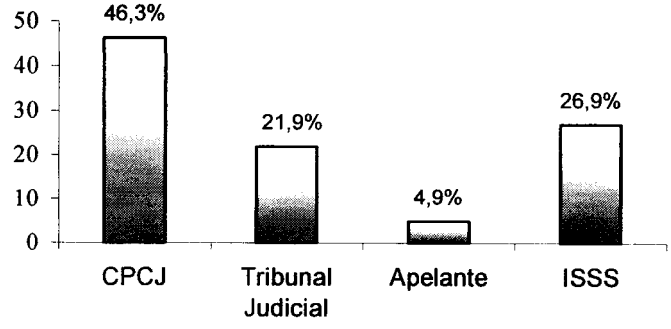
As 41 ocorrências de maus-tratos encontram-se associadas, maioritariamente, à problemática da negligência (61,0%). Os maus-tratos físicos (14,6%), assim como a violência doméstica (12,2%) e simbólica (7,3%) são os outros fenómenos que estão na base da actuação do PAFAC em prol das crianças vítimas de maus-tratos no seio familiar.

Gráfico 5.25
Tipo de maus-tratos



As situações denunciadas foram, após a devida avaliação, encaminhadas para as CPCJ locais (46,3%), para o Instituto de Solidariedade e Segurança Social (26,9%) e para o Tribunal Judicial (21,9%).

Gráfico 5.26
Encaminhamento das situações



Após o encaminhamento das situações para outras instituições e/ ou organismos, em 65,9% dos casos desconhecem-se quais as medidas aplicadas (Quadro 5.25).

Quadro 5.32
Medidas Aplicadas (%)

Acompanhamento Social	9,8
Institucionalização	4,9
Trabalho de reabilitação da família com vista ao regresso	2,4
Apelo falso	2,4
Reabertura do processo de protecção	2,4
Arquivamento do processo	9,8
Não confirmado	2,4
Desconhecidas	65,9
Total	*100,0*

(n= 41)

Observe-se que, quando conhecidas, a medida mais aplicada é o trabalho junto das famílias, preservando-se, deste modo, o meio natural de onde as crianças são oriundas. A colocação em instituições (4,9%) é outra das medidas aplicadas.

Em 9,8% das situações os processos são simplesmente arquivados.

Programa Ser Criança

O Programa Ser Criança, criado pelo despacho n.º 26/MSSS/95, de 30 de Novembro, visa, numa perspectiva de prevenção e actuação precoce, a integração familiar e socio-educativa de crianças em risco de exclusão social e familiar, promovendo condições para o seu desenvolvimento pleno, mediante a execução de "projectos especiais dirigidos a crianças carenciadas, incluindo os referentes à recuperação e educação especial de crianças com deficiências", tal como previsto no decreto-lei n.º 314/94, de 23 de Dezembro para o qual o referido Despacho nos remete.

Neste contexto, foram desenvolvidos na região do Minho-Lima oito (8) Programas Ser Criança, dirigidos a: crianças deficientes; famílias em risco;

beneficiários do RMG; crianças e jovens provenientes de famílias carenciadas; crianças e jovens vítimas de maus-tratos, negligência e abusos; crianças e jovens em regime de internato; comunidade em geral.

Quadro 5.33
Programas Ser Criança aprovados na região do Minho-Lima
- 1997 a 2000 -

Concelho	Designação do Projecto	Duração
Caminha	Projecto Benjamim	2000/2002
Melgaço	Aprender a Caminhar	2000/2002
Paredes de Coura	Projecto "CresSer" – Apoio à Infância e à Adolescência	1997/1999
	Dar laços... Desatar nós	2000/2002
Valença	Passo a Passo	1997/1999
Viana do Castelo	Criar estabilidade – Unir a família	1997/1999
	Projecto Laços	2000/2002
Vila Nova de Cerveira	Palmo e Meio	2000/2002

O desenvolvimento dos Programas supra citados teve como principal intuito dar respostas inovadoras, sempre que possível, a um conjunto de problemáticas identificadas nos concelhos a que respeitam, de entre as quais destacamos:

- negligência familiar;
- índices elevados de alcoolismo e toxicodependência;
- insuficiência de equipamentos sociais de apoio à infância, incluindo a criança deficiente;
- falta de ocupação de tempos livres de crianças e jovens;
- abandono, insucesso e absentismo escolar;
- habitação degradada e más condições de habitabilidade;
- ausência de hábitos de saúde, higiene e alimentação saudável;
- má gestão de recursos;
- e ausência de uma intervenção sistemática junto das famílias de crianças e jovens em situação de internato.

Aquelas respostas traduziram-se numa diversidade de iniciativas/ acções promovidas e apoiadas pelas equipas técnicas dos Programas, de entre as quais salientamos:

- promoção de acções de sensibilização/ formação/ informação junto das famílias e da comunidade em geral;
- criação/ dinamização/ rentabilização de ateliers de expressão para as crianças e jovens enquadrados no Programa;
- acompanhamento educativo individualizado da(s) criança(s) deficiente(s) ou em risco;
- desenvolvimento de actividades de prevenção primária das toxicodependências (droga e alcoolismo);
- acompanhamento social e psicológico de famílias carenciadas com crianças em situação de riscos múltiplos;
- formação e qualificação de agentes de intervenção social;
- realização de pequenas obras de beneficiação e conservação das habitações de famílias carenciadas e com crianças em situação de riscos múltiplos.

Podemos ainda afirmar que, de um modo geral, aquelas iniciativas/ acções tiveram como principais objectivos específicos a atingir:

- conhecer os processos sócio-familiares que estão na génese das situações de riscos múltiplos;
- criar/ optimizar estruturas de apoio às famílias com crianças em situação de risco desenvolvimental;
- avaliar as necessidades das famílias carenciadas;
- acompanhamento contínuo das famílias e realização de acções de formação informais com vista à aquisição de competências pessoais, parentais e de relacionamento intrafamiliar;

- sensibilizar os professores, educadores, médicos de família e urgências hospitalares para a intervenção precoce junto de crianças e jovens em risco;
- promover o desenvolvimento e a integração social da criança portadora de deficiência;
- sensibilizar os jovens e as famílias em geral para questões relacionadas com hábitos de vida saudáveis, prevenção e outros assuntos de interesse;
- integrar as crianças e jovens em ateliers ocupacionais, no sentido do desenvolvimento de competências pessoais e despiste vocacional;
- ocupação dos tempos livres de crianças e jovens, proporcionando-lhes o contacto com espaços e realidades diferentes;
- fornecer às famílias informação que as capacite e permita fazer opções saudáveis, pressupondo sempre um envolvimento participante e activo da comunidade;
- proporcionar um ambiente familiar de conforto e salubridade às famílias com menores;
- promover a participação das famílias na resolução dos seus problemas;
- desenvolver a articulação na resposta dada pelos serviços locais às situações de deficiência e de risco;
- promover a (re)integração de crianças e jovens institucionalizadas.

Na prossecução de tais objectivos, o trabalho em parceria intersectorial e interinstitucional revelou-se fundamental. Sobressaem como entidades parceiras as Autarquias, o CDSSS, as Juntas de Freguesia, as CPCJ, os Centros de Saúde, as Delegações Escolares, os PLCP's, as CLA's e as IPSS's locais.

Quanto às entidades promotoras dos Programas Ser Criança implementados na área territorial em análise, podemos aferir que em 50,0% dos Programas são as IPSS's que assumem esse papel, em 25,0% as Autarquias e

Juntas de Freguesia, em 12,5% as Santas Casas de Misericórdia e nos restantes 12,5% Instituições de Utilidade Pública.

Ainda no âmbito da actuação do Programa Ser Criança, sublinhamos a importância e a necessidade da participação das populações alvo (crianças e respectivas famílias) como agentes dos seus próprios projectos de mudança, por um lado; do envolvimento da comunidade através dos seus recursos formais e das redes informais, por outro.

Acrescente-se que o referido Programa objectiva uma intervenção concertada e complementar com outros programas de promoção de direitos e de igualdade de oportunidades para todos os cidadãos, independentemente das idades, bem como os programas de desenvolvimento social.

Programa de Apoio Integrado a Idosos

O envelhecimento das populações tem vindo a adquirir uma importância crescente nas sociedades contemporâneas, devido aos problemas sociais, económicos e culturais resultantes do aumento da população idosa nos últimos anos.

No sentido de minorar os problemas decorrentes desta situação, em Julho de 1994, por Despacho Conjunto dos então Ministérios da Saúde e do Emprego e Segurança Social, foram criados os PAII's e a Comissão Nacional para a Política da Terceira Idade (CNAPTI) que tinham como principais objectivos:

- garantir a autonomia da pessoa idosa no domicílio e no seu ambiente habitual de vida;
- estabelecer medidas destinadas a assegurar a mobilidade e a acessibilidade das pessoas idosas a serviços e benefícios;
- implementar respostas de apoio às famílias que tenham de assegurar cuidados e acompanhamento adequados a familiares que se encontrem em situação de dependência, nomeadamente pessoas idosas;

- promover e apoiar iniciativas destinadas à formação inicial e em exercício, de profissionais, voluntários, familiares e outras pessoas da comunidade.

Numa primeira fase foram implementados a nível nacional vários projectos: Promoção do Turismo Sénior; Serviço de Tele-Alarme (STA); Serviço de Apoio Domiciliário (SAD), Centro de Apoio a Dependentes (CAD); Formação de Recursos Humanos (FORHUM).

Na região do Minho-Lima foram também incrementados alguns daqueles projectos. Referimo-nos, em particular, aos concelhos de Arcos de Valdevez, Ponte de Lima e Viana do Castelo.

Foram, assim, implementados três SAD (um por concelho), e um CAD (nos Arcos de Valdevez), apoiando um total de 240 utentes, como está patente no Quadro que se segue.

Quadro 5.34
Programas de apoio integrado a idosos
- região do Minho-Lima -

Ano Início	Entidade Promotora	Concelho	Número de Utentes
1998	Centro Social e Paroquial de Vila Nova de Anha	V. Castelo	30
	Cruz Vermelha Portuguesa – Núcleo de Arcos de Valdevez	A. Valdevez	195
1999	Cruz Vermelha Portuguesa – Núcleo de Valença	Valença	15

A concepção do apoio às pessoas idosas desenvolvida pelo PAII, embora se revele ajustada pela forma diversificada de serviços oferecidos tem sido, no entanto, profundamente insuficiente, uma vez que o número de idosos envolvidos é muito limitado. Por outro lado, a continuidade dos projectos nem sempre pode ser continuada, dependendo em larga medida dos acordos celebrados com o CDSSS.

Apoio Social e Cuidados de Saúde Continuados Dirigidos às Pessoas em Situação de Dependência

Ao abrigo do Plano de Execução – Despacho Conjunto 407/98, foram implementados e aprovados na região do Minho-Lima, pela CNAPTI, seis (6) programas de Apoio Domiciliário Integrado (ADI), nos concelhos de Arcos de Valdevez, Ponte de Lima e Vila Nova de Cerveira. Este despacho teve um período experimental de 1999 a 2000, e os dados do relatório final respeitante à região em análise são os seguintes:

Quadro 5.35
Apoio social e cuidados de saúde continuados dirigidos às pessoas em situação de dependência – região do Minho-Lima

Concelho	Valência	Instituição	Número de utentes
Arcos de Valdevez	ADI	Centro Social e Paroquial do Vale	5
	ADI	Cruz Vermelha Portuguesa – Núcleo de Arcos de Valdevez	10
	ADI	Santa Casa da Misericórdia de arcos de Valdevez	10
Ponte de Lima	ADI	Casa da Caridade de Nossa Senhora da Conceição	8
V. N. Cerveira	ADI	Centro Paroquial Social de Covas	8
	ADI	Centro Paroquial de Promoção Social Cultural de Reboreda	5

O principal objectivo destes programas consiste na prestação de cuidados no domicílio e no ambulatório a 46 crónico-dependentes seleccionados para integrarem as respectivas ADI's, implementadas nas suas áreas de residência.

Ainda no âmbito do apoio das "Orientações reguladoras de intervenção articulada do apoio social e dos cuidados de saúde continuados dirigidos às pessoas em situação de dependência", foi aprovada no concelho dos Arcos de Valdevez uma Unidade de Apoio Integrada (UAI), dirigida a 12 crónico-dependentes, com necessidades de internamento temporário, tal como sucede,

por exemplo, no pós hospitalar, quando o doente ainda não reúne condições para o retorno imediato ao domicílio.

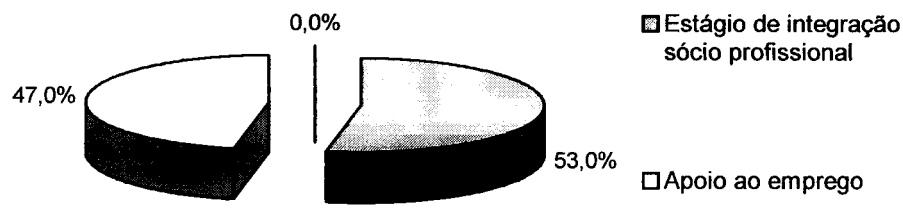
Programa Vida Emprego

O Programa Vida Emprego objectiva, como já foi anteriormente referido, a inserção social e profissional dos toxicodependentes, entendida como fazendo parte integrante do processo de tratamento, visando, quer a aquisição de aptidões sociais e pessoais, quer a aquisição de competências profissionais.

No período compreendido entre Novembro de 1999 e Dezembro de 2001, foram propostos para o Programa Vida Emprego na região do Minho-Lima, 41 utentes. Destes, 16 (39,2%) foram colocados no mercado de trabalho, 11 (26,8%) desistiram, 5 (12,1%) iniciaram uma actividade fora do âmbito do Programa, 5 (12,1%) aguardavam resposta, 2 (4,9%) frequentavam Cursos de Formação Profissional e os 2 restantes (4,9%) faleceram.

Dos 16 utentes do Centro de Apoio a Toxicodependentes de Viana do Castelo (CAT) colocados no Programa Vida Emprego, 53,0% foram integrados na medida Apoio ao Emprego e 47,0% na medida Estágio de Integração Sócio Profissional.

Gráfico 5.27
Distribuição dos utentes por Medidas



No que concerne à medida Apoio ao Emprego, importa referir que esta se destina a apoiar as entidades que empreguem toxicodependentes, através da

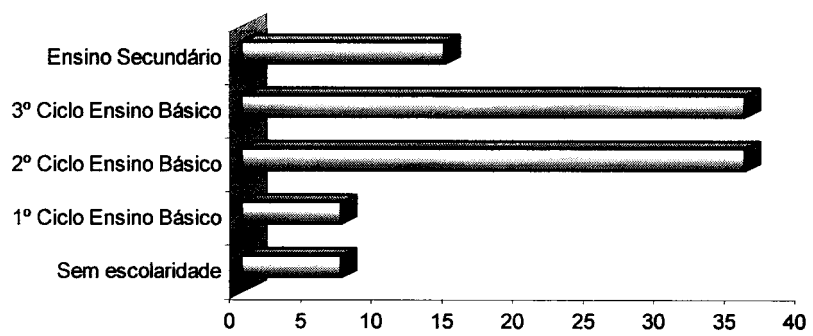
atribuição de subsídios, por um período não superior a dois anos, para comparticipação nos encargos com a remuneração, a Segurança Social e outros.

O Estágio de integração sócio-profissional, por sua vez, é uma medida específica do Programa Vida Emprego que tem por finalidade a inserção na vida activa de toxicodependentes que se encontrem ou tenham terminado processos de tratamento em comunidade terapêutica, regime ambulatório ou no quadro do sistema prisional, através de uma formação prática remunerada a decorrer em mercado de trabalho. Estes estágios têm uma duração, em regra, não superior a nove meses. Findos esses nove meses, aqueles indivíduos podem transitar para a medida Apoio ao Emprego.

No que diz respeito à distribuição por sexo dos utentes, os dados obtidos indicam que do total, 68,7% são do sexo masculino.

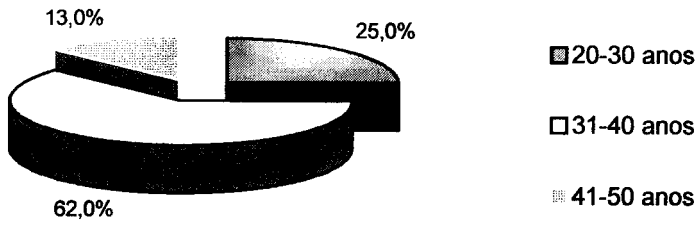
Quanto ao nível de escolaridade, a leitura do Gráfico 5.28 permite-nos aferir que 33,4% dos indivíduos possuíam uma escolaridade inferior a nove anos, a mesma percentagem completou o 3º ciclo do ensino básico, e 26,6% tinham frequentado o ensino secundário. Acresce-se que 7,1%, embora tendo frequentado a escola, à data de início do Programa não sabiam ler nem escrever.

Gráfico 5.28
Nível de escolaridade dos utentes do Programa Vida Emprego



A média das idades dos utentes é de 33,8 e, na sua maioria (62,0%), situam-se no escalão etário compreendido entre os 31 e os 40 anos, como podemos observar no Gráfico que se segue.

Gráfico 5.29
Escalão etário dos utentes do Programa Vida Emprego



Por fim, e no que respeita à natureza jurídica das entidades empregadoras convém mencionar que 50,0% são instituições/ organismos públicos (Autarquias, Escolas e Juntas de Freguesia), 41,6% são empresas privadas e 8,4% são IPSS's.

Comissão de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo

As CPCJ são instituições oficiais não judiciárias, dotadas de autonomia funcional, que actuam com o objectivo de promover os direitos da criança e do jovem, bem como de prevenir ou pôr termo a situações de perigo. De acordo com a Lei n.º 147/99, de 01 de Setembro:

> "(...) a criança está em perigo quando se encontra numa das seguintes situações: a) está abandonada ou vive entregue a si própria; b) sofre maus tratos físicos ou psíquicos ou é vítima de abusos sexuais; c) não recebe cuidados ou afeição adequados à sua idade ou situação pessoal; d) é obrigada a actividades ou trabalhos excessivos ou inadequados à sua idade, dignidade ou situação pessoal ou prejudiciais à sua formação ou desenvolvimento; e) está sujeita, de forma directa ou indirecta, a comportamentos que afectem gravemente a sua segurança ou o seu equilíbrio emocional; f) assume comportamentos ou se entrega a actividades ou consumos que afectem gravemente a sua saúde, segurança, formação, educação ou desenvolvimento sem que os pais, o representante legal ou quem tenha a guarda de facto se lhes oponham de modo adequado a remover essa situação".

Neste contexto, iniciamos a apresentação das actividade das CPCJ existentes na região do Minho-Lima, no período que medeia 1996 e 2000, com a análise dos níveis de execução da sua intervenção e de algumas das

características das crianças e dos jovens acompanhados, no que respeita às idades, aos níveis de escolaridade e às problemáticas detectadas, assim como ao enquadramento sócio-familiar. São também alvo de atenção da nossa reflexão as entidades sinalizadoras das situações de perigo, bem como as medidas de protecção aplicadas pelas Comissões de Protecção.

Acresce-se que estas variáveis foram alvo de uma análise por concelho, tendo por base os processos instaurados localmente e no período em estudo.

Resta mencionar que os dados obtidos foram fornecidos pelas CPCJ locais, sendo que em três dos concelhos (Caminha, Paredes de Coura e Vila Nova de Cerveira) os mesmos não nos foram disponibilizados. Registe-se, ainda, que as actividades preconizadas pela CPCJ de Ponte de Lima não são aqui consideradas, uma vez que esta foi criada somente no ano de 2000, como está patente no Quadro que se segue.

Quadro 5.36
Ano de criação das CPCJ existentes na região do Minho Lima

	Portarias	
	Criação	Reorganização
Arcos de Valdevez	n.º 136/99, de 26/02	n.º 1.226-DJ/2000
Caminha	n.º 616/95, de 20/06	n.º 1.226-AX/2000
Melgaço	n.º 613/95, de 20/06	n.º 1.226-FJ/2000
Monção	n.º 617/95, de 20/06	n.º 1.226-FL/2000
Paredes de Coura	n.º 513/96, de 26/09	n.º 1.226-EI/2000
Ponte da Barca	n.º 139/99, de 26/02	n.º 1.226-FO/2000
Ponte de Lima	n.º 986/01, de 17/08	-
Valença	n.º 619/95, de 20/06	n.º 1.226-BG/2000
Viana do Castelo	n.º 1.033/94, de 23/11	n.º 1.226-BJ/2000
Vila Nova de Cerveira	n.º 141/99, de 26/02	n.º 1.226-M/2000

Como podemos verificar, existem na região do Minho-Lima dez (10) CPCJ, o que significa a cobertura de toda a área territorial. A primeira foi criada em 1994 no concelho de Viana do Castelo e, ano após ano, têm vindo a ser implementadas em todos os concelhos do distrito.

No Quadro 5.37 está patente a evolução do número de crianças e de jovens abrangidas pelas CPCJ, desde 1996. Pela leitura do Quadro, o ano de

1999 destaca-se pelo maior volume de situações de risco assinaladas. Contudo, ainda que pareça um aumento significativo, tal poderá não representar um crescimento efectivo. Isto porque, por um lado, existem mais Comissões de Protecção; por outro, das então existentes, somente Monção, Valença e Viana do Castelo disponibilizaram elementos respeitantes a todos os anos em análise. Saliente-se, igualmente, a crescente visibilidade que as Comissões de Protecção têm vindo a adquirir no âmbito das comunidades locais.

Quadro 5.37
Comparação concelhia do número de crianças abrangidas pelos processos instaurados pelas CPCJ

	1996	1997	1998	1999	2000
Arcos de Valdevez	-	-	-	10	5
Caminha a)	-	-	-	-	-
Melgaço	-	-	9	-	-
Monção	13	28	4	12	17
Paredes de Coura a)	-	-	-	-	-
Ponte da Barca	-	-	-	6	8
Ponte de Lima b)	-	-	-	-	-
Valença	7	-	14	-	7
Viana do Castelo	37	36	20	3	39
Vila Nova de Cerveira a)	-	-	-	-	-
Total	*57*	*64*	*47*	*81*	*76*

a) Dados não fornecidos pelas CPCJ locais
b) CPCJ criada em 2001

Atente-se agora na distribuição por faixa etária das crianças e jovens acompanhados pelas CPCJ. Como podemos constatar, a maioria dos processos correspondem a adolescentes com idades compreendidas entre os 10 e os 15 anos, o que nos permite concluir que a principal população alvo da intervenção das Comissões são os adolescentes e os pré-adolescentes.

Quadro 5.38
Processos instaurados: caracterização por idade das crianças e jovens acompanhadas por CPCJ

	1996		1997		1998		1999		2000	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
0 a 2 anos	2	4,3	2	3,3	7	21,8	4	5,2	6	8,8
3 a 5 anos	1	2,2	3	4,8	4	12,6	11	14,3	5	7,3
6 a 9 anos	14	30,4	8	12,9	8	25,0	13	16,9	17	25,0
10 a 12 anos	12	26,1	10	16,1	5	15,6	18	23,4	17	25,0
13 a 15 anos	13	28,2	29	46,8	8	25,0	24	31,2	19	28,0
16 a 17 anos	4	8,8	10	16,1	-	-	7	9,0	4	5,9
Total	*46*	*100,0*	*62*	*100,0*	*32*	*100,0*	*77*	*100,0*	*68*	*100,0*

Os níveis de escolaridade destas crianças e jovens são baixos, sobretudo se recordamos que se trata, maioritariamente, de adolescentes. Com efeito, o 1° ciclo é o nível de habilitação mais frequente. Se a este valor acrescentarmos as crianças e os jovens que detêm o 2° ciclo, concluímos que uma grande parte desta população não iniciou sequer o 3° ciclo de escolaridade obrigatória.

Quadro 5.39
Processos instaurados: escolaridade das crianças e jovens acompanhadas por CPCJ

Escolaridade	1996		1997		1998		1999		2000	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Sem escolaridade	1	2,2	3	5,1	11	40,7	3	5,1	4	6
Pré-escolar	-	-	1	1,7	1	3,8	3	5,1	3	4,5
1° ciclo	22	48,9	18	30,5	11	40,7	25	42,4	25	37,9
2° ciclo	20	44,4	23	39,0	4	14,8	26	44,0	30	45,5
3° ciclo	2	4,5	14	23,7	-	-	2	3,4	4	6,1
Total	*45*	*100,0*	*59*	*100,0*	*27*	*100,0*	*59*	*100,0*	*66*	*100,0*

Quanto às entidades que mais frequentemente sinalizam as situações de risco infantil e juvenil às Comissões de Protecção sobressaem, em primeiro lugar, os Estabelecimentos de Ensino e, em segundo lugar, os familiares/ vizinhos. Refira-se, também, a crescente importância atribuída ás autoridades policiais, nos últimos anos, no que concerne a esta questão.

Quadro 5.40
Processos instaurados: entidades sinalizadoras das situações de risco às CPCJ

	1996		1997		1998		1999		2000	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Próprios	-	-	-	-	-	-	1	1,3	-	-
Familiares	6	11,8	7	10,9	11	30,5	10	12,8	15	22,0
CPCJ	-	-	-	-	-	-	2	2,6	3	4,4
CDSSS	4	7,9	1	1,6	2	5,6	8	10,2	7	10,3
IAC	1	1,9	3	4,7	3	8,3	-	-	4	5,9
Estabel. de ensino	30	58,8	40	62,5	14	38,9	41	52,6	23	33,8
Autarquias	-	-	-	-	2	5,6	-	-	-	-
Tribunal	1	1,9	3	4,7	2	5,6	11	14,1	5	7,3
ARS	2	3,9	1	1,6	-	-	-	-	1	1,6
Aut. Policial	-	-	7	10,9	-	-	2	2,6	3	4,4
Linha de emergência	3	5,9	-	-	-	-	-	-	-	-
Min. Público	-	-	-	-	2	5,5	-	-	-	-
Outros	4	7,9	2	3,1	-	-	3	3,8	7	10,3
Total	*51*	*100,0*	*64*	*100,0*	*36*	*100,0*	*78*	*100,0*	*68*	*100,0*

A sinalização por escrito é, de um modo geral, a forma mais frequente de comunicar as situações de perigo. Com menor peso, seguem-se as sinalizações em presença e por telefone. Esta distribuição das formas de sinalização das situações de risco é facilmente justificável se tivermos em conta que os agentes destas informações são maioritariamente instituições formais.

Quadro 5.41
Processos instaurados: formas de sinalização das situações de risco às CPCJ

	1996		1997		1998		1999		2000	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Em presença	-	-	-	-	3	8,3	11	14,3	9	15,0
Por telefone	-	-	1	1,5	-	-	-	-	5	8,3
Por escrito	52	100,0	63	98,5	33	91,7	66	85,7	46	76,7
Total	*52*	*100,0*	*64*	*100,0*	*36*	*100,0*	*77*	*100,0*	*60*	*100,0*

De entre as problemáticas que subjazem ao acompanhamento pelas Comissões de Protecção, sobressaem o abandono, o absentismo/ fuga à escola e a negligência das famílias face aos filhos. Seguem-se os comportamentos desviantes, os maus-tratos e a prática de crime qualificado.

Quadro 5.42
Processos instaurados: problemáticas detectadas nas crianças e jovens acompanhadas pelas CPCJ

	1996		1997		1998		1999		2000	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Comport. desviante	4	7,7	8	12,5	2	4,5	5	7,3	6	8,3
Absent/ fuga à escola	25	48,1	30	46,9	13	29,5	27	39,8	26	36,1
Maus-tratos	3	5,8	7	10,9	1	2,3	3	4,4	5	6,9
Negligência	15	28,8	13	20,3	19	43,2	19	27,9	28	38,9
Abuso sexual	1	1,9	3	4,7	-	-	-	-	2	2,8
Outras sit. de perigo	1	1,9	-	-	4	9,1	4	5,9	3	4,2
Prática de crime	-	-	1	1,6	2	4,6	8	11,8	2	2,8
Alcoolismo	1	1,9	1	1,5	-	-	2	2,9	-	-
Toxicodependência	2	3,9	-	-	-	-	-	-	-	-
Abandono	-	-	-	-	3	6,8	-	-	-	-
Exclusão freq. ATL	-	-	1	1,6	-	-	-	-	-	-
Total	*52*	*100,0*	*64*	*100,0*	*44*	*100,0*	*68*	*100,0*	*72*	*100,0*

Pelos dados apresentados, não podemos deixar de relacionar a incidência das problemáticas associadas à escola com os baixos níveis de escolaridade constatados nestas crianças em acompanhamento.

Quadro 5.43
Processos instaurados: naturalidade das crianças e jovens acompanhados por CPCJ

	1996		1997		1998		1999		2000	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Concelho da CPCJ	49	89,1	51	87,9	18	72,0	50	82,0	60	85,7
Outros concelhos	6	10,9	7	12,1	7	28,0	11	18,0	10	14,3
Total	*55*	*100,0*	*58*	*100,0*	*25*	*100,0*	*61*	*100,0*	*70*	*100,0*

A esmagadora maioria das crianças e dos jovens acompanhados pelas Comissões de Protecção são naturais do concelho onde estas têm competência territorial para intervir.

Aquelas crianças e jovens residem, na maior parte das situações com a sua família de origem, sobretudo sob a guarda de ambos os pais, como retrata o Quadro que se segue.

Quadro 5.44
Processos instaurados: tipos de famílias com quem vivem as crianças e jovens acompanhados por CPCJ

	1996		1997		1998		1999		2000	
	n	%	n	%		%	n	%	n	%
Família nuclear c/ filhos	13	100	24	85,7	15	83,3	32	72,7	35	58,3
Família monoparental	-	-	4	14,3	3	16,7	5	11,4	14	23,3
Outras	-	-	-	-	-	-	7	15,9	11	18,4
Total	*13*	*100,0*	*28*	*100,0*	*18*	*100,0*	*44*	*100,0*	*60*	*100,0*

Relativamente às medidas aplicadas no âmbito dos processos instaurados (Quadro 5.45), a tendência é para valorizar as medidas que permitem a manutenção da criança ou do jovem no seu meio natural de vida (apoio junto dos pais e/ ou familiares, confiança a pessoas idóneas, apoio para autonomia de vida). Parte-se, pois, do pressuposto de que o trabalho junto das famílias e a manutenção e/ ou o reforço da proximidade e dos laços afectivos com as figuras de referência, sempre que tal seja possível, são as situações que mais favorecem o desenvolvimento integral das crianças e dos jovens.

Quadro 5.45
Processos instaurados: medidas aplicadas pelas CPCJ às crianças e jovens acompanhadas

	1996		1997		1998		1999		2000	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Confiança	-	-	-	-	-	-	1	2,6	1	2,4
Confiança provisória	-	-	-	-	-	-	1	2,6	-	-
Reg. Poder Paternal	-	-	-	-	2	11,1	2	5,3	3	7,3
Tribunal	6	40,0	2	7,1	2	11,1	2	5,3	9	21,9
Acompanhamento Psicológico/ Social	8	53,3	21	75,0	6	33,3	19	50,0	19	46,4
Acompanhamento Saúde	1	6,7	4	14,3	1	5,6	1	2,6	-	-
Internamento/ Acolhimento familiar	-	-	-	-	7	38,9	3	7,9	4	9,8
Colocação noutros equipamentos	-	-	-	-	-	-	6	15,8	4	9,8
Outras	-	-	1	3,6	-	-	3	7,9	1	2,4
Total	*15*	*100,0*	*28*	*100,0*	*18*	*100,0*	*38*	*100,0*	*41*	*100,0*

Seguem-se, como podemos vislumbrar, as medidas de colocação (**acolhim**ento familiar e/ou acolhimento em instituições), ainda que estas assumam um peso reduzido relativamente às medidas em meio natural de vida.

A colocação noutros equipamentos e a transferência dos processos para decisão judicial são outras das medidas recorrentes pelas CPCJ.

A actuação das CPCJ emerge, assim, numa visão sistémica da criança e do jovem, enquadrada no seio de uma família, com o intuito de garantir o acesso a todos os recursos, aos direitos, aos bens e serviços, seja individualmente, seja em conjunto.

Neste sentido, e no quadro das políticas sociais activas, assume particular atenção a inclusão social das crianças e jovens em perigo, garantindo-se, desse modo, as suas liberdades fundamentais e os seus direitos de cidadania.

Rede Social

Os concelhos de Arcos de Valdevez e de Viana do Castelo foram dois dos quarenta e um concelhos que fizeram parte do Programa Experimental de Implementação da Rede Social ao nível do país. Importa mencionar que a selecção destes concelhos assentou na capacidade demonstrada pelos mesmos, por um lado, em desenvolver projectos e programas e, por outro, em consolidar parcerias.

Os objectivos estratégicos do referido Programa são vários e passam por:

- promover a integração e a coordenação das intervenções ao nível concelhio;
- incentivar as relações de cooperação e de parceria entre organismos públicos e de iniciativa social privada;
- territorializar a intervenção social;
- rentabilizar as práticas e as estruturas de solidariedade locais existentes;
- promover o desenvolvimento integrado;

- induzir o diagnóstico e o planeamento participados.

A Rede Social é, deste modo, uma medida de política social que reconhece e incentiva a actuação das redes de solidariedade local no combate à pobreza e á exclusão social e na promoção do desenvolvimento local.

Neste sentido, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de Novembro, define Rede Social como sendo:

> "(...) um fórum de articulação e congregação de esforços e baseia-se na adesão livre por parte das autarquias e das entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos que nela queiram participar".

O mesmo texto designa por Rede Social:

> "(...) o conjunto das diferentes formas de entreajuda, bem como das entidades particulares sem fins lucrativos e dos organismos públicos que trabalham no domínio da acção social e articulem entre si e com o Governo a respectiva actuação com vista à erradicação da pobreza e exclusão social e à promoção do desenvolvimento social".

Esta plataforma de planeamento e coordenação da intervenção social concelhia denomina-se Conselho Local de Acção Social (CLAS).

Como podemos observar no Quadro abaixo, os CLAS das Redes Sociais dos Arcos de Valdevez e de Viana do Castelo são compostos pelos representantes das autarquias, pelos representantes das instituições sem fins lucrativos interessadas e pelos organismos da Administração Pública Central implantados nos concelhos.

Quadro 5.46
Composição dos CLAS, nos concelhos de Arcos de Valdevez e Viana do Castelo

Arcos de Valdevez	Viana do Castelo
• Câmara Municipal dos Arcos de Valdevez • Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social • Centro de Emprego dos Arcos de Valdevez • Centro de Saúde dos Arcos de Valdevez • Coordenação Concelhia do Ensino Recorrente • Santa Casa de Misericórdia dos Arcos de Valdevez • Núcleo da Cruz Vermelha dos Arcos de Valdevez	• Câmara Municipal de Viana do Castelo • Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social • Centro de Emprego de Viana do Castelo • Coordenação da Área Educativa de Viana do Castelo • Sub-Região de Saúde de Viana do Castelo • Instituto de Reinserção Social • União Distrital das IPSS's • Associação Portuguesa de Pais e Amigos do Cidadão com Deficiência Mental

Para além daquelas entidades, são ainda parceiros:

- da Rede Social dos Arcos de Valdevez

  - a Delegação Escolar
  - o Centro Social e Paroquial dos Arcos de Valdevez
  - o Centro Social e Paroquial do Vale
  - o Centro Social e Paroquial do Soajo
  - o Centro Social Nossa Senhora do Castelo
  - a Residência Santo André
  - a Associação recreativa e Cultural Juventude Vila Fonche
  - a Coordenação da área Educativa
  - o Ministério da Justiça
  - e a Associação Cultural e Recreativa Amadora Proselense.

- da Rede Social de Viana do Castelo

  - o Gabinete Cidade Saudável
  - o Gabinete de Promoção da Saúde

- o Centro de Saúde de Viana do Castelo
- o Instituto Português da Juventude
- a Comissão de Protecção de Crianças e Jovens de Viana do Castelo (CPCJ)
- o Plano de Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil (PEETI)
- o Instituto Português da Droga e da Toxicodependência (IPDT)
- o Centro de Atendimento a Toxicodependentes (CAT)
- Associação Cultural e de Educação Popular da Meadela (ACEP)
- O Gabinete Social de Atendimento à Família (GSAF)

A definição dos planos de trabalho é da competência de cada um dos CLAS. Isto porque se considera que os seus membros estão em situação de reconhecer quais os recursos necessários no prosseguimento das múltiplas acções a efectivar, com vista à elaboração de um Diagnóstico Social, do qual consta um manancial de informação relativa às potencialidades e aos recursos locais disponíveis, bem como aos problemas e às necessidades existentes nas áreas territoriais em causa. Pretende-se, assim, dar visibilidade aos concelhos e aos factores que têm influência no desenvolvimento social, tanto mais que o que está em causa é a construção de um Plano de Desenvolvimento Social (PDS) e a definição de estratégias nesse sentido.

Num primeiro momento, e tendo em conta os primeiros Diagnósticos realizados[3], foram identificadas pelos CLAS algumas áreas problemáticas, comuns a ambos os concelhos, de entre as quais destacamos:

- alcoolismo;
- maus-tratos a crianças e jovens;

[3] Refira-se que os Diagnósticos Sociais foram alvo de diversas alterações, antes de aprovados pelos CLAS.

- violência doméstica;
- toxicodependência;
- más condições de habitabilidade;
- abandono precoce da escola e absentismo escolar;
- baixos níveis de qualificação profissional;
- necessidade de redimensionar os equipamentos sociais existentes.

A definição das prioridades e das estratégias a adoptar deve(rá) ser, à semelhança do que sucedeu aquando a construção do Diagnóstico, um trabalho participado, negociado e contratualizado com os vários parceiros, numa perspectiva multidisciplinar e interinstitucional.

Está também em curso nos dois concelhos de referência a montagem de um sistema de informação local, que objectiva a recolha de informação permanente que permita a actualização periódica do conhecimento da situação social das freguesias e dos concelhos, que servirá de base à actualização e aprofundamento dos diagnósticos locais.

Paralelamente, têm sido promovidas diversas sessões de divulgação e informação (por concelho e freguesias) visando a consciencialização, pessoal e colectiva, para os problemas sociais, o empenhamento na respectiva solução e a partilha de responsabilidades.

Saliente-se que o produto previsto destas experiências-piloto, tem por finalidade equacionar propostas de articulação e interacção das Redes Sociais com as parcerias locais já organizadas, nomeadamente as que concernem às CLA do RMG, às CPCJ, às parcerias dos PLCP's, entre outras existentes. Pretende-se, igualmente, alargar o Programa da Rede Social a outros concelhos da região.

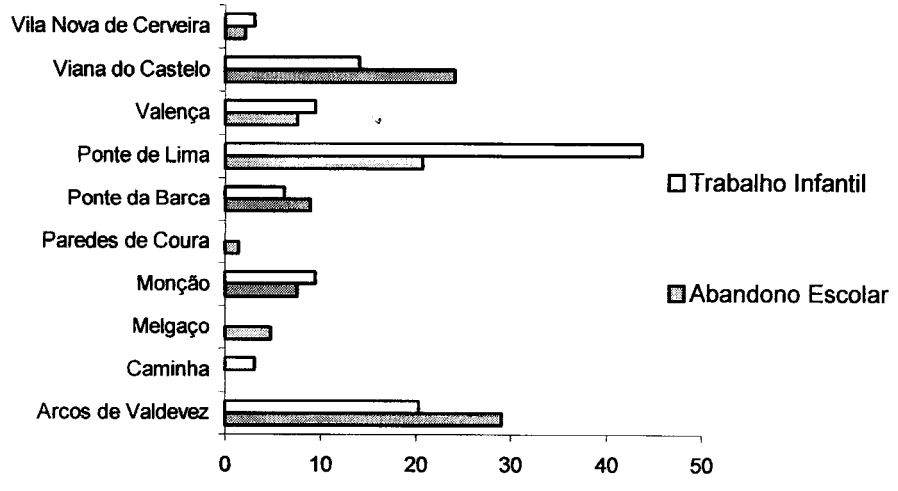
PEETI – Plano para a Eliminação e Erradicação do Trabalho Infantil

O trabalho infantil tem sido motivo de crescente preocupação por parte da comunidade internacional, das instituições e dos investigadores que acompanham esta problemática.

Também na região do Minho-Lima o fenómeno tem sido alvo de atenção e preocupação, tendo sido criada uma equipa móvel multidisciplinar, de intervenção distrital, a fim de desenvolver actividades de prevenção e de "remediação" de situações efectivas ou de risco de exploração de trabalho infantil.

No âmbito de actuação daquela equipa técnica, foram assinaladas, no ano de 2000, sessenta e quatro (64) ocorrências de trabalho infantil e cento e quarenta e cinco (145) de abandono precoce da escola, valores que se distribuem pelos 10 concelhos que constituem a região.

Gráfico 5.30
Ocorrências de abandono escolar e de trabalho infantil detectados na região do Minho-Lima, em 2000



Como está patente no Gráfico acima, são os concelhos de Arcos de Valdevez, Ponte de Lima e Viana do Castelo os que apresentam maior volume de casos sinalizados, quer no que respeita ao abandono escolar, quer ao trabalho infantil.

Sublinhe-se que os valores expostos indicam as ocorrências detectadas, supondo-se que os valores reais apontem para valores superiores aos encontrados.

Ainda no âmbito de intervenção da equipa técnica do PEETI, e com o objectivo de prevenir e/ remediar situações de abandono escolar precoce, desmotivação pelas aprendizagens e integração antecipada no mundo do trabalho, está em preparação (previsto para iniciar no decorrer do ano de 2001) um Programa Integrado de Educação/ Formação (PIEF).

Este Programa destina-se às crianças e jovens, menores de 16 anos, em situação de abandono escolar sem terem concluído a escolaridade obrigatória e que se encontram em risco de inserção precoce no mercado de trabalho. Caracteriza-se por:

- uma adequação programática das ofertas de educação e formação aos níveis etários dos alunos – orientação vocacional para jovens de idade inferior a 15 anos, e qualificação profissional para jovens de idade igual ou superior a 15 anos;
- uma flexibilização no acesso à escola, traduzida na integração da criança a qualquer momento do ano lectivo;
- uma diversificação das entidades promotoras das ofertas de educação e formação, incentivando-se a iniciativa da sociedade civil e das autarquias locais, em parceria com a Escola e os Centros de Emprego e Formação Profissional.

As suas áreas de intervenção prioritária são as seguintes:

- dar resposta às situações declaradas e de risco de trabalho infantil;
- colaborar no encontrar e situações para as situações de abandono escolar;
- dinamizar intervenções de carácter comunitário;
- incentivar e apoiar respostas locais a estas problemáticas.

A equipa técnica do PEETI tem, assim, como intuito a prevenção do trabalho infantil, proporcionando uma nova oportunidade às crianças que se encontrem nessa situação e, sempre que possível, a reintegração daqueles jovens e crianças no percurso escolar regular, com recurso a estratégias diferenciadas, a fim de concluírem a escolaridade obrigatória.

Para a concretização de tal objectivo, têm sido promovidas várias acções de sensibilização e de informação, dirigidas aos pais, professores, empregadores, técnicos da área social, párocos, autarcas e cidadãos em geral, sobre o direito das crianças a uma educação adequada ao seu normal desenvolvimento.

Capítulo VI

ANÁLISE DA

INTERVENÇÃO DE DOIS AGENTES LOCAIS

1. Nota introdutória

O Estado-providência constitui actualmente, como vimos em capítulos anteriores, uma realidade plural. Esse pluralismo (*Welfare mix*) que caracteriza a política social de hoje, tem-se vindo a constituir a partir de algumas tendências de transformação do papel do Estado-providência e das suas formas de intervenção (Pereirinha, 2003). Referimo-nos à crescente importância do sector privado (lucrativo e não lucrativo) na provisão do bem-estar, por um lado; ao desenvolvimento de formas mais descentralizadas de intervenção do Estado, de territorialização das políticas sociais e da emergência de novas formas de articulação entre os actores sociais, por outro. Estas transformações correspondem à necessidade de uma maior eficácia na intervenção pública e de uma maior eficiência na provisão do bem-estar, e representam formas alternativas de resposta às restrições orçamentais que o Estado tem vindo a enfrentar no desempenho das suas funções sociais ("impasse financeiro" que resulta, nomeadamente, do crescimento dos encargos decorrentes quer do envelhecimento da população, quer do desemprego crescente e persistente).

Neste contexto, e tendo por pano de fundo as insuficiências e os limites de um Estado-providência (que, em Portugal, nunca atingiu formas desenvolvidas e consolidadas[1]), têm surgido novas alternativas na procura de soluções para o problema do desemprego e da exclusão social, as quais se apresentam sob a forma de organizações que congregam crescentes sectores da designada sociedade civil. Estas organizações funcionam, ora como catalisadores das

[1] Ruivo (2000); Hespanha (2000); Santos (1990; 1993).

preocupações de determinados segmentos da população, ora para atender às necessidades da sociedade como um todo, às quais nem o Estado nem o Mercado conseguem satisfazer. As suas funções assemelham-se às do Estado (primeiro sector) na medida em que têm como objectivo e alvo de actuação o espaço público, mas distinguem-se do Estado por serem iniciativa da própria sociedade; não equivalem, todavia, à iniciativa privada (segundo sector), pois objectivam não o lucro nem o benefício de algumas pessoas ou grupos muito reduzidos, mas o benefício de toda a sociedade em última instância.

Assim, por motivos legais ou em consequência de um maior protagonismo, envolvimento e participação de grupos de cidadãos, algumas dessas organizações têm vindo a afirmar-se como interlocutores privilegiados no relacionamento com os indivíduos, com as famílias e/ou com os grupos em situação de pobreza e exclusão social. Este parece ser o caso, nomeadamente, das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS's).

Abrangidas por um estatuto especial, as IPSS's[2] encontram-se também especificadas na Constituição da República Portuguesa. De acordo com o seu estatuto[3], as IPSS's são entidades jurídicas "constituídas sem finalidade lucrativa, por iniciativa privada, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos"[4]. Têm como principais objectivos: o apoio a crianças e jovens, à família, e à integração social e comunitária; a protecção na velhice, na invalidez e na diminuição de meios de subsistência e capacidade para o trabalho; a promoção e protecção da saúde; a educação e formação profissional; a resolução de problemas habitacionais. Na Constituição da República, por sua vez, as IPSS's encontram-se expressamente mencionadas na secção alusiva à Segurança Social (Art. 63°), sendo referido que o Estado apoia e fiscaliza o funcionamento destas organizações no prosseguimento dos objectivos de solidariedade social constitucionalmente

[2] A caracterização que aqui é feita das IPSS's tem por base Hespanha [et al.] (2000); Ferreira (2002); Ramos (2003).
[3] Decreto-lei n.° 119/83, de 25 de Fevereiro.
[4] *Idem*, artigo 1.

consagrados. A situação especial destas organizações, em relação às demais instituições de utilidade pública, encontra-se nesta referência sobre o papel fiscalizador do Estado, o qual se materializa nas competências das instituições de segurança social e dos serviços de administração directa do Estado, de inspecção e fiscalização do funcionamento das instituições, no sentido de verificar se estas instituições cumprem efectivamente os objectivos para os quais foram criadas e em que condições o fazem.

Também na Lei de Bases da Segurança Social (Lei 28/84) aparece um capítulo destinado às iniciativas particulares, reconhecendo-se, por um lado, as iniciativas lucrativas e as associações de socorros mútuos; por outro, as IPSS's. Neste segundo caso é referido que o Estado reconhece e valoriza a acção das IPSS's e que exerce acção tutelar, com poderes de inspecção e fiscalização, com o objectivo de promover a compatibilização dos seus fins e actividades com os do sistema. A Lei de Bases menciona ainda que a acção das IPSS's e o apoio do Estado são concretizados em formas de cooperação a estabelecer mediante acordos. Os acordos de cooperação são, desde 1980, a base de relação contratual entre o Estado e as IPSS's. Através destes, o Estado financia uma determinada percentagem dos custos dos serviços sociais das IPSS's, e estas comprometem-se a prosseguir os objectivos da segurança social, e a cumprir algumas regras (tais como o fornecimento de serviços numa base universal e a não discriminação dos utentes)[5]. Acrescente-se que todos os anos estes acordos de cooperação são negociados, e assinados, entre o Estado e as Uniões representativas das IPSS's.

Sendo a contratualização uma das formas de relacionamento entre o Estado e as IPSS's (e as organizações do terceiro sector em geral) não é, no entanto, a única. De facto, é-lhes também reconhecido o desempenho de outros papéis, a saber: o de "representantes" dos interesses e das forças sociais que

[5] Cf. o artigo 4º do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social.

representam; o de executores de políticas públicas; o de promotores de capital social[6] e de desenvolvimento local.

Estas organizações acumulam um acervo de experiências, de conhecimentos e de modos de actuação que nos leva a qualificá-las como parceiros fundamentais na exequibilidade das políticas sociais e, consequentemente, na promoção do desenvolvimento sustentado. Apresentam-se, assim, como instrumentos de integração e de coesão social, contribuindo em larga medida para a construção de uma sociedade plural, mais participativa, democrática e solidária.

2. Estudos de Caso

Antes de procedermos à exposição dos dois estudos de caso por nós seleccionados, importa tecer algumas considerações prévias.

Os dois casos que iremos apresentar integram-se no âmbito das políticas sociais activas de (re)integração sócio-profissional de segmentos da população vulneráveis a situações de exclusão social. Neste sentido, foram escolhidas duas unidades de pesquisa: o GSAF e a APPACDM – núcleo de Viana do Castelo. A primeira por se ter candidatado à Medida 5 do Programa INTEGRAR - Construção e Adaptação de Infra-estruturas e Equipamento de Apoio –, criando o Centro de Acolhimento aos Sem Apoio (CASA). A segunda pelo espírito inovador demonstrado no que concerne à inclusão sócio-profissional do cidadão com deficiência mental.

O GSAF e a APPACDM são duas IPSS's, sem fins lucrativos, que se enquadram no sector económico genericamente designado de economia social ou terceiro sector. Por outras palavras, ambas as instituições têm um carácter privado, mas actuam na esfera pública para satisfazer necessidades globais. Na medida em que produzem serviços de utilidade colectiva, as duas organizações

[6] A expressão "capital social" é aqui utilizada, enquanto capacidade colectiva de mobilização das populações em assuntos do seu interesse (D'Araujo, 2003).

estão associadas à função redistribuidora do Estado através do fornecimento de serviços gratuitos ou a baixo custo, e por desempenharem uma função de regulação da economia por meio da criação directa de emprego. Distinguem-se, contudo, do sector capitalista e do sector público pelo seu estatuto jurídico, pelas actividades económicas que têm a cargo, pelos seus objectivos e pelo seu modo de funcionamento.

Nas duas iniciativas, as necessidades locais e os problemas diagnosticados operaram como oportunidades de acção, sendo este um dos aspectos que caracteriza a metodologia de intervenção das instituições em análise.

A apresentação dos dois estudos de caso assenta numa estrutura tripartida, com uma componente de enquadramento geral da Instituição responsável pela execução do Programa (estatuto jurídico, objectivos gerais, actividades desenvolvidas e seus contornos); uma componente descritiva do projecto/programa propriamente dito (caracterização objectiva e funcionamento); uma componente de autoavaliação (que compreende uma reflexão por parte da equipa técnica e dos responsáveis pela execução do projecto/programa sobre os resultados, as virtualidades e as limitações dos programas accionados, e das políticas sociais activas em geral).

Por último, chamamos a atenção para o facto de que em determinados momentos assumimos uma natureza descritiva, a fim de possibilitar uma mais ampla informação sobre o objecto de estudo.

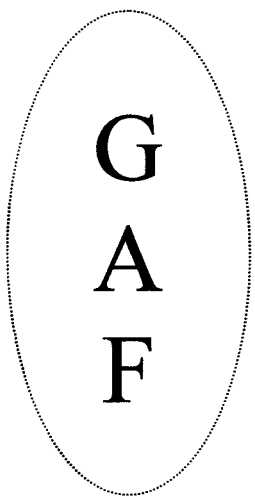
2.1. Centro de Acolhimento aos Sem Apoio (CASA)

O GSAF, entidade responsável pela execução da Medida 5 do Subprograma INTEGRAR aqui em análise, está sediado na cidade de Viana do Castelo, e foi criado por iniciativa da Ordem dos Padres Carmelitas Descalços em Portugal, em 24 de Maio de 1994. Surgiu com o objectivo de promover "um espaço de serviço humano e espiritual privilegiado para preparar, prevenir, reformular, reconstruir, desenvolver e repensar a família para os desafios que o

mundo contemporâneo lhe coloca"[7], num cenário de profundas mudanças societais, complexo e pluridimensional.

Neste sentido, o GSAF concebeu um quadro de respostas diversificadas que passam pelo acompanhamento social e psicológico, pela formação profissional, emprego, aumento e reforço de competências sociais e profissionais, pelo acolhimento de pessoas sem-abrigo, pelo apoio a pessoas vítimas de violência doméstica, pela prevenção das toxicodependências, e pela redução de riscos e minimização de danos.

Tais respostas operacionalizam-se através de um conjunto diversificado de serviços prestados à comunidade, conforme o esquema que se segue.



- Centro de Apoio Psicossocial
- Centro de Acolhimento aos Sem-Apoio "CASA"
- Centro de Formação e Integração Sócio-Profissional
- Casa Abrigo "Dar Voz às Mulheres"
- "Espaço Mulher"
- Ludoteca "CASINHA"
- Apoio ao Imigrante de Leste "Espaço i"
- Empresa de Inserção "Wash GAF"
- Equipa de Rua "Estrada com Horizontes"
- Projecto Prevenção Primária "Ecos"

Como podemos verificar, são amplos os contextos de actuação e os domínios de intervenção que o GSAF tomou a seu cargo, os quais constituíam necessidades não satisfeitas, nem pelo Mercado, nem pelo Estado. Foram, deste modo, criadas novas oportunidades e novos serviços que, dando resposta a necessidades emergentes (e não satisfeitas), apresentam um carácter de utilidade social e mantêm uma dinâmica de desenvolvimento de capital social.

Assim, e para melhor compreendermos o que está na génese da evolução da instituição em análise, achamos oportuno fazer uma breve incursão pelo seu

[7] Artigo 3 dos Estatutos da Instituição.

historial, referenciando os princípios metodológicos que nortearam o seu processo de desenvolvimento, bem como a forma como foram mobilizados os recursos disponíveis e como foram consolidadas as actividades ligadas à satisfação de necessidades sociais, pessoais, informativas e aquisitivas[8].

Como já referimos, O GSAF surgiu em 1994, altura em que decorria o Ano Internacional da Família. Várias instituições da cidade quiseram assinalar essa data, entre elas a "Comunidade dos Padres Carmelitas de Viana do Castelo", como testemunha um dos entrevistados:

> "Achamos que o tema da família era demasiado importante para ser só assinalado durante um ano. Teríamos que assinalá-lo sim, mas que fosse um projecto ou uma iniciativa que perdurasse no tempo. (...) Uma das problemáticas que nós constatamos da nossa experiência, enquanto comunidade religiosa no âmbito do segmento da reconciliação ou da confissão (...) era a da toxicodependência. (...) E pensamos em criar um espaço para onde pudéssemos encaminhar essas pessoas, onde seriam escutadas e ajudadas no que fosse possível." (E1CASA: 2-3).

Com esse propósito foram, então, criadas pequenas salas de atendimento[9], onde as famílias (sobretudo as mães) se dirigiam e expunham os seus medos e angústias aos membros da Comunidade[10] que, tendo por base metodológica a logoterapia, isto é, "a cura pela palavra", procuravam "ajudar e minorar o sofrimento" daquelas pessoas:

> "Nessas salinhas escutávamos as pessoas, mas muito rapidamente chegamos à conclusão que havia temáticas que extravasavam o nosso âmbito de intervenção e para as quais nós não tínhamos capacidade de resposta. Começamos, portanto, a sentir a necessidade de psicólogos, de um advogado, de uma técnica de serviço social, de uma médica (...) e começamos a conseguir esses recursos humanos através de parcerias com várias instituições da cidade que nos cediam gratuitamente esses técnicos." (E1 CASA: 3).

---

[8] OIT/STEP (2003).

[9] Situadas num imóvel localizado junto da Igreja do Convento do Carmo local onde, posteriormente, se viria a fixar a sede do GSAF.

[10] O termo Comunidade é aqui utilizado enquanto "Comunidade dos Padres Carmelitas de Viana do Castelo".

Entre esses técnicos contavam-se uma técnica do serviço social (cedida pelo então Centro Regional de Segurança Social), dois psicólogos (um cedido pela Escola Superior de Educação e outro pelo Instituto de Reinserção Social) e alguns advogados da cidade que, voluntariamente, davam também o seu contributo à iniciativa:

> "Só que rapidamente chegamos à conclusão que com o voluntariado e com as cedências protocolares não iríamos muito longe, porque nem sempre as pessoas podiam cumprir como estava combinado e nem sempre aqueles horários em que os técnicos podiam, coincidiam com as disponibilidades das pessoas. E então rapidamente percebemos que tínhamos que tentar arranjar uma equipa técnica nossa. Mas para conseguirmos isso teríamos que concorrer a Programas, a Projectos, a patrocínios e para o fazer teríamos que legalizar o GAF, ou seja, criar os seus estatutos." (E1 CASA: 3).

Assim, e após um ano de negociações entre a Cúria Diocesana e o então designado Centro Regional de Segurança Social, foram aprovados os estatutos e em 1996 o GSAF era reconhecido em Diário da República como IPSS. Estavam então reunidas as condições para dar início à formulação de candidaturas a recursos assegurados pela função redistributiva do Estado:

> "(...) o que viria a tornar possível ter recursos humanos a tempo inteiro e, subsequentemente, a ver realizado um trabalho diário com as famílias." (E1CASA: 6).

Como podemos constatar, à ideia de transformação da organização numa IPSS para materializar a pretensão de formar uma equipa técnica própria, está associada a convicção de que a manutenção (financeira) do GSAF dependia de uma determinada perspicácia para aproveitar as oportunidades de financiamento.

Todavia, uma questão se colocava: tratando-se de um Gabinete de Apoio à Família, a sua actuação não se podia confinar à problemática da toxicodependência. Era, pois, peremptória a necessidade de alargar os domínios de intervenção da instituição a outras áreas que atingiam de igual modo as famílias, no sentido de melhor adequar a actuação aos problemas locais e ao seu

carácter multidimensional. Referimo-nos especificamente a problemáticas como o alcoolismo, o desemprego de longa duração, as fracas qualificações profissionais, a fome e a ausência de habitação. E porque não havia na região uma estrutura que respondesse "de forma estruturada e englobante" àqueles domínios de exclusão social, surgiu, em 1996, o Centro de Acolhimento aos Sem-Abrigo, denominado CASA, pois, como relata um dos entrevistados:

> "(...) vinham para aqui cheios de fome, (...) todos sujos, vinham para aqui sem ter onde dormir... não fazia muito sentido durante o dia estarmos aqui com eles e depois abandoná-los. Chegámos à conclusão que precisávamos de criar urgentemente um refeitório. Criámos esse refeitório precisamente em 97. (...) depois montamos a lavandaria, os balneários e eles ao passarem por aqui já iam tomando banho e já tinham possibilidade de, pelo menos, ao meio-dia ter uma refeição quente." (E1CASA: 8).

E foi assim que, ainda no ano de 1997 - e porque o grande objectivo do CASA não se circunscrevia à satisfação de necessidades como o acolhimento, a alimentação, a higiene ou os cuidados com a saúde das pessoas em situação de marginalidade e exclusão social, mas também à promoção de competências pessoais e interpessoais, profissionais e sociais - o GSAF se candidatou a uma UNIVA, a fim de dar um maior e mais eficaz apoio aos seus utentes, nomeadamente no que diz respeito à sua inclusão no mercado de emprego.

Em 1999, foi implementado o Projecto Potenciar (no âmbito da Medida 2 do Subprograma INTEGRAR) que visava a organização e a realização de diversos cursos de formação profissional, tais como: encadernação, gestão familiar e artesanato[11], e proporcionou a qualificação profissional a todos aqueles utentes que os frequentou com assiduidade e aproveitamento.

No ano seguinte (e após três pedidos de renovação aceites) a UNIVA foi reestruturada, sucedendo-lhe o Centro de Formação e Integração Sócio-Profissional. Este passou a centralizar todos os assuntos relacionados com a área do emprego (desenvolvimento de competências profissionais, de participação, de

[11] Em 2001 o Projecto Potenciar deu lugar ao Projecto Novos Caminhos no âmbito do Programa Operacional Emprego Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS).

responsabilidade e produtividade, e de orientação vocacional), promovendo a integração sócio-profissional dos utentes do GSAF com vista à sua autonomização. Paralelamente, aquele Centro objectivava a sensibilização e o envolvimento da sociedade civil no processo de inclusão social das pessoas que a ele recorriam, mais concretamente dos (possíveis) empregadores.

Mais recentemente, foram consolidados dois outros projectos: a Casa Abrigo "Dar Voz à Mulheres" (destinado a acolher, acompanhar e integrar profissional, social e afectivamente mulheres e famílias monoparentais cujo progenitor, do sexo feminino, tenha sido vítima de violência doméstica), e a Ludoteca "A CASINHA" (dirigida a crianças e jovens dos 3 aos 16 anos, oriundas de famílias carenciadas e disfuncionais apoiadas pelo GSAF).

Ainda na sequência da criação da Casa Abrigo e do apoio dado às mulheres vítimas de maus tratos, foi instituído o "Espaço Mulher" - um serviço gratuito dirigido às mulheres que foram ou são vítimas de violência doméstica, e que consiste num grupo de desenvolvimento (ou grupo terapêutico) que visa a partilha e a inter-ajuda entre mulheres vítimas de maus tratos.

A par de tudo isto, e partindo de um dos ateliers ocupacionais do CASA, foi formada a Empresa de Inserção "*Wash GAF*" (reconhecida pela Comissão para o Mercado Social de Emprego, em 2001), que proporcionou a inserção profissional em contexto real de trabalho a cinco pessoas provenientes de grupos sociais considerados em desvantagem face ao mercado de trabalho.

Entretanto, e perante a constatação de um elevado "e tendencialmente crescente" número de pessoas originárias dos países de Leste, e em situação de desfavorecimento, surgiu o projecto "Viana sem fronteiras"[12] com vista à melhoria das condições de vida dos imigrantes, bem como à sua participação no meio envolvente:

> "(...) os pedidos de ajuda vinham quer por parte das entidades patronais (que tentavam dar apoio, mas que não tinham condições para os alojar e nos procuravam no sentido de lhes darmos resposta durante um determinado

[12] Projecto financiado pelo POEFDS, no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio.

> período de tempo até eles conseguirem reorganizar a sua vida), quer por parte dos próprios. Chegámos a acolher alguns imigrantes no Centro de Noite e dávamos refeições... A partir daí, e com o emergir da imigração e dos problemas a ela associados, começamos a pensar na concretização de uma resposta mais estruturada para essa problemática." (E2CASA: 1-2).

Algum tempo depois, e no sentido de complementar e solidificar a sua acção na área da imigração, o GSAF procedeu a uma nova candidatura (no âmbito do POEFDS), através do projecto "Espaço i – Rotas de Intervenção" que, tal como o "Viana sem Fronteiras", alvejava a integração sociocultural daqueles indivíduos.

E porque o fenómeno da droga e da toxicodependência (a par, obviamente, de outras problemáticas já mencionadas) continuava a proliferar na região, o GSAF prosseguiu na sua luta contra a droga, passando a investir numa Equipa de Rua "que intervém no espaço público onde o consumo de droga é visto como um problema social"[13]. Este projecto, intitulado "Estrada com Horizontes" abrange os vários concelhos da região do Minho-Lima e tem por objectivo a diminuição de riscos de infecção e outras formas de enfermidade associadas a comportamentos de risco (através, por exemplo, do fornecimento de informações e da distribuição de material - água destilada, filtros, toalhetes, preservativos, agulhas, seringas e manuais de redução de riscos).

Por último, e na sequência da Equipa de Rua, surgiu um outro projecto – o projecto "Ecos" –, desta vez no domínio da prevenção primária das toxicodependências, cujo ponto nevrálgico é a família. Este projecto inscreve-se no âmbito do Programa Quadro Prevenir II desenvolvido pelo Instituto Português da Droga e da Toxicodependência.

Como podemos verificar, os domínios de intervenção do GSAF são bastante abrangentes, o que nos leva a concluir que a organização tem vindo a assumir a luta contra a exclusão social como sendo um processo polifacetado e

[13] Cf. informação retirada do site www.gaf.pt.

multidimensional. A metodologia adoptada no desenvolvimento das acções - isto é, a forma como a organização procura ir ao encontro dos problemas e das necessidades locais, transformando-as em oportunidades de acção, é disso comprovativa.

Para a prossecução dos seus objectivos o GSAF conta com o apoio permanente de uma equipa de profissionais, constituída por cerca de 36 trabalhadores, que se distribuem pelas várias valências da Instituição. De entre as várias funções e formações profissionais por eles desempenhadas, destacamos: as Assistentes Sociais (2), o Educador (1), a Educadora Social (1), os Psicólogos (4), a Advogada (1), os Técnicos Oficiais de Contas (2), o Enfermeiro (1), os Animadores Socioculturais (7) e o pessoal administrativo (2).

Tem também o apoio de cerca de 45 voluntários activos (uns colaborando mais assiduamente do que outros), com diferentes idades e distintas formações e trajectórias profissionais. Os voluntários cooperam em várias actividades da instituição, designadamente na angariação e distribuição de géneros alimentares, no transporte e acompanhamento de utentes, no trabalho administrativo, e em todas as outras actividades em que o seu apoio se justifique.

Em termos de dinâmica organizacional, o GSAF assenta num modelo que procura garantir uma proximidade permanente entre a Direcção, a gestão executiva, os técnicos e os restantes colaboradores, de modo a promover a auto-estima, a motivação e, consequentemente, a valorização pessoal e profissional de todos os membros. Tudo isto tendo em vista a eficiência e a eficácia da Instituição.

Relativamente ao funcionamento organizacional, é de assinalar a existência de uma certa descentralização (selectiva), na medida em que os técnicos, de uma maneira geral, são consultados sobre as decisões e encorajados a tomar as suas próprias decisões. No entanto, as decisões finais e a supervisão da instituição permanecem sempre sob a alçada da Direcção. Podemos então perceber que os técnicos gozam de uma quase autonomia, ou seja de uma

considerável liberdade de acção (e, por isso, de uma responsabilidade acrescida). O controle final e a avaliação dos resultados são da incumbência dos "gestores":

> "(...) nós não nos imiscuímos nos aspectos técnicos. Nós definimos as estratégias e os objectivos e depois a equipa técnica tem autonomia para se organizar e atingir os objectivos. (..) Nós damos perfeita autonomia. A única coisa que lhes pedimos é resultados. E os resultados para nós estão claros: é ver que as pessoas são bem atendidas, que há um atendimento humano, que as pessoas se sentem acolhidas e que as pessoas têm possibilidades de se integrarem." (E1CASA: 16).

Expostos que foram alguns dos contornos que delineiam o funcionamento e a forma de actuar do GSAF, somos levados a chamar a atenção para alguns aspectos que julgamos pertinentes.

Um primeiro aspecto que ressalta relaciona-se, desde logo, com a rápida expansão das actividades desenvolvidas num espaço curto de tempo, isto é, num período de cerca de sete anos (recorde-se que o GSAF foi criado em 1994).

Um outro aspecto, intrinsecamente associado ao primeiro, respeita à adopção de uma postura atenta e dinâmica por parte dos agentes da instituição em relação às necessidades locais. A contínua procura de soluções - o mais estruturadas possíveis - aos múltiplos problemas (não raras vezes cumulativos) que chegam ao GSAF, demonstra esse carácter inovador, flexível e polivalente que tem caracterizado a organização.

Por fim, e atendendo a que estamos perante uma Instituição Particular de Solidariedade Social, sem fins lucrativos, é de salientar o sentido de oportunidade e a desenvoltura manifestada pelos dirigentes da organização no que concerne à sustentabilidade financeira, quer dos projectos individuais em que se envolve, quer da Instituição como um todo. O "aproveitamento" dos financiamentos públicos (através das diversas candidaturas às medidas e programas nacionais e comunitários) e o poder de negociação com a Administração Local (nomeadamente no que respeita à contratualização de acordos típicos e atípicos com o CDSSS) revelam o sentido de oportunidade e a tomada de consciência da

vulnerabilidade financeira (e subsequente dependência em relação ao Estado) a que este tipo de instituição está votada.

2.1.1. Princípios orientadores do projecto

O Projecto que passamos a apresentar resulta de uma candidatura apresentada no âmbito da Medida 5, linha de acção 1 do Subprograma INTEGRAR[14], aprovada em 27 de Junho de 1997, ao abrigo do n.º 1 do artigo 11 do Regulamento de acesso à referida Medida.

A Candidatura compreendia a remodelação, o apetrechamento e a manutenção de um equipamento social, cujo principal objectivo era o de proporcionar aos indivíduos em situação de marginalidade e exclusão social (com problemas de alcoolismo, toxicodependência, seropositividade, desemprego de longa duração e/ou sem-abrigo) "um novo reencontro com a vida", facilitando o seu enquadramento social através da aquisição de competências pessoais e interpessoais, profissionais e sociais:

> "Pelas suas condições físicas, psíquicas, culturais e económicas, encontram-se sujeitos a uma rotulação e estigmatização por parte da sociedade, que os vê como marginais, delinquentes, improdutivos e doentes, o que dificulta, chegando mesmo a bloquear, todo o processo de inserção/ reinserção social."[15]

Propunha-se, assim, "uma solução globalizante", que permitisse intervir não só na situação de crise social e individual dos sujeitos, mas também ao nível da estrutura social e do sistema familiar, (re)estabelecendo as ligações e a cooperação com outras entidades/ organismos locais, e diligenciando no sentido

[14] Recorde-se que Medida 5, do Subprograma INTEGRAR se destina à "Construção e Adaptação de Infra-estruturas e Equipamento". Tem por principal objectivo a criação e/ ou a adaptação das infra-estruturas e dos equipamentos de apoio necessários à realização de projectos de apoio ao desenvolvimento social, e à integração sócio-económica de pessoas com deficiência e dos grupos populacionais mais desfavorecidos, a saber: Centros de Actividades de Tempos Livres, Centros de Dia, Centros de Apoio Domiciliário, Centros de Reabilitação Profissional ou Centros de Atendimento Integrado.

[15] Cf. documento de candidatura à Medida.

da inserção/ reinserção sócio-profissional dos seus destinatários, bem como da mudança das representações sociais que a eles estão associados.

Para o efeito foram solicitados, aquando a apresentação da Candidatura cerca de 187.787,00 €, sendo que 75,0% desse valor ficariam a cargo do FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional) e os restantes 25,0% seriam comparticipados pelo Estado Português (Comparticipação Pública Nacional).

Do montante pedido, foram efectivamente recebidos cerca de 187.719,00€, verba que foi investida em Equipamento (cerca de 22,6%), Obras de Remodelação (11,2%) e Despesas de Funcionamento (66,2%). Registe-se que o total do financiamento aprovado foi recebido em *tranches*, durante três anos, tempo de duração prevista para a conclusão do Projecto CASA (1997-1999).

Reportando-nos ao seu funcionamento propriamente dito, importa referir, antes de mais, que o CASA se situa em Viana do Castelo, e prossegue a sua acção num imóvel cedido ao GSAF pela Ordem dos Carmelitas Descalços, mediante contrato de comodato. Do prédio fazem parte um rés-do-chão, 1° e 2° andares, e um logradouro com cerca de 1.800 m2.

Naquele espaço são dinamizados diversos serviços/ valências que, no seu conjunto, servem à efectivação dos objectivos do Projecto. São assim de assinalar: o centro de dia, o centro de noite, o refeitório social, a lavandaria, os balneários, a distribuição dos géneros alimentares, a rouparia e a farmácia, como podemos visualizar no esquema que abaixo se apresenta.

CASA

Valências

- CENTRO DE DIA (ATELIERS OCUPACIONAIS)
- CENTRO DE NOITE
- REFEITÓRIO SOCIAL
- LAVANDARIA
- BALNEÁRIOS
- DISTRIBUIÇÃO DE GÉNEROS ALIMENTARES
- ROUPARIA
- FARMÁCIA

O centro de dia tem capacidade para 15 utentes, que se distribuem pelos diversos ateliers ocupacionais, os quais abrangem áreas tão diversas como: a lavagem manual de veículos, a cerâmica, a encadernação, a reciclagem de papel, a informática, os trabalhos manuais e as artes decorativas. Os ateliers operam enquanto espaços de ocupação, de formação e de preparação para a vida activa, bem como de (re)aprendizagem: de valores, de atitudes, de horários, de deveres, do saber estar em grupo e do respeito pelos outros:

> "O Centro de Dia oferece, por um lado, a possibilidade de haver um período ocupacional em que eles têm possibilidade de descobrir novas actividades, novas capacidades e potencialidades que têm... de melhorar a sua auto-estima e de recuperarem ao nível psicológico ou ao nível físico (...); e, por outro lado, permite-lhes adquirir hábitos e regras que serão facilitadoras da sua integração no mercado de trabalho: em termos de cumprimento de horários, em termos de faltas... os nossos ateliers funcionam como qualquer entidade patronal." (E2CASA: 4).

Tratando-se de uma estrutura organizada, há condutas e objectivos definidos. Ora, se tivermos em conta que os seus usuários são, em larga medida, indivíduos "que não têm hábitos de trabalho, não cumprem horários, nem têm regras" (E4CASA: 4), a interiorização de normas é fundamental para que a sua (re)inserção social se efective e consolide. Essas normas passam, nomeadamente, pela abstinência em relação ao consumo de substâncias aditivas, pela assiduidade, e pelo zelo e produtividade em local de trabalho: "... se tal não se verificar, ou porque as faltas são injustificadas ou porque o consumo começa a ser sistemático, são penalizados" (E2CASA: 4), sendo que o "infractor" pode mesmo ser alvo de expulsão ao fim de cinco faltas injustificadas. Salvaguardam-se, no entanto:

> "(...) as faltas para acompanhamento médico, social, jurídico, procura de emprego ou para tratar de assuntos relacionados com a sua integração (...). Só aquelas em que não há aviso prévio (...) é que são tidas como injustificadas." (E2CASA: 4).

Procurando uma aproximação o mais possível com o mercado normal de trabalho, foi estabelecido um horário de funcionamento para os ateliers de sete horas diárias, de segunda a sexta-feira (das 9 às 12.30 horas e das 14 às 17.30 horas), sendo atribuído um subsídio mensal, embora simbólico, para quem os frequenta. Pretende-se com esse subsídio prestar algum apoio logístico, por um lado; valorizar o trabalho efectuado, por outro. O montante conferido é:

> "(...) calculado em função da pontualidade, da assiduidade e do nível de produção. Se cumprirem os horários, e se habitualmente forem assíduos têm um subsídio base de cerca de 20.000$00. Caso contrário, é-lhes retirado um valor em função do número de faltas e das horas ausentes. Para além disso, há também um pequeno subsídio de produção." (E2CASA: 6).

O centro de noite, por sua vez, tem capacidade para 12 utentes do sexo masculino e, tal como no centro de dia, os seus usuários têm que obedecer às regras estabelecidas e transmitidas aquando a admissão na instituição[16]. Uma delas passa, precisamente, pela obrigatoriedade de ter uma ocupação laboral diurna. Quer isto dizer que, "quem entra no Centro de Noite, e não tem emprego no exterior, é obrigado a ir para o Centro de Dia"; além disso, "só podem entrar até às 23 horas e não podem entrar nem alcoolizados nem drogados" (E2CASA: 6 e11).

A fim de evitar e/ controlar possíveis tensões e conflitos entre os utentes, assim como de prestar o apoio que eventualmente seja preciso, todos os dias, até às 20.30 horas, um dos técnicos do GSAF encontra-se disponível para o efeito: "Este acompanhamento é necessário, até porque é importante gerir os conflitos que surgem durante a hora do jantar" (E4CASA: 10).

Nas horas seguintes, há um vigilante nocturno que tem por função supervisionar o centro.

---

[16] Como menciona um dos técnicos entrevistados: "quando chegam e ingressam em qualquer uma das valências, assinam um compromisso. São-lhes explicadas as regras, é-lhes lido o regulamento e depois pede-se para assinarem um compromisso em como declaram que a sua integração é voluntária e se comprometem a cumprir as regras e os princípios orientadores da instituição." (E2CASA: 20).

No refeitório social, com capacidade para 25 utentes, são servidos os pequenos-almoços e os jantares de segunda a sexta-feira, e todas as refeições ao fim de semana e feriados. As refeições servidas são gratuitas para os utentes "assinalados como muito carenciados" (E3CASA: 6). Aqueles que estão integrados nos ateliers ocupacionais, e como tal são subsidiados, pagam um preço simbólico de 1,00 €. Para os funcionários da instituição (alguns deles ex-utentes) cada refeição custa 2,00 €. Acrescente-se que o refeitório está aberto a todos os sem-apoio de Viana do Castelo, independentemente de estarem ou não integrados no Projecto CASA. Refira-se, ainda, que o almoço de segunda a sexta-feira é assegurado pelo refeitório de outra instituição local e que funciona segundo os mesmos moldes.

Tal como o refeitório social, também os balneários surgem na linha do apoio logístico aos sem-apoio. Dessa forma, os usuários do CASA podem também tratar da sua higiene pessoal.

Já a lavandaria, para além de dar resposta às necessidades dos utentes do CASA, encontra-se também ao serviço da população da cidade. Registe-se que neste último caso os serviços são pagos, e os montantes daí resultantes representam uma das formas que a instituição encontrou para obter receitas.

A distribuição de géneros alimentares, a rouparia e a farmácia, por seu turno, são valências que se enquadram mais no âmbito do voluntariado, embora, obviamente, as actividades sejam supervisionadas pelos técnicos responsáveis. Neste quadro, são distribuídos, periódica e gratuitamente, alimentos, roupas e medicamentos (estes mediante receita médica) às famílias mais carenciadas que se dirigem à instituição. Estas actividades implicam, pois, um intenso envolvimento da sociedade civil, uma vez que são as pessoas e as instituições locais que oferecem os géneros ao CASA para serem posteriormente distribuídos a quem deles careça. Além disso, a Equipa de Voluntariado do GSAF tem tido um papel preponderante tanto na distribuição, como na recolha dos bens, nomeadamente através da organização e realização de campanhas de solidariedade em favor dos mais desfavorecidos.

A par destas valências, importa sublinhar que os utentes do CASA podem usufruir de todas as outras valências do GSAF, o que se verifica designadamente ao nível do Centro de Apoio Psicossocial e do Centro de Formação e Integração Sócio-Profissional. Relembramos que o CASA é um Projecto do GSAF e, embora gerido autonomamente e com objectivos específicos, deverá ser entendido como fazendo parte de uma diversidade de serviços prestados à comunidade por uma organização que é o GSAF.

Cônscios de que para a prossecução dos objectivos e do bom funcionamento da organização não basta o empenho e a boa vontade dos actores sociais directamente envolvidos, isto é, dos responsáveis, dos técnicos e dos próprios utentes da instituição, mas da sociedade em geral, o CASA tem adoptado como estratégia de actuação o trabalho em parceria interinstitucional e intersectorial:

> "Não podemos (...) esquecer que para atingirmos os nossos objectivos não só é importante a articulação com outras instituições e organismos externos, mas também a articulação aqui dentro, ao nível dos nossos próprios serviços." (E4CASA: 10).

Deste modo é possível, para além de rentabilizar os recursos disponibilizados pelas várias instâncias sociais, coordenar as acções e assegurar resultados mais eficazes e eficientes. Pois, como refere um dos entrevistados:

> "(...) nestas problemáticas de exclusão social ou as instituições trabalham em parceria e muito bem articuladas umas com as outras ou então corre-se o risco de desperdiçarmos grandes recursos sem sermos eficientes – estão todos a trabalhar nas mesmas problemáticas (...) mas não numa forma concertada. Consequentemente, há grandes desperdícios e é contraproducente." (E1CASA: 7-8).

Nesse sentido, foram estabelecidos diversos acordos de cooperação com outras instituições e organismos públicos e privados. Fizeram parte desses acordos o CDSSS, o CAT, o Centro Hospitalar do Alto Minho, o IEFP, o IRS, o Projecto VIDA (Núcleo Distrital de Viana do Castelo), a Câmara Municipal de

Viana do Castelo, a Administração Regional de Saúde, e a Escola Superior de Educação, entre outros.

Quanto às vantagens do trabalho em parceria, elas são unanimemente reconhecidas por todos os entrevistados, "quer em termos de intervenção, quer em termos do próprio funcionamento da instituição" (E2CASA: 11). Aliás, e como nos foi relatado, se não fosse o forte suporte institucional, sobretudo com o CDSSS, seria extremamente difícil continuar com o tipo de intervenção prosseguida, quer por dificuldades em matéria de recursos humanos, quer por dificuldades de ordem material e burocrática. Por outro lado, não podemos esquecer que os utentes são também beneficiados com esta forma de actuar. Isto porque:

> "(...) não precisam de contar a sua história de vida vezes sem conta, mesmo que seja necessário o seu encaminhamento para outros serviços. (...) O processo é o mesmo, os técnicos passam a informação necessária e o utente não anda de instituição em instituição. À partida, a principal vantagem é o respeito pelos utentes. Depois é uma questão de nos facilitar o serviço e sabermos a quem podemos recorrer e com o que podemos contar das colegas dos outros serviços." (E4CASA: 11).

Pese embora os benefícios enunciados, as parcerias nem sempre são fáceis de consubstanciar:

> "(...) é sabido que as instituições estão extremamente burocratizadas e uma instituição que tenha uma máquina organizativa muito pesada tem dificuldade em aligeirar e, muitas vezes, em articular e ser criativo nas respostas. Se a máquina burocrática é muito pesada e tem regras para tudo, estabelecer protocolos com outra instituição implica uma série de démarches, e obviamente essa articulação tornou-se mais difícil. Mas a questão não se coloca apenas em termos burocráticos. Também em termos de mentalidade. Creio que há muito a cultura institucional - as pessoas às vezes são muito ciosas do seu poder, do seu saber, das suas capacidades e depois é muito complicado aceitar que a resolução de um problema passa por uma resposta a três e não por uma resposta a um..." (E1CASA: 12-13).

> "A articulação é sempre complicada e as pessoas resistem um bocadinho (...) Para que as parcerias realmente funcionem a própria equipa tem que tomar a iniciativa e articular com os serviços com os quais tem necessidade de

> trabalhar. (...) Só assim é que se consegue fazer um bom trabalho a nível social." (E2CASA: 11-12).

Não obstante as condicionantes, o CASA tem conseguido efectivar a aproximação e o contacto com as outras instituições:

> "Claro que isto no início não foi fácil, mas com o decorrer do tempo foi interessante ver que as instituições eram bastante receptivas nesta forma de articularmos. (...) As instituições aprenderam já a trabalhar em parceria (...) porque também chegaram à conclusão que é muito mais eficiente para qualquer uma delas trabalhar em parceria." (E1CASA: 8).

Mas o trabalho em parceria protagonizado pelo CASA não se esgota na colaboração *intra* e *inter* institucional. Implica também os destinatários das acções[17]. Facto que nos remete para uma outra estratégia adoptada em termos de organização – a do protagonismo activo dos utentes, designadamente no que compete à definição e ao desenvolvimento de um projecto de vida que vise a autonomização, a autoconfiança e a (re)inserção social dos próprios.

Ainda em relação ao funcionamento do CASA, não queremos deixar de referir a íntima articulação que existe entre "a acção" e "a reflexão". Por outras palavras, o contínuo recurso a formas de autoavaliação relativamente aos modos de actuação dos técnicos e ao desenvolvimento do Projecto propriamente dito. Com efeito, semanalmente (quando muito quinzenalmente) são realizadas reuniões entre as equipas técnicas e entre estas e os responsáveis, e são apresentados relatórios sobre as actividades e as acções executadas. O intuito é o de apreciar e reflectir sobre a qualidade dos serviços e o desempenho da instituição.

E, como sintetiza um dos entrevistados:

> "Essas reuniões servem não só para delinear estratégias de intervenção relativamente aos utentes, mas também para, de certa forma avaliarmos a nossa actuação." (E4CASA: 16).

[17] Registe-se que aquando o ingresso na instituição os indivíduos assinam um documento, de acordo com o qual "se assumem como os principais responsáveis pelo seu processo de reinserção social, profissional e familiar." (E2CASA: 20).

É aliás, tendo por base esse exercício reflexivo por parte dos actores institucionais sobre a prática desenvolvida e o ensejo de agenciar uma "cultura de qualidade"[18], que passamos ao ponto que se segue.

2.1.2. Reflexão dos agentes da instituição sobre o Projecto

A abordagem que aqui se inicia assenta na importância que conferimos à **autoava**liação, enquanto reflexão organizada no seio da equipa técnica e dos responsáveis da instituição que dinamizam o Projecto CASA.

Retivemo-nos, sobretudo, em quatro níveis de reflexão: a reflexão antes da acção (resultante de conversas e reuniões de equipa); a reflexão na acção (que envolveu um "parar para pensar" e permitiu assimilar episódios inesperados, repensando as formas de actuação); a reflexão após a acção (que conduziu a um "olhar para trás" e a uma análise sobre o que foi feito); por fim, a auto-reflexão (uma reflexão individualizada sobre a acção com base na experiência de cada um dos agentes da instituição, nos seus conhecimentos e na sua capacidade técnica)[19].

Pensamos que a conjugação destes quatro níveis nos permitirá apreender não só a adequação dos resultados obtidos aos objectivos propostos, como também reflectir sobre o sentido que os agentes da instituição atribuem à sua acção, sobre as virtualidades e sobre as limitações associadas à aplicação da Medida em análise.

Assim, e contextualizando a experiência aqui em causa, importa recordar que a (re)inserção sócio-profissional de indivíduos que se incluem nas categorias ou grupos sociais desfavorecidos – nomeadamente, os toxicodependentes e os alcoólicos em recuperação, os desempregados de longa duração, os sem-abrigo, os ex-reclusos, os seropositivos, as pessoas com perturbações psiquiátricas e as

[18] Sobre a Cultura de Qualidade veja-se mais pormenorizadamente Serra (2002).
[19] Para o efeito tomamos como base o modelo de autoavaliação proposto por J. Foolen (1992).

que se encontram em situação de carência sócio-económica - surge como área indispensável de actuação do Projecto, enquadrada nos objectivos específicos que o sustentam[20].

Os indivíduos que compõem estas categorias/ grupos, dado ocuparem os lugares mais baixos no espaço das posições sociais, encontram-se particularmente vulneráveis às situações de pobreza, tendendo a ser alvo de processos de exclusão social e a acumular *handicaps* que dificultam o acesso à condição de cidadania plena e à sua integração no mercado de emprego[21]. Ora, este conjunto de factores, associado à forma estigmatizante como são encarados pelo resto da sociedade favorecem, em larga medida, o desenvolvimento de mecanismos identitários que se manifestam na emergência de "modos de vida" específicos que, por sua vez, traduzem as diferentes formas como os indivíduos se movem no espaço social. Como refere Capucha (2000a):

> "(...) o conceito de "modos de vida" constitui o elemento mediador que articula os recursos e os constrangimentos associados à ocupação de uma determinada posição na estrutura social, globalmente definida, e o sistema das práticas quotidianas, das avaliações, das representações, das referências sociais e culturais e as escolhas estratégicas feitas pelas famílias ou pelos indivíduos no contexto das disponibilidades desses recursos e das limitações impostas por esses constrangimentos." (Capucha, 2000a: 29).

Neste âmbito, e atendendo a que estamos perante uma população que aglutina um conjunto de indivíduos sujeitos a processos complexos de exclusão e de auto-exclusão - e que se deparam com a necessidade de se adaptarem não só a um novo espaço físico, mas também a regras de convivência e de sociabilidade (a que de todo não estavam habituados) -, qualquer que seja o tipo de intervenção a

[20] Destes salientamos: o desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais com vista à promoção da autonomia; a promoção de espaços de formação profissional de forma a proporcionar àquela população a capacidade de disputar de igual para igual uma oportunidade de ingressar no mercado de trabalho; a implementação e a dinamização de ateliers ocupacionais que funcionem como experiências facilitadoras de integração no mundo laboral; a potencialização de hábitos de trabalho no grupo, nomeadamente o da pontualidade e o do cumprimento de regras estabelecidas; a definição de um projecto de vida sustentado (Cf. documento de Candidatura à Medida).

[21] Veja-se OEFP (1998).

efectuar, é premente um acompanhamento cuidado e, dentro do possível, multidireccionado.

Sob esta perspectiva, a aquisição de aptidões sociais e pessoais, bem como de competências profissionais, assume um papel fundamental no que concerne à alteração das condições de vida destes indivíduos, o que lhes possibilitará em última instância o exercício pleno dos seus deveres e direitos de cidadania.

Na medida em que ter um emprego ou desempenhar uma profissão pode também significar ter acesso a um rendimento que permitirá satisfazer (algumas) necessidades básicas, com vista à autonomia, a (re)inserção sócio-profissional constitui-se como parte integrante da intervenção ao nível do CASA. Repare-se que o que está em causa não é somente a obtenção de um trabalho e de uma remuneração mas, e sobretudo, a posse de condições que permitam estabelecer projectos de vida, construir um estatuto e uma identidade social, alimentar uma imagem positiva de si mesmo, e alargar as redes de sociabilidade.

O trabalho desenvolvido pelos técnicos passa então, não só por ter em conta factores de ordem material (as reduzidas ou inexistentes qualificações escolares e profissionais, a situação de desemprego e o desemprego de longa duração), como também dinâmicas subjectivas (relacionadas com a desvalorização da auto-imagem, com a fraca capacidade de mobilização de recursos, com a escassez de iniciativa para criar ou procurar emprego e de orientação para a sobrevivência quotidiana, com a acomodação à escassez de oportunidades e com a falta de motivação, indisciplina pessoal e incapacidade de desempenho social regular) e relacionais, tendencialmente geradoras das situações precárias que atingem estes grupos[22].

Estamos, por conseguinte, perante uma diversidade de problemáticas (muitas delas cumulativas) que se colocam não só ao nível individual mas também ao nível societal (associado às representações negativas e preconceituosas por parte de alguns empregadores) sobre as quais o CASA procura actuar.

[22] Cf. Capucha (1998; 2000).

Todavia, e não obstante os esforços, os técnicos continuam a experienciar tensões e dificuldades que obstam o desenvolvimento "normal" do seu trabalho. Referimo-nos, nomeadamente a "um certo" estigma que acompanha a Instituição (e, consequentemente, os seus usuários), conforme se pode depreender do conteúdo dos excertos que seguidamente apresentamos:

> "A instituição ainda é vista como estando ligada aos drogados, isto apesar de atendermos pessoas com os mais variados problemas que, muitas vezes, nada têm a ver com a toxicodependência..." (E3CASA: 13).

> "Para as pessoas que não estão sensibilizadas para estas questões é muito complicado. E depois estamos num distrito (...) com características ainda muito rurais, com uma mentalidade ainda muito provinciana, com uma tradição cultural muito vincada..." (E5CASA: 4).

> "Há ainda muito preconceito associado a estas problemáticas. (...) E isso reflecte-se nalguma resistência da comunidade em integrar estas pessoas." (E4CASA: 8).

Uma outra adversidade com que estes técnicos se defrontam relaciona-se com o facto de que, ao terem que coabitar num mesmo espaço pessoas portadoras de características marcadamente heterogéneas, a interacção entre os indivíduos se torna deveras difícil. Dir-se-ia que o sentido prevalecente é o da intolerância, o do individualismo e o da revolta – sobre o qual é importante, também, intervir:

> "São pessoas com trajectórias de vida distintas e com problemáticas diferentes umas das outras (...) as idades também são diferentes, e fazê-los entender que se todos aqui se encontram é porque necessitam, não é de todo fácil. Não sei porquê, mas (...) são muito intolerantes uns com os outros. Além disso, sentem que estão dependentes de uma instituição – têm que viver com outras pessoas, têm que cumprir regras e horários..." (E4CASA: 19).

> "Não sei explicar, mas uns sentem-se superiores aos outros, ou porque nunca beberam, ou porque nunca se drogaram, ou porque os patamares em que se encontram são também diferentes – alguns estão agora a sair das drogas, outros já saíram há muito tempo, outros já conseguiram um emprego e uma situação relativamente estável e acham os outros uns parasitas..."(E3CASA: 15).

É, pois, perceptível um sentimento de humilhação, de vazio e de inutilidade. Sobretudo para aqueles para quem o trabalho, além de fonte de rendimento, continua a ser o principal referencial para a definição do seu estatuto social e que, por falta de oportunidades objectivas (para a aquisição de competências, aptidões e saberes ou para fazer valer as relações sociais), foram arrastados para a esfera da inactividade e da assistência. Referimo-nos, particularmente, aos desempregados de longa duração.

Naquele conjunto de indivíduos podemos, ainda, identificar um outro tipo de situação onde o que sobressai não é tanto a falta de qualificações e de competências, mas "a acomodação a círculos de pobreza instalada" bem como a adopção (não raras vezes voluntária) de modos de vida marginais em ruptura com os valores e a normatividade dominantes (AAVV., 2002). É o caso dos sem-abrigo, dos ex-reclusos, e dos toxicodependentes e alcoólicos em tratamento, para quem a desafectação total ou parcial do mundo do trabalho é voluntária e assumida.

A progressiva diluição de hábitos e de laços sociais que balizam o quotidiano dos utentes do CASA traduz-se, regra geral, na desmotivação, que dificulta (podendo mesmo impedir) a sua reinserção social e laboral. Esta reacção não surge isolada, já que a ela se aliam outros factores, tais como a falta de confiança nas suas próprias capacidades, e a acomodação à situação de dependência:

> "Nem sempre os utentes querem colaborar connosco. (...) E a partir do momento em que eles não fazem nada por isso, nós enquanto técnicos, nada podemos fazer. (..) Eles têm que ser os principais protagonistas da sua inserção (...). Só lhes podemos dar os meios, o resto é com eles. Não os podemos obrigar." (E4CASA: 14).

> "Dizem que querem trabalhar mas, na realidade, não estão dispostos a adaptar-se às ofertas que aparecem (...) O que eles querem é que a oferta se adapte a eles. Uma das explicações para esse tipo de atitude é (...) o facto de haver outras formas de obter rendimentos sem grande esforço (...) Muitas vezes chegam aqui por obrigação, ou seja, porque lhes foi dito que têm de arranjar emprego... e eles por si só adoptam estratégias para serem recusados. (...) Nós sabemos que todos estes empregos dirigidos a pessoas

> com baixas qualificações são empregos mal pagos, na ordem do salário mínimo nacional e as pessoas sabem disso e sabem também que podem receber esse valor sem grande esforço (...) E se o dinheiro lhes vem via subsidio de desemprego ou via Rendimento Mínimo Garantido porque se hão-de sujeitar a horários, a serem mandados e a trabalharem?" (E5CASA: 6).

Este último testemunho permite-nos uma outra observação, que diz respeito à frequente (des)adequação entre as capacidades e as expectativas dos utentes, e as ocupações profissionais disponíveis. Situação que o CASA tenta, sempre que possível, reverter. Nomeadamente, através da qualificação profissional dos indivíduos:

> "Apostamos muito na formação (...) Sabemos que a oferta de emprego não é grande, muitas vezes os conhecimentos adquiridos estão absoletos, a adaptação a novas funções não é fácil... e o mercado de trabalho é cada vez mais competitivo." (E5CASA: 12).

Mas, para além das dificuldades inerentes ao comportamento dos indivíduos, por um lado; à falta de competências profissionais, por outro, há que ter também em conta os parcos recursos disponíveis em matéria de estruturas/ equipamentos sociais, na região, que complementem o trabalho realizado no âmbito do CASA:

> "Ainda temos que mandar os nossos utentes para instituições fora do distrito e é muito complicado conseguir comunidades terapêuticas credíveis. É muito difícil arranjarmos vaga e com rapidez, sobretudo nas comunidades estatais..." (E1CASA: 18).
> [O entrevistado refere-se à falta de uma unidade de desintoxicação alcoólica]

> "Deviam existir mais balneários e mais camas afectas aos sem-abrigo, às pessoas que não têm onde dormir. Caem todos aqui (...) O ideal era que as estruturas existentes (...) tivessem uma parte das instalações para dar apoio e resposta a situações de exclusão." (E1CASA: 19).

> "Não existe um outro local no distrito que possa acolher pessoas e que simplesmente acolha (...) Deviam existir sítios de passagem..." (E2CASA: 23).

> "Se houvesse outra instituição que (...) ainda que não tivesse os mesmos objectivos que os nossos fosse simplesmente um albergue e que pudesse dar resposta apenas em termos de acolhimento a situações desse género, nós poderíamos fazer um melhor trabalho e não funcionar como instituição de acolhimento mas mais de intervenção. Muitas vezes os utentes acabam por aceitar as regras, e os objectivos em termos de trabalhar a sua inserção não por estarem motivados para tal, mas porque querem um abrigo, uma refeição quente, um lugar..." (E2CASA: 22).

Em termos de obstáculos que se colocam à prossecução do Projecto, importa ainda assinalar a exiguidade dos espaços físicos[23], o que condiciona, em larga medida, o desenvolvimento de novas actividades do CASA e o funcionamento de outros ateliers ocupacionais, por um lado; a capacidade de resposta às solicitações (principalmente em relação ao centro de noite e ao refeitório social), por outro - "Estamos realmente muito limitados..." (E2CASA: 12), dizem-nos.

Paralelamente, são também apontadas dificuldades de gestão que advêm dos atrasos relativamente ao recebimento dos apoios financeiros, o que obriga a Direcção do GSAF a recorrer a outros tipos de financiamentos para fazer face às despesas:

> "... a questão coloca-se em termos de tesouraria. Temos problemas financeiros (...) que advêm do atraso do Estado em pagar os seus compromissos. (...) Se o Estado fosse escrupuloso no cumprimento das suas obrigações não havia problema absolutamente nenhum. Obriga-nos a uma grande ginástica financeira e a recorrer à Banca, ao crédito." (E1CASA: 29).

Esta situação vem, então, comprovar a dependência financeira a que este tipo de instituição está votada. Assim sendo, a gestão dos recursos torna-se extremamente complicada, o que se repercute não só ao nível do desenvolvimento e organização das acções, mas também ao nível dos recursos humanos:

---

[23] Registe-se que no mesmo imóvel em que funciona o CASA desenvolvem-se todas as outras actividades e valências inerentes ao GSAF.

> "(...) aliás, como em qualquer IPSS. Acabamos por ter uma rotatividade muito grande dos técnicos pela questão dos salários, por exemplo." (E4CASA: 12).

Um outro aspecto a referenciar neste rol de dificuldades, tem a ver com "a tendência para o imediatismo", isto é, para a demanda de respostas rápidas, não só por parte dos utentes, mas também por parte dos técnicos de outras instituições com as quais o CASA se articula – "Mas, como é sabido, o trabalho social é demorado e invisível, pelo menos a curto prazo" (E2CASA: 20). Os resultados não se atingem facilmente, e "as acções são alvo de avanços e recuos, de vitórias e derrotas" (E2CASA: 14).

Há, no entanto, alguns efeitos visíveis e que incentivam e justificam a continuidade do Projecto. Os testemunhos falam por si:

> "(...) os resultados para nós são claros - é ver que as pessoas são bem atendidas, que há um atendimento humano, que as pessoas se sentem acolhidas e que as pessoas têm possibilidades de se integrarem." (E1CASA: 16).

> "O que realmente é importante é sentir as pessoas, ouvi-las, acompanhá-las, sentir que estão a caminhar, que estão a crescer..." (E1CASA: 17).

> "Para nós basta saber que um dos nossos utentes conseguiu restabelecer os laços perdidos... basta-nos saber que apenas um conseguiu, para acharmos que tudo isto vale a pena!" (E4CASA: 16).

O êxito das intervenções não se mede, pois, em função dos resultados quantitativos mas, e sobretudo, pelo seu contributo em termos de solidariedade e coesão social.

Assim, e em matéria de resultados alcançados e avaliação do trabalho desenvolvido, foi-nos afirmado o seguinte:

> "A avaliação que fazemos é muito positiva, tanto mais que nenhuma situação fica sem resposta. (...) Há um esforço contínuo para melhorar o nosso trabalho seja no plano institucional, seja no plano da prestação de serviços." (E2CASA: 18).

Sobre este assunto, repare-se ainda nos excertos que se seguem, retirados do Relatório Final do Projecto:

> "O CASA dotou a Região do Minho-Lima de uma infra-estrutura social que não existia. Foi criada, em primeiro lugar, uma resposta global para as mais diversas problemáticas de exclusão social, cuja necessidade era premente. Em segundo lugar, usufruíram e continuam a usufruir do CASA inúmeras pessoas (mais de 1.200 entre 1997 e 1999) que, até então, não encontravam respostas adequadas para os seus problemas. Em terceiro lugar, foram criados diversos postos de trabalho (doze). Em quarto lugar, a instituição tem feito todo um trabalho de sensibilização da comunidade envolvente para estas problemáticas, e de incentivo à participação de todos na construção de uma sociedade mais justa e coesa. Por fim, o investimento realizado teve e continua a ter um impacto social visível, muito significativo e positivo."

De toda esta exposição resulta que, malgrado algumas contrariedades, os resultados apresentados correspondem, grosso modo, aos critérios de qualidade esperados (pelo menos do ponto de vista dos responsáveis e dos técnicos da Instituição). As expectativas, essas, vão aumentando à medida que as actividades se desenvolvem. E, na procura de melhorar cada vez mais a qualidade dos *outputs*, os entrevistados lançaram algumas propostas, às quais não queremos deixar de fazer menção. Referem-se, mormente, à necessidade de, futuramente, privilegiar uma intervenção mais estruturada e direccionada implicando, por exemplo, a organização de "grupos de desenvolvimento específicos" vocacionados para problemáticas diferentes, como seja, por exemplo, a da dependência (de álcool e/ ou de drogas) e a do desemprego. Isto na tentativa "de trabalhar mais individualmente por grupo de problemáticas e não os indivíduos em si (...) de modo a conseguirmos intencionalizar um pouco mais a nossa intervenção." (E2CASA: 14)

De facto, e perante a heterogeneidade das situações inventariadas pelos técnicos, as formas de actuar têm que ser distintas:

> "É certo que as problemáticas se entrecruzam mas as intervenções têm que ser mais especificas. Daí que haja necessidade de diferenciarmos e de criarmos grupos de trabalho para cada uma destas problemáticas" (E2CASA: 14).

Com estes "grupos terapêuticos" pretende-se:

> "(...) diluir o sentido de unidade e de singularidade e fazê-los perceber [aos utentes] que há muitos factores que contribuem para o desemprego e que não são apenas individuais. (...) Trata-se, no fundo, de minimizar a culpa de cada um. (...) Ou seja, para além das questões mais instrumentais relacionadas com as estratégias de procura de emprego activas (...), há também o acompanhamento emocional dessas pessoas." (E5CASA: 11).

Uma outra proposta proferida está associada à necessidade de reequacionar algumas das regras intrínsecas ao funcionamento do CASA, o que passa também pela criação de outros equipamentos sociais similares. Isto porque, como refere uma das técnicas:

> "(...) quando eles [os utentes] infringem as regras e têm que abandonar a instituição muitas vezes não temos qualquer solução para lhes dar. Há depois o caso daqueles que já atingiram o limite de tempo para estarem na instituição e para os quais não temos respostas viáveis. Outras vezes é a nossa própria integridade física que está em jogo – muitas vezes somos ameaçadas de represálias. Acabamos por lidar com essas ameaças de forma mais ou menos normal, mas também há aqueles casos que nos fazem temer (...) A nossa população alvo é bastante complexa e a nossa intervenção muito abrangente." (E4CASA: 19-20).

São, como vimos, várias as propostas ao nível do melhoramento da intervenção social junto destas categorias/ grupos que se encontram particularmente debilitados e em situação de franca desaliança e desarticulação face ao mercado de trabalho, e ao meio envolvente em geral. Algumas dessas propostas serão, e de acordo com o que nos foi possível averiguar, executadas a muito curto prazo – pelo menos aquelas que respeitam directamente ao CASA:

> "É nosso objectivo prosseguir na luta pela inclusão daqueles que se encontram à margem do sistema (..) e sempre que possível, tudo faremos para responder, cada vez melhor, às necessidades de todos os que nos procuram..." (E1CASA: 18).

2.2. O MERCADO SOCIAL DE EMPREGO DIRIGIDO AO CIDADÃO COM DEFICIÊNCIA MENTAL

O Núcleo da APPACDM de Viana do Castelo, iniciou o seu trabalho em Dezembro de 1971, tendo em Maio de 1972 aberto a primeira Delegação na região do Minho-Lima.

Particularmente vocacionada para o atendimento e inclusão da pessoa com deficiência mental, são objectivos gerais da Associação[24]: promover a integração do cidadão com deficiência mental, no respeito pelos princípios de normalização, personalização, individualização e bem-estar; sensibilizar e co-responsabilizar a sociedade e o Estado, nas formas possíveis para o papel que lhes cabe na resolução dos problemas dos cidadãos com deficiência mental e suas respectivas famílias; defender e promover os reais interesses e satisfação das necessidades dos deficientes mentais nas instituições, no trabalho, no lar e na sociedade; fomentar a criação de novas estruturas, delegações ou estabelecimentos por forma a gradualmente satisfazer as necessidades existentes na área da sua actuação, entre outros.

Nesse sentido, esta APPACDM tem vindo a criar e a implementar uma rede de infra-estruturas multifacetada (abrangendo variadas formas de apoio à pessoa com deficiência, de todas as idades), da qual fazem parte as seguintes estruturas e serviços, que se distribuem quer pela cidade de Viana do Castelo, quer por alguns dos concelhos da região do Minho-Lima.

[24] De acordo com o artigo 5º dos Estatutos da APPACDM de Viana do Castelo.

APPACDM
de
Viana do Castelo

- Serviços Centrais
- Serviços Técnicos
- Serviço de Ajuda Precoce (SAP)
- Gabinete "Soelo"
- Creche e Jardim de Infância Integrado do Cabedelo
- Centros Educacionais
- Centro de Formação Profissional de Areosa, Melgaço e Ponte de Lima
- Centro de Actividades Ocupacionais (CAO)
- Centro de Emprego Protegido de Viana do Castelo (CEPVI)
- Lares Residenciais

Nos Serviços Centrais funcionam a Direcção da Instituição, o Secretariado, o Departamento de Recursos e Gestão de Pessoal, o Departamento de Relações Públicas, o Gabinete de Estudos e Projectos, o Gabinete de *Design* e a Biblioteca.

Os Serviços Técnicos são uma estrutura de suporte e apoio a toda a dinâmica de reabilitação da pessoa com deficiência. Os serviços prestados são vários: serviços de psicologia, serviço social, terapia ocupacional, terapia de fala e serviços de saúde; dirigem-se às crianças, jovens e adultos com deficiência mental e outras.

Nos Serviços Administrativos, por sua vez, encontram-se o Departamento de Recursos e Gestão do Pessoal, a Contabilidade, a Tesouraria, o Centro de Recursos, o Serviço Administrativo e o Departamento de Informática

O Serviço de Ajuda Precoce (SAP), destina-se a apoiar as famílias com crianças dos 0 aos 6 anos, com deficiência, atraso de desenvolvimento ou risco. Este serviço oferece àquelas famílias: um suporte educativo, terapêutico, psicológico e social; informação relativa ao desenvolvimento da primeira infância; um programa de apoio baseado nas necessidades da família e da criança tendo como finalidade a compreensão das suas dificuldades, o conhecimento e o

aproveitamento das suas capacidades; a colaboração com outros serviços de modo a favorecer a integração da família na comunidade. Nesse sentido, são feitas visitas domiciliárias semanais e/ ou no Centro, principalmente nos casos em que a intervenção sistemática da Terapeuta ocupacional ou da fala é considerada fundamental.

O "Soelo", por seu turno, é um gabinete de atendimento que presta apoio nas áreas de consulta psicológica e desenvolvimento, e das terapias ocupacionais e da fala (entre outras). Neste gabinete são também prestados serviços de recrutamento e selecção de pessoal para empresas; de orientação vocacional e profissional; de formação em diversas áreas.

Quanto ao Jardim de Infância do Cabedelo, os serviços prestados - nos domínios da autonomia, socialização, linguagem, desenvolvimento cognitivo, áreas de expressão e terapias ocupacionais e da fala, têm como base actividades curriculares subjacentes à dinâmica da creche e do jardim de infância. Destina-se a crianças dos 18 meses aos 6 anos.

Já nos Centros Educacionais (sitos um no concelho de Monção, outro no de Ponte da Barca, e o terceiro em Viana do Castelo), é feito o acompanhamento de cidadãos com deficiência mental e/ outras associadas, objectivando-se o desenvolvimento físico e psicológico de crianças e jovens (entre os 6 e os 15 anos), através de projectos adequados às respectivas idades, a fim de os preparar para a formação profissional ou para uma actividade ocupacional. Acrescente-se que, com esse propósito, são utilizados dois tipos de *curriculum*: o adaptado e o alternativo.

No que se refere ao Centro de Formação Profissional da Areosa (em Viana do Castelo), de Melgaço e de Ponte de Lima, importa salientar que a sua principal finalidade é a de promover a inserção dos formandos na sociedade, mais concretamente no mundo laboral. Desse modo, a equipa técnico-pedagógica responsável pelos três núcleos que constituem o Centro de Formação Profissional tem como objectivo: potencializar as capacidades dos formandos; proporcionar aprendizagens activas, significativas e socializadoras; contribuir para o

desenvolvimento psicossocial dos formandos; proporcionar experiências diversificadas visando o desenvolvimento numa relação de aproximação às experiências da vida activa; promover a aproximação das práticas desenvolvidas nos espaços oficionais com as realidades laborais do contexto externo. A Formação Profissional destina-se aos jovens com idade igual ou superior aos 15 anos, com deficiência mental e/ outra, ligeira ou moderada. As áreas de formação são diversificadas e abrangem domínios como a agro-pecuária, a jardinagem, a carpintaria, a construção civil, o corte e a costura, a mecânica e a pintura-auto, a serralharia e a tecelagem.

Quanto ao Centro de Actividades Ocupacionais (CAO), a funcionar nos concelhos de Melgaço, Monção, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Valença e Viana do Castelo, os principais objectivos vão no sentido de: estimular e facilitar o desenvolvimento possível das capacidades remanescentes das pessoas com deficiência grave e/ ou profunda; favorecer o seu equilíbrio físico, emocional e social; estabilização do comportamento; manutenção dos cuidados básicos e das aquisições feitas até então; treino de autonomia. O CAO destina-se a todos aqueles indivíduos, com idade igual ou superior aos 16 anos, que não reunam as condições para integrarem o regime de emprego protegido.

O Centro de Emprego Protegido, por sua vez, visa assegurar a valorização pessoal e profissional das pessoas deficientes, facilitando a sua passagem, quando possível, para um emprego não protegido. Presta serviços quer no Sector Oficinal - subdividido em duas áreas: a artesanal (bordados, tecelagem e artefactos de madeira) e a oficinal (que inclui lavandaria, serralharia, carpintaria, parques infantis, restauro, construção civil, entre outras); quer no Sector da Agro-Pecuária (jardinagem, floricultura forçada, produção de carne, etc.). Acrescente-se que o regime de emprego protegido se aplica àqueles deficientes que, não podendo ser abrangidos pela regulamentação do trabalho dos deficientes em geral, preenchem cumulativamente os seguintes requisitos: terem idade para o trabalho nos termos da lei geral; terem concluído o adequado processo de reabilitação médica; estarem registados nos competentes serviços do Ministério

do Trabalho; manifestarem suficiente autonomia nas actividades quotidianas; revelarem suficiente capacidade de interpretação e de execução de normas e tarefas que lhes sejam cometidas; possuírem capacidade média de trabalho não inferior a um terço da capacidade normal exigida a um trabalhador não deficiente no mesmo posto de trabalho[25].

Por fim, e no âmbito residencial, convém referir que os Lares actuam como estruturas de retaguarda de apoio à reabilitação dos cidadãos com deficiência mental, e/ ou outras associadas, com idades entre os 6 e os 17 anos (com excepção do Lar de semi-autónomos que recebe utentes dos 18 anos em diante). São dez os lares residenciais: 6 situam-se em Viana do Castelo, 2 em Monção, 1 em Melgaço e 1 em Valença. Funcionam de segunda a sexta-feira e durante o fim de semana (no caso do Lar de carácter permanente), e estão enquadrados em zonas residenciais normais disponíveis a qualquer indivíduo.

Passando concretamente ao funcionamento organizacional da Associação, importa sublinhar alguns aspectos que a caracterizam. Em primeiro lugar, a interdependência existente entre as várias estruturas, se bem que cada uma delas funcione como uma entidade quase autónoma; isto é, com suficiente autonomia na gestão das suas operações, o que nos conduz a uma certa descentralização, porém uma descentralização limitada. Isto porque todas as estruturas estão sob a égide da Direcção. Os membros da Direcção e os responsáveis pelas estruturas reúnem-se periodicamente, partilham dificuldades e propõem soluções. Acrescente-se que essas reuniões tanto são *intra* como *inter* serviços. A informação passa então de estrutura em estrutura desenvolvendo-se, desse modo, uma visão de conjunto da organização (E12APP). Trata-se, na nossa opinião, de uma estrutura híbrida, na qual parece existir um mecanismo de coordenação entre o controlo e a autonomia.

Em segundo lugar, cada estrutura faz parte de um sistema integrado, comportando um conjunto de objectivos, sendo que todos os colaboradores são

[25] De acordo com o Decreto-lei n.º 40/83, de 25 de Janeiro.

tidos como responsáveis no cumprimento dos objectivos definidos. Nesse sentido, os dirigentes desempenham os papéis de líderes e utilizam a persuasão e a negociação como formas para atingir esses fins. O encorajamento ao profissionalismo, ao dinamismo, ao diálogo e à inovação são permanentes. A título exemplificativo retiramos alguns excertos dos Relatórios Anuais apresentados aquando a abertura dos Anos Lectivos[26]:

> "Urge (...) promover ao nível da Instituição em que estamos inseridos o debate permanente, franco, aberto e construtivo das diferentes tendências. (...) Importa promovermos a ousadia em todos os momentos da nossa vida, em todos os projectos em que nos inserimos"[27].
>
> "Todos devemos fazer um esforço no sentido de aprendermos a gerir a mudança de uma forma holística, isto é a olhar para a Instituição como um todo, em vez de nos concentrarmos apenas numa área. (...) Pugnaremos pelo todo que é a APPACDM de Viana do Castelo em detrimento da satisfação egocêntrica dos programas da estrutura onde estamos integrados"[28].
>
> "É indispensável promover uma lógica de inovação estratégica nesta APPACDM que nos permita sermos capazes de conceber, adaptar ou copiar criativamente novas respostas e de forma continuada"[29].
>
> "Num período de mudanças estruturais rápidas, como as que vivemos nos últimos tempos, os únicos que sobreviverão são os Líderes da Mudança. Nós (...) assumimos o desafio (...) de sermos, efectivamente, uma Instituição Líder de Mudança"[30].

Ao funcionamento das diversas estruturas que compõem a APPACDM de Viana do Castelo está, pois, consubstanciada uma gestão de tipo empresarial, inovadora e dinâmica, o que exige de todos os colaboradores um esforço

---

[26] Todos os anos, após as férias de Verão e dando início ao "Novo Ano Lectivo" é realizado um encontro entre todos aqueles que colaboram na Organização, no qual é feito um balanço reflexivo sobre tudo aquilo que aconteceu no ano transacto. Nesse encontro é entregue aos presentes um Relatório do qual constam informações respeitantes à Organização, tida como um todo. Paralelamente são lançados desafios, com vista a uma melhoria do desempenho da Instituição.

[27] Cf. Relatório de Abertura do Ano Lectivo 1995/96.

[28] Cf. Relatório de Abertura do Ano Lectivo 1996/97.

[29] Cf. Relatório de Abertura do Ano Lectivo 1999/00.

[30] Cf. Relatório de Abertura do Ano Lectivo 2001/02.

contínuo, a par de um trabalho estruturado e integrado de apoio à pessoa com deficiência (e seus familiares).

Neste contexto, julgamos ser igualmente importante relevar as acções de formação e de aperfeiçoamento (organizadas ou não pela Associação) quer do pessoal interno, quer do de outras instituições similares. De facto, a realização e a participação em conferências, simpósios e encontros (seja ao nível internacional, seja aos níveis nacional e regional) são constantes.

A par disso, a Associação tem vindo a investir na informação, na educação e na sensibilização dos pais e da sociedade em geral, chamando a atenção para as problemáticas da pessoa com deficiência mental: aos pais, através do Jornal "Espaço Aberto" da APPACDM, de publicações específicas e sobretudo, através de reuniões com as equipas técnicas; ao público em geral, através de acções várias que intentam mostrar que a pessoa com deficiência é capaz – referimo-nos, nomeadamente, à realização de exposições de trabalhos (desenho, pintura, oficinas), e à participação e organização de encontros desportivos, por exemplo.

E porque se trata de uma organização activa e participativa - que procura o diálogo e a proximidade a outras instituições análogas - enquanto membro da *Mobility International*, a APPACDM de Viana do Castelo participa em diversas iniciativas (congressos e seminários) e tem promovido o intercâmbio com as outras Associações filiadas, proporcionando tanto aos técnicos, como aos utentes o contacto com experiências estrangeiras.

A instituição tem assim procurado "não se fechar dentro das suas fronteiras", estimulando, sempre que possível, o relacionamento e a troca de experiências com outras instituições similares e individuais de outros países. A título exemplificativo, salientamos o envio de vários trabalhos executados pelos alunos da Associação a uma das maiores exposições de trabalhos organizada pela *Royal Society for Mentally Handicapped Children and Adults* (MENCAP), em Londres; a participação dos seus atletas em diversos Encontros Internacionais Desportivos realizados na Bélgica, na Irlanda (*Special Olympics*), na Espanha (Ande) e nos EUA (actividades promovidas pelo *Special Olympics* e *Very*

Special Arts). De referir ainda que através do seu Grupo de Bombos, Gigantones e Cabeçudos, esta Associação tem participado e representado Portugal nos festivais do *Very Special Arts* nos EUA, na Bélgica e na Espanha.

Na procura incessante de melhorar e complementar o apoio e os serviços prestados ao cidadão com deficiência mental, esta APPACDM tem vindo a candidatar-se a vários programas e projectos, quer ao nível nacional, quer internacional. Nesse quadro são de referenciar algumas das candidaturas, aprovadas, e que deram origem a vários projectos a favor das pessoas deficientes (em vários domínios como a melhoria de acessibilidades, o emprego e a investigação), e cuja intervenção tem vindo a mostrar-se profícua em toda a região do Minho-Lima. Destacamos: o Programa HORIZON (que permitiu a concretização de vários projectos, como sejam: o Projecto Renaace/Vulcano e o Renaace/ Balantic), o Programa HELIOS, o EQUAL, o Subprograma INTEGRAR (Medida 3) e o Mercado Social de Emprego.

Paralelamente, e porque a APPACDM (embora por força dos seus estatutos esteja fundamentalmente vocacionada para a área da deficiência mental) tem vindo a alargar o seu leque de actuação - não se confinando à pessoa com deficiência mental mas a todos aqueles que se encontrem em situação vulnerável à exclusão social – tem-se candidatado a diferentes Projectos e Programas, de entre os quais distinguimos o Programa SER CRIANÇA e a Medida 2 do Subprograma INTEGRAR.

Em suma, parece estarmos perante uma IPSS cujo objectivo passa, indubitavelmente, por promover a inclusão e a qualidade de vida do cidadão com deficiência mental. Nesse âmbito, tem sido relevante a evolução da Associação, quer no que concerne às estruturas criadas e, subsequentemente aos serviços prestados, quer ao número de utentes a que vem prestando apoio. Refira-se que à data a que reporta este estudo, a Instituição tinha cerca de 460 utentes, apoiados

por cerca de 363 trabalhadores[31] do quadro da Instituição. A este propósito importa ter presente o número avultado de assalariados o que, no contexto do tecido económico da região, torna a APPACDM num forte empregador. Repare-se na diversidade das funções e profissões contempladas no Quadro de Pessoal da Instituição: Director técnico (1), Director adjunto (1), Directores de Centro (2), Auxiliares pedagógicos (46), Motoristas (5), Empregados auxiliar (27), Empregados rurais (6), Cozinheiras (11), Educadores de infância (6), Educadores sociais (5), Terapeutas ocupacionais (5), Terapeutas de fala (3), Psicólogos (8), Técnicos de serviço social (10), Enfermeiras (2), Contabilistas (3), Médico (1), Programador informático (1), Desenhador (1), Engenheiros técnicos de produção agrícola (3), Professores (4), Arquitecta (1), Relações públicas (1), Engenheiro da saúde e segurança do trabalho (1), Sociólogo (1), Ecónomo (1), Técnico de reabilitação (1), Animador cultural (1), Arquitecto (1, *Designer* (1), Ceramista (1), Monitores (29), Auxiliares de ocupação (44), Recepcionistas (4), Chefe de secretaria (1), Chefe dos serviços administrativos (1), Oficiais de secretaria (13), Escriturários dactilógrafos (3), Auxiliar de informática (1), Guarda nocturnos (2), e ainda: Auxiliares de lavandaria e de cozinha, Electricistas, Pedreiros, Carpinteiros, Pintores de construção civil, Serralheiros, Empregados de balcão, Auxiliares de ocupação dos Lares residenciais, Tractoristas e Ajudantes de jardinagem.

Por outro lado, vislumbra-se um esforço permanente em termos do aperfeiçoamento qualitativo dos serviços prestados, o que se reflecte quer na formação contínua dos técnicos, quer no investimento e no reforço das diferentes estruturas, quer ainda na adopção de uma atitude dinâmica, inovadora e, de certa forma audaz. As oportunidades relativamente à utilização de financiamentos públicos (nacionais ou internacionais) não são desperdiçadas e, nesse sentido, há

[31] Valores relativos ao ano de 2000, conforme o Relatório de Gerência. Registe-se que de acordo com o *site* da Associação, em Janeiro de 2004 o número de utentes ascendia a 650 e o de trabalhadores ao serviço da Instituição a 420.

uma procura incessante em matéria de maximização dos recursos disponíveis e que possam ser colocados ao serviço da organização:

> "É importante estarmos atentos a todas as oportunidades para que possamos ir buscar todos os benefícios possíveis." (E15APP).

Referimo-nos em particular às várias candidaturas apresentadas no âmbito de diversos Programas/ Medidas, aos acordos celebrados com o CDSSS e aos apoios concedidos pelas autarquias e pelos associados[32]. Por fim, é de sublinhar o papel activo desempenhado ao nível da comunidade em que se inscreve, quer em termos sociais, quer económicos (embora se trata de uma Instituição sem fins lucrativos, mas que gera, por exemplo, um número considerável de empregos), evidenciando-se enquanto entidade promotora do desenvolvimento social local.

2.2.1. Princípios orientadores do projecto

O caso que passamos a expor inscreve-se no âmbito do Mercado Social de Emprego (MSE) que, como já foi anteriormente referido[33], abrange um conjunto de medidas destinado a combater o desemprego, e se desenvolve numa tentativa de inserção dos desempregados e outros públicos em dificuldade (nomeadamente as pessoas com deficiência) em actividades destinadas a satisfazer as necessidades que não são asseguradas pelo funcionamento normal do mercado. Essas medidas:

> " (...) são expressas precisamente através de programas específicos (...) que pretendem promover acções, que criem incentivos, que retirem obstáculos, que tentem ultrapassar as dificuldades acrescidas que esses grupos alvo desfavorecidos (...) têm para conseguir estar igualmente munidos tal-qualmente a restante população em idade activa na sua inserção sócio-profissional." (E11IEFP: 1).

---

[32] Ainda a propósito da sustentabilidade financeira, refira-se que a APPACDM de Viana do Castelo "produz cerca de 33,0% daquilo que gasta", percentagem que resulta dos serviços prestados à comunidade e da venda de produtos.

[33] Consulte-se a este propósito o ponto 2 do Capítulo V desta dissertação.

De entre as várias medidas enformadas pelo MSE destacamos o emprego protegido (dirigido exclusivamente a pessoas com deficiência) e as empresas de inserção (que incluem pessoas com e sem deficiência), as quais permitem o exercício efectivo dos direitos reconhecidos e atribuídos aos cidadãos em geral, nomeadamente o direito ao trabalho.

Assim, e dando corpo a um dos objectivos estatutariamente instituído à APPACDM de Viana do Castelo:

> "Defender e promover os reais interesses e satisfação das necessidades dos Deficientes Mentais nas Instituições, no Trabalho, no Lar e na Sociedade, tendo como princípios básicos: partilhar lugares comuns; fazer escolhas; desenvolver capacidades; ser tratado com respeito e ter um papel socialmente valorizado"[34],

a instituição investiu no regime do emprego protegido e nas empresas de inserção, facultando aos jovens com deficiência mental da região do Minho-Lima uma maior e mais adequada integração sócio-profissional, "tendo por base as suas capacidades, competências e destrezas" (E13APP). Registe-se que esta experiência se inscreve num conjunto de estruturas/ serviços mais alargado da Instituição que visam suster um projecto de vida global e coerente, onde a qualidade de vida e a efectivação dos direitos de cidadania da pessoa com deficiência constituem pressupostos orientadores e de actuação. Como refere um dos entrevistados:

> "(...) temos jovens que chegam ao fim da formação [profissional] e demonstram óptimas aptidões em tudo, mas em termos de capital social não conseguem (...) garantir estabilidade no emprego (condição básica para uma integração sócio-profissional" (E13APP: 4),

o que os impossibilita de competirem no mercado normal de emprego, mormente porque a sua produtividade é inferior à de um outro trabalhador para o mesmo posto de trabalho. O emprego protegido e as empresas de inserção ao propiciarem formação e experiência profissional adequadas, por um lado às

[34] Cf. artigo 5° dos Estatutos da instituição.

competências sociais e profissionais dos jovens e, por outro, às necessidades da comunidade local, permitem o desenvolvimento das competências sociais e profissionais do cidadão com deficiência, aumentando assim a sua capacidade para competir no mercado normal de trabalho.

A este propósito, vale a pena citar algumas das vantagens enunciadas pelos entrevistados relativamente às medidas aqui em causa: possibilitam aos jovens com deficiência que depois da formação profissional ministrada pela instituição, "experimentem (...) a possibilidade de aplicar aquilo que aprenderam" (E13APP: 3), criando condições para que possam alcançar a "autonomia da pessoa em si, ou seja, da pessoa humana – autonomia pessoal, social e humana" (E13APP: 6); contribuem para a desconstrução "da imagem do deficiente enquanto indivíduo incapaz, diminuído e socialmente excluído" (E12APP: 2); estimulam o desenvolvimento de modalidades de trabalho adequadas às necessidades da comunidade e às potencialidades das pessoas com deficiência (E12APP); proporcionam às pessoas com deficiência uma adequada preparação e competências profissionais que facilitam, estimulam e promovem o acesso ao mercado do trabalho (E15APP).

Pese embora ambas as medidas se insiram no mesmo Programa (o MSE), e o objectivo seja similar (a inserção sócio-profissional dos grupos sociais mais desfavorecidos face ao mercado normal de trabalho), existem particularidades específicas a cada uma, para as quais já chamamos a atenção, nomeadamente no que concerne aos seus destinatários e aos modos de funcionamento. Senão vejamos.

De acordo com o Decreto-lei n.º 40/83, o emprego protegido tem como finalidade proporcionar aos deficientes que possuam capacidade média de trabalho igual ou superior a um terço da capacidade normal exigida a um trabalhador não deficiente no mesmo posto de trabalho, a correspondente valorização pessoal e profissional, facilitando a sua transferência para um emprego normal, quando tal lhes for assegurado convenientemente. "Teoricamente", como refere um dos entrevistados, as pessoas com deficiência

em regime de emprego protegido são consideradas trabalhadoras para todos os efeitos, sendo-lhes reconhecidos os direitos, os deveres e as garantias inerentes aos trabalhadores em regime normal de trabalho:

> "(...) estão perfeitamente enquadrados em termos de objectivos laborais, com contrato de trabalho assinado a termo certo (...) com o CEP [Centro de Emprego Protegido], neste caso com a entidade tutelar do CEP que é a APPACDM. Eles são trabalhadores de pleno direito, com contrato assinado a termo incerto e connosco ficarão até que surja a oportunidade de serem enquadrados no mercado normal de trabalho. Surgindo essa possibilidade, com o nosso apoio e com o apoio do Centro de Emprego Local, tentamos assegurar a viabilidade, dentro dos possíveis, da sua integração." (E14APP: 1).

O CEP recebe todas as pessoas portadoras de deficiência que correspondam e respeitem o articulado no Decreto-lei n.º 40/83, isto é que reunam as condições mínimas definidas por lei: têm que ser autónomos, têm que ter o processo médico-funcional concluído, e têm que produzir no mínimo 1/3 no posto de trabalho daquilo que um trabalhador "dito normal" produziria no desempenho dessa mesma tarefa e nesse mesmo posto de trabalho. Havendo o cumprimento desses critérios, ele ou ela é candidato ao CEP. Pode ingressar via reabilitação de uma instituição através da formação profissional, ou a título individual. Como refere um dos entrevistados, existe uma equipa técnica de avaliação, da responsabilidade do Centro de Emprego Local, que faz a avaliação primária inicial de estágio, e comprova se efectivamente a pessoa cumpre os critérios básicos definidos por lei:

> "Estamos em simbiose estreita com o IEFP, através do Centro de Emprego Local. Desde a primeiríssima hora, porque são eles que subsidiam, em certa medida, nomeadamente no que toca à incapacidade dos trabalhadores que é definida por esta equipa técnica de avaliação. É o Estado, através do IEFP, que assume esta percentagem da incapacidade que é reproduzida em termos de salário mínimo nacional. Portanto, se a incapacidade for de 60%, o CEP assume 40% do salário mínimo nacional e o IEFP (o Estado) assumirá a incapacidade que é de 60%. Isto é vitalício."(E14APP: 2).

A avaliação de desempenho dos formandos é contínua e dessas avaliações surge, por vezes, a necessidade de convocar a equipa técnica de enquadramento para avaliar a situação de determinado formando que, por motivos de regressão, manifesta perda de competências profissionais e/ ou interpessoais. Nesses casos, os técnicos intervêm, fazem a avaliação, diagnosticam o sucedido e actuam, se possível, sobre as causas:

> "Se for realmente perda de competências, a pessoa é reavaliada, é feito um relatório a descriminar o ponto da situação da pessoa e, em último caso, nós podemos rescindir do contrato com esse trabalhador, propondo alternativas. E a alternativa é: ou continua sob a alçada da entidade tutelar do CEP (neste caso particular a APPACDM), sendo encaminhado para uma resposta alternativa ao CEP que é o Centro de Actividades Ocupacionais; ou, não querendo, vai para casa. É lógico que se o trabalhador tem perda de competências profissionais no posto de trabalho, temos que encontrar alternativas possíveis de entre as diferentes áreas de produção que nós temos para o reencaminhar; temos que lhe dar formação básica no novo posto de trabalho, para ver até que ponto ele tem possibilidades de no novo posto de trabalho produzir no mínimo 1/3... se houver essa possibilidade, é claro que lhe é dada oportunidade..." (E14APP: 3-4).

Essa é, aliás, uma das vantagens que emerge do facto da instituição ter investido em catorze áreas de produção distintas. Quer isto dizer que, conforme as competências demonstradas pelos formandos, os técnicos responsáveis podem "jogar" com as diferentes áreas de trabalho/ de formação.

Em termos de enquadramento legal, convém ainda realçar que 75,0% do quadro de pessoal tem que ser constituído por pessoas portadoras de deficiência, isto é, por trabalhadores em regime de emprego protegido. Tal pressupõe que o número de postos de trabalho ocupados por trabalhadores não deficientes não pode ultrapassar os 25,0% do número global de postos de trabalho. A composição do quadro de pessoal do CEPVI obedece, como seria de esperar, ao regulamentado.

À data a que se reporta a nossa investigação empírica (2002), faziam parte do CEP da APPACDM de Viana do Castelo 132 trabalhadores, que se distribuíam pelos três sectores de actividades existentes: o sector artesanal, o

sector oficinal e o sector agro-pecuário (E14APP: 1), de onde resultaram as catorze áreas de produção já mencionadas: lavandaria, tecelagem, bordados regionais, serralharia, rede de arame, carpintaria, brinquedos de madeira, estores de palhinha, acabamentos, horticultura, culturas forçadas, criação de animais, jardinagem, serração e construção civil.

Remetendo-nos agora às empresas de inserção, e contrariamente ao que sucede com o regime de emprego protegido, os seus destinatários não são exclusivamente cidadãos portadores de deficiência mas todas aquelas pessoas que se encontram socialmente excluídas[35]. É o caso, por exemplo, dos:

> "(...) desempregados há mais de 12 meses e inscritos no Centro de Emprego, desempregados com carência económica, com baixas qualificações escolares e profissionais, alcoólicos ou toxicodependentes em processo de recuperação, beneficiários do RMG, pessoas com deficiência que possam ingressar no mercado de trabalho, etc." (E16APP: 2).

As empresas de inserção obedecem a uma estrutura orgânica e a um enquadramento definidos por lei. Assim, e de acordo com a Portaria n.º 348-A/98, para cada formando admitido é elaborado um processo individual onde são mencionados aspectos relevantes para a sua inserção sócio-profissional. Do processo consta também um plano individual de inserção que, atendendo ao perfil e às motivações do trabalhador e às suas necessidades de formação para adaptação ao posto de trabalho, compreende as seguintes fases: a formação profissional (que visa o desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais), com a duração máxima de seis meses; a profissionalização, através do exercício de uma actividade na empresa de inserção (que objectiva o desenvolvimento e a consolidação das competências adquiridas). Quer isto dizer que as empresas de inserção:

> "(...) pressupõem 6 meses de formação e 24 meses de profissionalização. Ou seja, durante 6 meses eles [os formandos] estão num processo de ensino/

[35] "E quem são os excluídos sociais? São aqueles que não possuem as condições mínimas que permitam a sua realização social e profissional." (E15APP: 2).

> aprendizagem normal em formação, ganhando 70,0% do salário mínimo nacional. Terminada essa primeira fase da formação, passam para a fase seguinte da profissionalização que são 24 meses, na qual ganham o salário mínimo nacional. Têm oportunidade de se organizarem para no final desses dois anos e meio saberem (depois de uma avaliação) qual vai ser o encaminhamento que lhes vai ser dado – se vão ficar com contrato na empresa, se se vão organizar em cooperativas, em enclaves[36] ou se vão assinar contrato de prestação de serviços." (E13APP: 3 e 4).

Em termos de organização, e de um modo geral, as empresas de inserção seguem modelos de gestão do tipo empresarial[37], como se depreende do testemunho que se segue:

> "São apresentados balanços e balancetes e a empresa tem que ser viável, mesmo em termos financeiros. (...) Como qualquer outra empresa, têm obrigações legais e fiscais (...) e os seus trabalhadores são considerados trabalhadores de pleno direito (...): são marcadas faltas, têm livros de ponto, horários a cumprir, e fazem descontos para a Segurança Social..." (E13APP: 12).

Ainda a propósito das empresas de inserção, registe-se que no período compreendido entre o ano de 1999 e o de 2001, a APPACDM de Viana do Castelo viu aprovadas oito Empresas, de entre as quais sete se encontram em funcionamento[38]. O objectivo foi o de formar e profissionalizar cerca de 46 pessoas, em diversas áreas e em diferentes concelhos, a saber: cantonaria de limpeza e jardinagem (em Melgaço), tratamento de jardins (em Ponte de Lima), e lavandaria, arboricultura, tratamento de jardins e serviços de limpeza e higiene (em Viana do Castelo). Sublinhe-se que as áreas de funcionamento em que a Instituição investe não são escolhidas ao acaso, pelo contrário, são devidamente planeadas em função, quer das necessidades do mercado, quer do contexto em que se inserem. O princípio base da Instituição é "formar para empregar" (E13APP) e, nesse sentido, os diversos cursos de formação profissional:

---

[36] De acordo com o Decreto-lei. n.º 40/83, entende-se por enclave um grupo de pessoas deficientes que exercem a sua actividade em conjunto, sob condições especiais, num meio normal de trabalho.

[37] Conforme a Portaria n.º 348-A/98, de 18 de Junho.

[38] Vejam-se Anexos III e IV.

> "(...) devem ir ao encontro das reais necessidades do mercado. Por exemplo, não há calceteiros e há muitos caminhos para calcetar em determinado concelho ou freguesia; as Juntas de Freguesia deram a entender que não têm ninguém para trabalhar naquele sector; ora bem, vamos candidatar-nos a uma formação que terá sucesso garantido, até porque é um trabalho que, ninguém está a fazer e que faz falta." (E12APP: 7).

São assim esperados resultados, quer em termos de promoção das condições de empregabilidade dos formandos (através da profissionalização, da aquisição de um *curriculum* profissional, de hábitos de trabalho, de elevação de autoconfiança e da auto-imagem); quer em termos de criação de emprego, de satisfação das necessidades locais e do desenvolvimento económico e social da comunidade. O que, segundo os depoimentos, tem sido alcançado[39].

Descritas que foram algumas das especificidades em matéria de funcionamento tanto do regime de emprego protegido, como das empresas de inserção, achamos também oportuno chamar a atenção para um outro aspecto (comum a ambas as medidas e ao funcionamento do MSE em termos gerais) que, na nossa opinião, assume particular importância em termos de obtenção de resultados. Referimo-nos, designadamente, às relações de parceria e às redes de cooperação estabelecidas. Isto porque consideramos que o MSE só poderá tirar verdadeiramente benefício dos seus pressupostos e princípios se se perfilhar numa perspectiva integrada e articulada com outras instituições e organismos locais (para mobilizar recursos, desenvolver sinergias, encontrar e formular soluções, e avaliar, por exemplo). Opinião, aliás, partilhada pelos entrevistados:

> "(...) as parcerias são fundamentais. Dão nobreza às acções, porque as enriquece e lhes dá mais consistência. Se estivermos abertos e atentos às pessoas que connosco colaboram, o produto final é muito mais enriquecedor." (E13APP: 13).

> "Se todos percebermos esta filosofia de parceria, acabaremos por poucos responder a muito mais. O que é preciso é que os poucos, ou os que já existimos, trabalhemos ainda muito mais em parceria." (E12APP: 15).

---

[39] Sobre os resultados atingidos veja-se o ponto que se segue.

> "(...) o processo de reabilitação das pessoas com deficiência é fundamentalmente um processo de parcerias em que cada uma das forças e/ ou vectores em presença dão o melhor de si próprios, desinteressada, abnegada e apaixonadamente. Com base nestes pressupostos pautamos toda a nossa actividade privilegiando a cooperação interinstitucional."[40]

Neste quadro, são várias as instituições/ organismos com os quais a APPACDM trabalha, de entre as quais salientamos: o IEFP, o CDSSS, as Autarquias dos diversos concelhos da região, o Secretariado Nacional para a Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência, as Comissões Concelhias de Protecção de Menores, os empresários da região, os amigos, os colaboradores da Associação e a comunidade em geral.

A propósito do tipo de parcerias estabelecidas e do modo como se articulam as diversas entidades, atentemos a um dos testemunhos:

> "Aquilo que propusemos à Câmara foi - nós temos este conjunto de prestação de serviços alargados ao nível do CEP, porque não rentabilizar a nossa capacidade de resposta perante as necessidades autárquicas? E foi nessa base que surgiram essas parcerias em que a Câmara, seja em obras de concurso público (às quais concorremos como qualquer outra empresa – claro que aqui ganhamos ou perdemos), seja através de um acordo definido entre nós e a Câmara segundo o qual até atingirmos determinado quantitativo, a Câmara se compromete a trabalhar connosco, solicitando-nos todo um conjunto variado de prestação de serviços." (E14APP: 8).

É o caso, por exemplo, dos parques infantis construídos pelo CEP – sempre que é necessária a montagem de um parque infantil o CEP é contactado e, na medida do possível, é aquele Centro que fornece o equipamento. O mesmo tipo de apoio sucede em relação aos trabalhos de construção civil, de carpintaria e de limpezas - "Digamos que as autarquias estão em sintonia com a instituição" (E15APP). Ainda no plano da cooperação com as autarquias é de referenciar o contributo financeiro concedido, nomeadamente em relação ao pagamento de despesas relativas à manutenção das diversas estruturas (alugueres dos espaços, e pagamento de água, de luz e dos telefones), assim como a colaboração activa

---

[40] In Relatório de Abertura do Ano Lectivo de 1997/98: 11.

aquando a organização e a realização de eventos por parte da APPACDM. No que concerne ao relacionamento tido com o CDSSS, um outro entrevistado conta que, normalmente, são celebrados protocolos e acordos de cooperação com aquela entidade, através dos quais a Associação recebe determinados montantes por cada utente que recorre aos serviços. Já o contributo por parte do IEFP, segundo os entrevistados, se revela mais ao nível dos financiamentos, atribuídos quer directamente pelo IEFP, quer através do FSE (E15APP).

Contudo, e não obstante as vantagens identificadas ao nível das parcerias e das redes de cooperação estabelecidas, nem todos os organismos/ instituições parecem rever-se neste tipo de trabalho. A maior dificuldade encontrada assenta, refere um dos dirigentes, na "não compreensão do conceito de parceria". E explicita:

> "É que toda a gente quer o seu quintal e esquece que fazemos todos parte da mesma aldeia comum. São linguagens completamente diferentes (...) E, em vez de serem agentes facilitadores da resolução destes casos, ou da eliminação destes problemas, são é promotores de oportunidades que servem exclusivamente este grupo, aquele ou aquele outro... esta ou aquela pessoa." (E12APP: 15 -18).

Parece-nos, pois, que não obstante os esforços encetados, há ainda um longo caminho a percorrer no que respeita ao entendimento sobre o que é e quais os benefícios a retirar das redes locais. Elas são, afinal, a expressão da sociedade local, dos laços de solidariedade, da interdependência e da entre-ajuda entre técnicos e instituições. Aliás, quanto mais forte e homogénea for essa manifestação, mais facilmente se produzirão consensos abrangentes sobre as intervenções para a resolução dos problemas locais e para a rentabilização dos recursos (humanos, técnicos e logísticos) existentes. Caso contrário, as clivagens e a "luta pelo poder e pelo protagonismo" poderão conduzir a intervenções locais fragmentadas, atomizadas e, por conseguinte, ineficazes[41].

---

[41] Estas ideias serão retomadas num ponto mais adiante quando forem tratadas as questões relacionadas com a avaliação das políticas sociais activas.

2.2.2. Reflexão dos agentes da instituição sobre o Projecto

Nos últimos anos temos assistido a numerosas conferências, seminários e outras formas de discussão e de reflexão sobre a problemática da deficiência e, em especial, sobre a integração no emprego das pessoas com deficiência.

Esta preocupação tem sido, desde sempre, perfilhada pela APPACDM, de um modo geral, e pela de Viana do Castelo, em particular.

> "É certo que a longo dos tempos as pessoas com deficiência têm sido objecto de exclusão, mas têm-no sido, eu não direi que por segundas intenções, direi que por questões culturais. Sempre olhamos para as pessoas com deficiência como aqueles que não são capazes de fazer o que quer que seja e, como tal, foram excluídas. Ao longo destes 30 anos que trabalhamos aqui em Viana do Castelo (e de 40 que trabalhamos a nível nacional) têm sido dados passos importantes no sentido de provar exactamente o contrário – que apesar de serem o que são, isto é, de serem pessoas diferentes como qualquer um de nós é diferente do outro, detêm um manancial inesgotável de capacidades que, por força das circunstâncias, têm andado escondidas e arredadas de uma oportunidade, que é a única coisa que efectivamente eles nos solicitam: que nós lhes demos uma oportunidade para poderem mostrar à sociedade de que afinal de contas eles são bem mais capazes do que inicialmente nós estaríamos a prever." (E12APP: 2).

A necessidade de desenvolver uma representação positiva da pessoa com deficiência está patente no depoimento acima. E, nesse sentido, o contributo advindo da implementação, quer do regime do emprego protegido, quer das empresas de inserção tem-se revelado positivo:

> "Digamos que (...) nos ajudou e nos está a ajudar, a fazermos diluir o conceito da deficiência. Porque sejam pessoas com deficiência ou não, na empresa todos estão em paridade e, portanto, são tratadas em função das capacidades manifestadas. (...) Imaginemos uma equipa com A, B, C, D e F... as capacidades dos 5 não são rigorosamente iguais uma a uma. O conjunto das capacidades dos 5 é que dão a capacidade total daquela empresa. Se há um que lê melhor e que tem maior capacidade de gestão, esse será rentabilizado nisso; mas se há outro que é mais capaz em termos braçais ou em trabalhar com esta ou aquela máquina, maximiza-se essa competência. Esta forma de actuar ajudou-nos a consubstanciar o princípio que defendemos de que não acreditamos que existam pessoas deficientes. Existem pessoas em desenvolvimento e que trazem consigo um manancial

> enorme de potencialidades e de capacidades que importa explorar." (E12APP: 8).

Contudo, a experiência vem demonstrando que, a par dos efeitos positivos, têm surgido vicissitudes subjacentes à execução daquelas Medidas, para as quais os técnicos e os responsáveis têm que estar preparados e constantemente alerta.

Uma dessas vicissitudes relaciona-se, directamente, com o facto de que essas medidas, dado terem como destinatários "indivíduos socialmente desfavorecidos face ao mercado de trabalho", incluem num mesmo conjunto pessoas com problemáticas muito diferenciadas: níveis muito baixos de habilitações escolares e qualificações profissionais; desvantagens acrescidas por auto-imagens desvalorizadas, estigmatização e estatutos sociais negativos; debilidade de condições básicas de ordem pessoal para o exercício de um profissão numa organização de trabalho; falta de suporte familiar e comunitário para a participação social e profissional; ainda problemas específicos de saúde, dependência de drogas e álcool, e de deficiência. É o que se passa, nomeadamente, ao nível das empresas de inserção, como refere um dos entrevistados:

> "Eu direi que a principal dificuldade que nós temos sentido (...) se situa, não propriamente ao nível das pessoas com deficiência, mas fundamentalmente em relação aos outros que, não estando diagnosticados como sendo pessoas com deficiência, trazem um conjunto alargado de deficiências, de falta de capacidades e de inaptidões, que ao longo dos tempos a própria estrutura social onde estão inseridos não desenvolve. Isto no sentido de eles poderem ser artífices e construtores dessa mesma sociedade. (...) Fico com a sensação de que, não da parte das pessoas com deficiência (pelo menos mental), mas da parte de outros, há como que um sentimento de que a sociedade tem que se lhes colocar aos pés e fazer tudo para que eles atinjam os patamares que devem atingir, mas sem grande esforço da parte deles. Ou seja, querem a sociedade ao seu serviço e não querem ser entendidos como sendo eles próprios os construtores dessa sociedade. e, portanto, direi que muitas das vezes preferem continuar na subsidio-dependência."(E12APP: 2-3).

> "As pessoas vêm já arreigadas de um conjunto alargado de inabilidades, que são entendidas como normais, e não estão grandemente preocupadas se

> sabem ler ou se sabem escrever. (...) E as pessoas estão muito mais predispostas a terem a certeza de que no final do mês, seja através do IEFP, seja através da Segurança Social, seja através do que for, não importa... terão o seu rendimento. E quantos mais agentes houver metidos nisto, melhor para eles, porque mais facilmente ludibriam a questão e, portanto, "vão comendo de todos os lados" – dizem meias verdades a uns, dizem mentiras a outros e vão continuando a gerir esta situação." (EAPP12: 4).

Estes excertos alertam-nos para uma postura presente em alguns dos formandos das empresas de inserção, cuja "cultura da dependência" faz delegar nos outros a solução para os seus problemas. Ora, não podemos esquecer que subjacente às políticas sociais activas está a ideia de que os seus destinatários devem assumir uma postura activa relativamente ao seu próprio processo de mudança. O que, de acordo com os testemunhos, parece não acontecer, em particular em relação a determinadas políticas sociais.

A heterogeneidade entre os formandos é uma constatação e, reforçando as dificuldades daí advindas, uma das responsáveis pelas empresas declara:

> "Há de facto diferenças entre os formandos das empresas de inserção e os do emprego protegido. Os das empresas de inserção demoram muito mais tempo a atingir os objectivos. É muito mais difícil trabalhar com eles do que com os miúdos do emprego protegido. Por incrível que pareça, apesar das limitações e das dificuldades que têm, o trabalho é muito mais fácil. Os nossos miúdos entregam-se de tal forma àquilo que fazem, e gostam daquilo que fazem, que podemos deixá-los sozinhos e fazem o trabalho, precisamente porque estão a fazer aquilo com muito gosto. Nas empresas de inserção tenho casos em que só estão aqui à espera do fim do mês para ganhar aquele dinheiro; não fazem o trabalho com gosto e obrigam-nos a um esforço muito maior quer para os motivar quer para lhes explicar que estão ali a ser avaliados de 6 em 6 meses e, se não cumprirem com as suas obrigações e não demonstrarem a sua evolução podem ir-se embora... é extremamente complicado, porque eles tão depressa dizem que sim e concordam connosco, como a seguir o que eles querem é chegar à horinha e irem embora. (...) Não há comparação possível, porque a vontade e o empenho são diferentes." (E16APP: 3 e 4).

Também associada à heterogeneidade, está a questão da mobilidade em termos de fluxos (entradas e saídas) dos formandos nas empresas de inserção,

que em nada abona a favor do bom desempenho que os seus responsáveis almejam. E as dificuldades avolumam-se:

> "(...) sempre que ocorre uma desistência, o lugar tem que ser necessariamente ocupado, não importa o momento em que isso aconteça. Por exemplo, (...) tínhamos cinco formandos, uma deixou de aparecer já no fim, a vontade era de a mandar embora, mas se assim fosse teríamos que meter alguém no lugar dela. Ou seja, iam acabar quatro e a última ia prolongar-se por mais dois anos. Depois, só podíamos meter mais quatro e o quinto só entraria quando terminasse o outro (...) ritmos de trabalho completamente diferentes. (...) E depois é difícil fazer as avaliações, porque uns estão ainda na formação e os outros já estão na profissionalização... os parâmetros de avaliação são diferentes, e é de todo contraproducente." (E16APP: 13).

Malgrado as dificuldades, os resultados esperados (quer em termos de empregabilidade, quer em termos de satisfação das necessidades locais) parece terem sido atingidos:

> "Também é verdade que (...) quando avançamos para as candidaturas às Empresas de Inserção, nós escolhemos sectores carentes da comunidade. Não fomos na perspectiva de dar continuidade àquilo que já tínhamos, ou alargar as nossas áreas (...) nós procuramos responder a necessidades muito concretas da comunidade. (...) Daí que uma das principais apostas desta instituição relativamente às Empresas de Inserção tenha sido exactamente em actividades que levem ao restabelecimento rápido desses equilíbrios e, portanto, enveredamos por actividades de jardinagem, por actividades de limpeza e manutenção dos montes, por actividades de limpeza de estradas, caminhos e bermas, por intervenções em termos agrícolas e pecuários, higiene e limpeza, por lavandarias e, penso que a esse nível, estamos a ser efectivamente bem sucedidos." (E12APP: 5).

E a provar o bom desempenho está a falta de capacidade para dar resposta às solicitações vindas do exterior:

> "Isto está assumido de tal forma que, neste momento, me pedem já para ser criada mais uma brigada de jardinagem – o que na prática corresponde a mais uma Empresa de Inserção." (E12APP: 6).

Já no que concerne ao regime do emprego protegido os obstáculos com que a APPACDM se tem deparado têm mais a ver com a "falta de vontade

política" e "de legislação", do que propriamente com os formandos. Tudo porque, adianta um dos dirigentes, "o governo não acompanha os diferentes dinamismos da sociedade civil". E explica:

> "Tem uns mecanismos, que eu até sou capaz de entender numa perspectiva de garantia de qualidade e de transparência... mas às vezes, ou quase sempre, isso complica! As orientações políticas e os procedimentos políticos são muito difíceis de acompanhar. O grande problema é que eles lidam com números e com máquinas... e nós lidamos com pessoas. O Estado, na melhor das intenções (...), por vezes dificulta as negociações e, depois, não acompanha o ritmo. (...) Quando dei por ela já tínhamos investido 70 mil contos, e por parte do Estado zero."
>
> [O entrevistado refere-se ao investimento da Instituição em novas instalações para o funcionamento do CEP, localizadas na freguesia da Areosa, em Viana do Castelo].
>
> "Eu empenhei a Instituição. As sucessivas alterações, ora do Governo, ora dos agentes da Administração, foram retardando o processo. Por outro lado, teve até o seu lado positivo - serviu para nós provarmos que o Emprego Protegido (EP) é economicamente viável, desde que estejam reunidas determinadas condições. É evidente que se eu estou a gastar à razão de 30 mil contos de renda por ano em instalações, quando eu as tenho lá, e se depois deixar de gastar esses 30 mil contos que serão, naturalmente, aplicados noutras coisas, vou criar maior capacidade de resposta, maior capacidade de facturação, maiores proveitos e mais valias serão obtidas." (E12APP: 23).

Um outro aspecto que condiciona a prossecução do Programa relaciona-se com o factor "concorrência", que em matéria de oferta de serviços tem vindo a aumentar ao nível de qualquer uma das catorze áreas de produção:

> "Nós temos uma lavandaria industrial de roupa branca e temos uma forte concorrência no mercado normal de trabalho de lavandarias industriais de roupa branca. Nós temos construção civil, nós temos jardinagem, nós temos produção de ovelhas... em todas estas áreas temos concorrentes." (E14APP: 4).
>
> "Eu não lhes vou chamar desleal (...) Começa é a ser complicado quando nós dizemos ao Estado que não temos só em termos efectivos déficit da incapacidade de produção do nosso trabalhador A, B, C ou D. Temos também déficit de produtividade do nosso operário especializado. Isto representa dinheiro e, se nós queremos realmente suprir este déficit através

> do custo/hora a imputar ao nosso trabalhador operário especializado, então vamos ter um custo/hora superior ao do mercado normal de trabalho. É muito maior o nosso custo/ hora do que se este homem estivesse a trabalhar para o nosso concorrente." (E14APP: 22).

O facto de nenhum CEP ter uma figura jurídica definida é também altamente condicionante, nomeadamente porque os impede de, entre outras possibilidades, se candidatarem a programas e a subsídios específicos. Ora:

> "(...) o Estado diz que todo e qualquer CEP tem que ser assumido como uma unidade de produção autónoma, tem que ter como objectivo a viabilidade económica, tem que dar lucro: eles são os primeiros a saber que nos falta a figura jurídica. (...) Porque é que 14 anos volvidos continuamos na mesma? (...) Neste caso concreto esta questão da terminologia jurídica é básica e até hoje ninguém conseguiu dar resposta a esta lacuna. Não nos podemos candidatar a absolutamente nada." (E14APP: 26).

A questão levanta-se, sobretudo, nas áreas do artesanato e da construção civil (em relação a esta última é de todo impossível a obtenção de alvarás). E porque não é possível adquirir figura jurídica, o produto carece de certificação de qualidade. Como diz um dos entrevistados:

> "A partir de uma ou de duas situações (sobretudo a ausência de uma figura jurídica) desenvolve-se uma bola de neve tremenda que incapacita, muitas vezes, a viabilidade económica dos Centros. Um dia o CEP acaba por falir – não por incapacidade de resposta ou inoperância de quem quer que seja, mas porque efectivamente não estão criadas as condições base mínimas para que nós possamos competir em igualdade de circunstâncias com a concorrência. No nosso caso preciso são 72 mais 24 das empresas de inserção... são à volta de 100 pessoas que nós temos a trabalhar em regime de EP (embora as empresas de inserção não se enquadrem no EP, mas no emprego apoiado) e que, com todas estas situações, acabam por estar em cheque, acabam por estar sujeitas a que de um momento para o outro alguém venha e diga: "Já estão há 12 ou 13 anos no terreno e ainda têm prejuízo? No mínimo seria zero para zero. Não dá, fecha-se!" – Nós não estamos livres disto..." (E14APP: 29).

A somar a tudo isto, conta-se ainda o facto de os serviços estarem centralizados em Lisboa, o que conduz a que as decisões sejam tomadas por

pessoas "que não conhecem a realidade" (E14APP: 24) e, por isso, nem sempre sejam as mais adequadas aos contextos locais. O que, aliado à falta de diálogo e à burocratização que caracterizam os serviços públicos, em muito constrange o pleno funcionamento do Programa. O testemunho abaixo é disso exemplo:

> "Surgem-nos muitas oportunidades de adquirir equipamento de fábricas que abrem falência e que vai a leilão por quantias irrisórias. (...) Mas, sabe, é perfeitamente inviável pensarmos adquirir esse equipamento... o ideal era podermos contactar, por exemplo, o Centro de Emprego Local, informar dessa possibilidade e ter hipótese de comprar aquele equipamento." (E14APP: 25).

Situação que nos induz a equacionar a necessidade de uma descentralização em matéria de tomada de decisões, isto é, a necessidade de "delegar" ao poder local (ou a alguma instituição local) autoridade para arbitrar sobre assuntos de foro territorial. Esta horizontalidade de base local poderia, na nossa opinião, acautelar ocorrências, tais como aquelas que os entrevistados relatam.

Por fim, não podemos deixar de referenciar, mais uma vez, as possíveis regressões a que as pessoas com deficiência mental estão sujeitas. Tanto mais se tivermos em atenção que, quer as empresas de inserção, quer o Centro de Emprego Protegido têm que ser economicamente viáveis:

> "Há todo um conjunto de objectivos que o Estado prevê e que pretende que alcancemos como meta que é a autonomia financeira, a viabilidade económica, o deixar de dar prejuízo... isto são metas que para nós gestores aqui no terreno temos que estar sempre a tentar alcançar. Só que, quer a gente queira, quer não, isto não pode fugir a estas consequências do espaço físico onde nós estamos sediados, à limitação do quadro humano que nós temos, às regressões dos nossos jovens, à solicitação à qual nós já não damos resposta há anos em relação à maior parte das áreas de produção porque não temos capacidade." (E14APP: 13).

São realmente muitas as questões que se colocam relativamente ao funcionamento do emprego protegido e das empresas de inserção. Não podemos, no entanto, esquecer que o grande objectivo aqui em causa é o de proporcionar

formação, um estatuto de trabalhador e uma situação de emprego estável ao cidadão com deficiência mental, promovendo, sempre que possível, a sua transição para o mercado normal de trabalho. E, nesse aspecto, importa sublinhar o esforço que a APPACDM tem feito no sentido de sensibilizar os empresários da região, e na tentativa de alterar a legislação em vigor com vista a assegurar a permanência do trabalhador deficiente mental no seio das organizações que o acolhem:

> "Tudo temos feito em termos de sensibilizar o próprio Estado para que reveja a legislação em determinados aspectos, nomeadamente em termos de apoio aos empresários (...) [O esforço] vai no sentido de propor ao Estado viabilizar o mesmo apoio que é dado ao Emprego protegido (relativamente ao pagamento de percentagem da incapacidade vitalícia) ao empregado no mercado normal de trabalho. (...) Neste momento aquilo que acontece, consoante cada caso, é que o apoio que o Estado dá ao empresário em termos de integração que abrange várias áreas – desde suportar uma percentagem da não produtividade, apoiar a adaptação aos postos de trabalho, fazer o acompanhamento personalizado -, vai até ao máximo de três anos e em sentido decrescente. Tal significa que findos os três anos parte-se do pressuposto que no seu posto de trabalho o trabalhador produz sempre – o que na realidade não acontece. O que acontece é que, em alguns casos, findo esses três anos em que o patrão usufrui desses apoios, se o trabalhador caiu no bom agrado do patrão, se se relacionou bem com a equipa de trabalho, se realmente não criou problemas sociais e até vai produzindo... esse trabalhador até fica na empresa. Normalmente não fica. E havendo dificuldades em termos da empresa e do patrão, os primeiros a sair serão aqueles que têm um défice de produtividade." (E14APP: 5-6).

Face ao exposto, achamos oportuno tecer alguns comentários. Em primeiro lugar, e não obstante algumas das dificuldades detectadas, julgamos que o MSE pode ser uma excelente oportunidade para desenvolver experiências de participação, iniciativa, cidadania, ou seja, de *empowerment*. E, nesse sentido, as acções de formação (tanto dos técnicos, como dos formandos) assumem um papel deveras relevante ao incluírem tanto a vertente do ser (desenvolvimento pessoal e comunitário), como a do fazer (desenvolvimento de competências técnico-profissionais), como a do criar (desenvolvimento das capacidades de empreender, criar e realizar projectos). Em segundo lugar, e dando especial

enfoque ao caso dos deficientes mentais, o MSE permite que contribuam para o processo produtivo nacional e que recebam em troca uma retribuição mensal, o que lhes possibilita, simultaneamente, uma maior aproximação e conhecimento do mercado consumidor e, subsequentemente, uma maior autonomia e independência face a terceiros. Em terceiro lugar, é manifesta a necessidade de articular os domínios social, económico, cultural e ambiental, com vista a compatibilizar a eficácia social ao nível dos resultados, com a eficiência económica na utilização dos recursos. Por outras palavras, é fundamental optar por uma lógica económica que assuma, por um lado, uma visão humana e ambiental (não só na avaliação dos custos/ benefícios ao nível económico, mas também ao nível social e ambiental); que mantenha, por outro lado, uma preocupação com a eficiência económica e com o mercado (sempre articulada com as anteriores preocupações).

2. 3. Representações sociais dos entrevistados sobre as políticas sociais

Neste ponto iremos abordar as representações discursivas dos técnicos e dos dirigentes das instituições que promoveram e aplicaram as medidas e os programas que analisamos, sobre as políticas sociais de um modo geral.

Como indica Jodelet:

> "O conceito de representação social designa uma forma de conhecimento especifico, o saber do senso comum, em que os conteúdos manifestam a operação de processos generativos e funcionais marcados socialmente. De uma maneira mais global esse conceito designa uma forma de pensar o social." (Jodelet, 1984: 361).

Como a autora avança, estamos perante modalidades de pensamento dirigidas para a compreensão e para a comunicação não só do envolvimento social, mas igualmente do envolvimento das ideias. Importa ainda ter presente que a noção de representação social, fortemente tributária dos trabalhos no âmbito da psicologia social de Moscovici (1984), nos remete para um acto de

pensamento pelo qual o sujeito se relaciona com determinado objecto, de natureza material ou ideal. Deste modo, representar implica a reprodução mental de uma determinada coisa, e o ser em vez de, neste caso, próximo da metáfora teatral[42].

Partindo das entrevistas efectuadas, e tendo em conta aquela definição de representação social, realizámos uma análise de conteúdo temática que nos permitiu detectar alguns eixos discursivos, a saber: o entendimento da pobreza e da exclusão social enquanto fenómenos multidimensionais e que, como tal, implicam uma abordagem polifacetada e respostas integradas; a importância do trabalho em parceria e de uma articulação *intra* e *inter* institucional; a necessidade de estimular as dinâmicas locais e de promover o *empowerment* das populações; a consciencialização de que a inclusão social daqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade e de exclusão é "coisa pública" e, portanto, da responsabilidade de todos; por fim, a necessidade de um maior apoio por parte do Estado aos agentes privados que intervêm no âmbito social e em prol do desenvolvimento local.

Assim, e começando por fazer referência ao trabalho em parceria e articulado, os entrevistados sustentam que as políticas sociais activas, ao promoverem as parcerias e a intersectorialidade das intervenções entre os sectores público e privado, contribuem para a afirmação de uma sociedade civil activa:

> "É importante que a sociedade civil se sinta implicada e envolvida neste processo e neste combate à exclusão. É responsabilidade dela também. Não é só do Estado." (E1CASA: 27).

A responsabilidade pelo bem-estar social não se esgota, pois, nas instituições que detêm o poder político. A política é coisa pública, ou seja, dos cidadãos. Neste sentido, os entrevistados consideram que a responsabilidade pelo combate à pobreza e à exclusão social é, portanto, uma responsabilidade

[42] Sobre o conceito de "representação social" consulte-se também Vala (1993).

colectiva e transversal. Opinião, aliás, também partilhada por nós. Chamamos, no entanto, a atenção para o facto de que este tipo de acção pública não implica que os agentes privados, porém púbicos, sejam substitutos do Estado ou que devam preencher as suas ausências. Queremos com isto dizer que o Estado não se pode desonerar da execução das políticas públicas, esperando que a sociedade civil, nomeadamente aquilo a que designamos como sociedade civil formal (as IPSS's), solucione todos os problemas comunitários.

Todavia, e face ao levantamento por nós efectuado relativamente aos promotores das políticas sociais activas na região em análise[43], podemos concluir que têm sido as IPSS's a assumir as principais responsabilidades ao nível da promoção de iniciativas de combate à pobreza e à exclusão social.

A intervenção social tem assim sido levada a cabo por uma "sociedade civil secundária" (Santos, 1987), ou seja, por uma sociedade civil criada ou mantida em parte pelo próprio Estado e, consequentemente, condicionada e dependente do Poder Central. Na verdade, apesar de serem as IPSS's a actuar, pelos depoimentos recolhidos podemos afirmar que sem o apoio financeiro do Estado (sob a forma de acordos de cooperação e de gestão) pouco ou nada poderiam fazer. Neste sentido, a autonomia da sociedade civil é, como denuncia um dos entrevistados, algo aparente:

> "O poder do Estado passa para a mão dos privados. Mas é muito relativo dizer que o poder passa para a nossa mão. Eu acho que mais do que poder passa a capacidade de iniciativa. O poder está sempre na mão do Estado, porque é ele que paga e paga quando quer e como quer." (E1CASA: 25).

Ainda a propósito da dependência das IPSS's face ao Poder Central, os entrevistados alertam para uma outra situação: a de que estas instituições se vejam na contingência de assumir responsabilidades além das suas capacidades e/ ou finalidades para as quais foram criadas, incorrendo na procura de uma "profissionalização" (objectivando mais a sobrevivência organizacional do que

---

[43] Veja-se o ponto 3 do Capítulo V desta dissertação, assim como os anexos III e IV.

tornar mais efectiva as suas acções enquanto agentes de mudança, por exemplo), e/ou na "politização" das suas intervenções e das próprias instituições. Os excertos que se seguem são disso expressivos:

> "(...) temos que ter consciência que muitas vezes somos usados politicamente. É um preço que temos a pagar. Acho que o importante é saber encontrar o equilíbrio, (...) não abdicar dos nossos princípios, mas também ter consciência que é necessário entrarmos nesta lógica - e às vezes sentimos que há pessoas que estão a fazer política e estão a capitalizar notoriedade política à nossa custa..., mas também se calhar é a única forma e conseguirmos apoios, de crescermos e atingirmos os nossos objectivos. Não podemos, em nome de um certo lirismo, abdicar destas relações que são sempre complicados. Temos perfeitamente a noção de que às vezes corremos o risco de sermos utilizados e conotados politicamente." (E1CASA: 12).

É precisamente no sentido de evitar esse tipo de situações que importa reorganizar a vida social e económica tendo por base a aplicação do princípio da subsidariedade. Por outras palavras:

> "(...) o Estado deve fazer única e exclusivamente aquilo que a sociedade civil não é capaz de fazer e tudo aquilo que está ao alcance das comunidades locais devem ser elas a fazer. E o Estado deve ser somente superlativo – isto é, financia, apoia, faz aquilo que lhe compete mas deve deixar a iniciativa às instituições privadas." (E1CASA: 23).

> "O Estado tem que estar sempre por detrás de qualquer intervenção, porque delegar às organizações e à sociedade civil (...) essas obrigações (...) não é correcto. (...) O Estado deve intervir mais ao nível dos apoios, mas deixar à iniciativa privada campo aberto à intervenção... isto desde que se envolva a população." (E7CD: 19).

Esta abordagem "de baixo para cima", implica pois uma descentralização do **poder** central, que se traduz na transferência de responsabilidades, de competências e de recursos para a esfera local. Essa descentralização, ao aproximar a gestão dos programas às populações beneficiadas facilita e, ao mesmo tempo exige, um maior e melhor controle social dos gastos públicos e dos seus resultados. Com efeito, e pelo que podemos concluir dos depoimentos que se seguem, as políticas sociais ao serem executadas pelas instituições locais

(usualmente designadas de terceiro sector), mais conhecedoras das reais necessidades e potencialidades das comunidades e com estruturas menos burocratizadas, atingem melhores resultados, potencializam as sinergias existentes e prevêem a transparência, o controle social e a rentabilização das verbas utilizadas:

> "É **sabido** que os organismos centrais estão extremamente burocratizados, e uma **instituição** que tenha uma máquina organizativa muito pesada tem dificuldade em aligeirar e, muitas vezes, em articular e ser criativo nas respostas." (E1CASA: 12).

> "As políticas sociais estão muito bem construídas e concebidas. Porém, não têm tido o acompanhamento devido por parte das diferentes estruturas ao nível local (...). Isto é, por parte das entidades gestoras, dos promotores sociais, das autarquias, das Juntas de Freguesia, das Instituições, dos grupos de cidadãos que se devem organizar e mobilizar nesse sentido... é um campo muito fácil de utilização abusiva. Se não estivermos atentos, tenho a certeza de que haverá indevidas apropriações para fins não consentâneos com aqueles que efectivamente as medidas contemplam. (...) Daí a necessidade de nós, sociedade civil organizada, estarmos cada vez mais lá." (E12APP: 24-25).

> "**Penso** que os resultados, a soma de tudo aquilo que os projectos conseguiram, os *outputs* alcançados nunca seriam os mesmos se fosse a máquina central do partido ou do governo a executar as políticas..." (E1CASA: 23).

A necessidade de que as respostas sejam pensadas, construídas e protagonizadas por aqueles que se encontram o mais possível próximo dos problemas sociais parece, então, fazer parte do imaginário colectivo daqueles que combatem os processos de pobreza e exclusão social.

Relativamente ao trabalho articulado e à intersectorialidade das intervenções, os contributos são reconhecidos por todos os entrevistados, nomeadamente no que respeita à maximização dos recursos existentes, à concertação das acções empreendidas e ao consequente fortalecimento das dinâmicas de trabalho interinstitucionais e intersectoriais.

Contudo, as experiências vivenciadas pelos entrevistados demonstram que na região a realidade nem sempre vai nesse sentido. Se muitas são as iniciativas

que facilitaram e em certos casos obrigaram os diferentes actores a actuarem dessa forma (é o caso dos PLCP's, do RMG, das Redes Sociais, das CPCJ, entre outras) reforçando a metodologia do trabalho em parceria ao nível local, no que respeita à definição de estratégias organizadas localmente, e efectivamente participadas por todos os actores, as práticas estão ainda distantes deste tipo de actuação:

> "O que acontece é que cada um defende "a sua capelinha". Falta uma visão de conjunto." (E13APP: 21).

> "(...) é uma questão cultural do Alto Minho – as pessoas e as instituições estão demasiado arreigadas e acomodadas "ao seu quinhão". Isto é uma leitura um pouco negativa, mas que é real. Ainda se olha para as instituições, nomeadamente para as IPSS's, como um trampolim para atingir determinados fins, como uma oportunidade para se manterem determinados estatutos sociais. (...) Trata-se, no fundo, de uma questão de protagonismo e de poder – "as pessoas não estão preparadas." (E12APP: 21).

> "Enquanto não percebermos que estamos todos a trabalhar para o mesmo objectivo, não resulta. (...) Já desbravámos algum caminho e (...) o RMG, com a possibilidade das Comissões Locais de Acompanhamento, e pelo facto de permitir sentar à mesma mesa vários técnicos de diversos organismos, foi o primeiro passo dado para estabelecer a primeira rede de parceria. Mas há ainda muito trabalho a fazer. (...) Existem muitos poderes e muita necessidade de afirmação das próprias instituições." (E7CD: 12).

A inexistência de uma entidade "mediadora" entre os diversos parceiros, é enunciada como uma das razões que explicam o facto porque as diversas intervenções sociais se têm revelado atomizadas, descoordenadas e, de certa forma, competitivas. Essa "mediação" poderia ser protagonizada por exemplo, pelas Redes Sociais, como afirma um dos entrevistados:

> "(...) a Rede Social pressupõe que os diferentes parceiros, responsáveis e promotores sociais se encontrem à mesma mesa, reflictam sobre os problemas da comunidade, os elenquem, os hierarquizem e depois, um a um, os vão eliminando." (E11APP: 17-18).

A esse propósito registe-se que até à data as Redes Sociais existentes na região encontram-se ainda, umas na fase de candidatura, outras na fase de elaboração dos diagnósticos sociais e outras na de análise da informação obtida.

E, em matéria de parcerias, os vários testemunhos apontam para a existência de lacunas que urge colmatar, tanto ao nível institucional, como ao nível técnico. Ao nível institucional, no sentido de haver necessidade de uma melhor ligação entre os serviços e entre estes e os gestores e/ responsáveis, de forma a permitir uma maior coerência, eficácia e eficiência); ao nível técnico, tendo em vista o aumento das competências de todos os parceiros de forma a permitir uma maior compreensão da multidimensionalidade dos problemas sociais, e da necessidade de criar espaços de reflexão, de realizar diagnósticos locais, de promover o trabalho em rede, de implicar os beneficiários nas acções, de procurar respostas adaptadas a cada contexto, e de monitorizar os êxitos e os fracassos de uma forma instrumental:

> "A resistência à mudança sempre houve e sempre haverá em qualquer instituição – não só pela cultura própria à instituição, mas pelos próprios técnicos que estão rotinizados em determinadas maneiras de actuar e de proceder. É nesse sentido que temos que falar em aprendizagem, e isso tem a ver com a aprendizagem dos próprios funcionário e das alterações subjacentes à própria estrutura orgânica das instituições." (E9IRS: 2).

> "(...) por vezes as Direcções das instituições não estão abertas a este tipo de trabalho, embora os técnicos estejam sensibilizados para tal; outras vezes é o contrário, e os próprios técnicos resistem." (E8CD: 3).

> "É preciso ir ao terreno, contactar as boas experiências que foram lançadas e que subsistem, seleccionar o melhor e tentar transformar tudo isso em qualquer coisa de durável e de autónomo..." (E11IE: 16).

Sublinhe-se que a avaliação e o acompanhamento das acções desenvolvidas são aqui percebidos enquanto estratégias de aprendizagem institucional e técnica, num processo colectivo e contínuo de optimização das intervenções.

Em suma, e apesar de terem sido detectadas algumas deficiências não propriamente em relação à concepção mas à forma como alguns programas foram aplicados - a falta de uma "cultura de parceria" (E6CD); o escasso número de técnicos afectos às instituições (E4CD); um certo "comodismo" por parte de alguns técnicos e organismos (E7CD: 17); a falta de acompanhamento e de fiscalização dos projectos (E16APP) – os *outputs* foram, de um modo geral, positivos. Dos resultados enunciados pelos entrevistados, destacamos: a melhoria de qualidade de vida e a autonomização dos indivíduos (e das famílias) em situação de vulnerabilidade à pobreza e à exclusão social; o reforço de competências pessoais, profissionais e sociais dos mesmos; o acesso à informação, por parte da população, com vista à efectivação dos seus direitos sociais básicos; a maior consciencialização das populações relativamente aos seus próprios problemas; a redução das distâncias entre actores públicos e privados; a maior atenção dada por parte dos agentes locais à necessidade de uma abordagem articulada e multidimensional.

Do conjunto das várias políticas sociais implementadas, e de acordo com a opinião dos entrevistados, salientam-se pelos benefícios que comportam: o RMG, os PLCP's, os Programas Ser Criança e o INTEGRAR com os diversos cursos de formação que proporcionou.

Os concelhos de Melgaço e o de Paredes de Coura são apontados como exemplos a seguir na região, em particular no que respeita ao trabalho dirigido aos idosos e às crianças.

Todavia, há ainda carências que urge ultrapassar, designadamente no que concerne à não existência de equipamentos sociais que acolham jovens entre os 12 e os 18 anos, por um lado; idosos deficientes[44] (E6CD), por outro. A problemática do envelhecimento demográfico e do apoio dado aos idosos surge, também, como um dos hiatos percepcionados. Neste âmbito, o problema não se

[44] "Os deficientes chegam a idoso muito rapidamente e não há apoios específicos. O que acontece é que, muitas vezes, temos que integrar uma pessoa de trinta e tal anos num Lar de Idosos..." (E6CD: 9).

coloca tanto em termos de infra-estruturas, mas dos apoios concedidos às famílias que têm idosos e/ ou dependentes a seu cargo (os entrevistados referem-se a ajudas técnicas e à redução de horários de trabalho, por exemplo). Esta questão afigura-se-nos de facto pertinente, tanto mais se tivermos em atenção que, segundo os Censos de 2001, estamos perante uma das NUT III mais envelhecidas da região Norte e do continente. Sendo que do total da população residente na região do Minho-Lima cerca de 20,0% tem idade igual ou superior aos 65 anos, contra os 14,0% na região Norte e os 17,0% no continente.

A par de tudo isto, a distribuição das medidas e das políticas sociais aplicadas na região não se tem concretizado de modo linear. A prová-lo está o facto de que da totalidade dos projectos desenvolvidos - no período compreendido entre 1996 e 2000 – cerca de 30,0% se localizaram no concelho de Viana do Castelo. Contrariamente ao sucedido nos concelhos de Vila Nova de Cerveira (que conta com 5,0% do total de projectos implementados na região), Paredes de Coura (com 5,7%), Valença (com 6,5%), Melgaço (com 7,2%) e Monção (com 7,2%)[45].

Por fim, e porque a pobreza e a exclusão social são fenómenos estruturais, à semelhança dos entrevistados, consideramos que as políticas sociais não podem ser conjunturais, isto é, os projectos e os programas empreendidos não podem ter um tempo limitado de duração. Queremos com isto dizer que fomentar e consolidar mudanças ao nível social exige uma acção contínua e a longo prazo, sendo que a pobreza e a exclusão não se compadecem com a duração dos projectos (através dos quais as políticas sociais são operacionalizadas), pelo que importa dar condições de continuidade às intervenções iniciadas.

Podemos então concluir que, nestes últimos anos, as políticas sociais encetadas se apresentaram, grosso modo, profícuas tendo sido marcantes na área territorial sobre a qual incide o nosso objecto de estudo: no domínio económico (ao terem fomentado a produção e a venda de bens e de serviços), no territorial

[45] Conforme levantamento que efectuamos aquando o nosso trabalho de terreno. Vejam-se a esse propósito os quadros em anexo.

(por valorizarem os recursos locais e as sinergias entre o Estado, o Mercado e a Sociedade Civil), no social (por promoverem a formação, a saúde, o emprego e os serviços sociais), no político (ao desenvolverem o poder local e o *empowerment* das populações), e no comunitário (considerando a comunidade enquanto base para todo o processo de revitalização).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões actuais, no campo das ciências sociais, sobre a configuração e a dinâmica do modelo social europeu, num contexto de profundas transformações das sociedades contemporâneas, têm colocado no centro do debate as relações, de natureza indissociável, entre o Estado, o mercado e a sociedade. Tais reflexões expressam uma ideia fulcral: a de que não é possível responder com eficácia, eficiência e de forma sustentada à "questão social" se não se atender à necessidade de reconceptualizar o modelo social europeu e, consequentemente, de procurar desenvolver estratégias alternativas viáveis e atentas às dimensões em que os denominados problemas sociais se manifestam. Referimo-nos, concretamente, à necessidade de promover uma articulação entre políticas sociais e políticas económicas, na procura de encontrar um equilíbrio sustentado entre objectivos sociais e interesses económicos, isto é, entre desenvolvimento social e desenvolvimento económico – necessidade, aliás, que tem vindo a ser reconhecida em diferentes documentos, dispositivos e instâncias políticas no âmbito da União Europeia.

Tendo como enquadramento as modificações dos mecanismos de regulação sócio-económica e a emergência das novas questões sociais (decorrentes, entre outros elementos, da recomposição do mercado de trabalho, da segmentação do tecido social, da crise das formas tradicionais de solidariedade, do aumento dos rácios de dependência, e das insuficiências do Estado-providência e das políticas), o trabalho de investigação que apresentamos foi estruturado em torno da necessidade de uma nova gestão do social, relevando-se o papel atribuído aos agentes da sociedade civil organizada (nos quais incluímos as IPSS's), no que concerne ao exercício da solidariedade colectiva.

Tendo isso presente, procuramos responder a uma questão central: no quadro das políticas sociais, quais as estratégias empreendidas pelas organizações não governamentais (mais concretamente as IPSS's) para viabilizar projectos que façam convergir satisfação de necessidades locais, recursos endógenos e exógenos, e objectivos sociais, por um lado, e sustentabilidade e solidariedade, por outro?

A concretização da resposta levou-nos a incidir a nossa atenção na região Minho-Lima, e para o período entre 1996 e 2000, em duas instituições locais, privadas de solidariedade social, em particular na sua gestão de projectos denominados sociais.

Percorremos um itinerário teórico sobre algumas problemáticas e conceitos que consideramos relevantes – o Estado e o Estado-providência; a pobreza e as exclusões sociais; a cidadania e as políticas sociais; a globalização e os seus efeitos na nova ordem mundial; a necessidade de um novo contrato social que permita enfrentar os novos riscos e inseguranças que têm vindo a ser observados nos padrões de acumulação capitalista ao nível mundial.

Desta feita, e porque reconhecemos a existência de uma relação simbólica entre a actual crise no âmbito do modelo social europeu, e os parâmetros sobre os quais se tornou possível estruturar o Estado e a Sociedade capitalista, procuramos, num primeiro momento, perceber os fundamentos do Estado Keynesiano e da sua consolidação, enquanto padrão específico da Sociedade de bem-estar social, isto é, do *Welfare state*.

Partindo dessa reflexão, demos conta dos abalos sofridos pelas economias capitalistas provocados pela grande depressão (1929-1933), com profundas consequências nas suas estruturas produtivas, financeiras e comerciais, os quais induziram a grandes transformações na definição das políticas económicas dos sistemas capitalistas. O período de recuperação que começava a delinear-se nos anos trinta do século XX foi interrompido pela segunda guerra mundial, levando a que a maioria dos países europeus só enveredasse por um processo de recuperação no final dos anos quarenta. Nesse contexto de crise, e opondo-se à

racionalidade do livre mercado, emergiu uma proposta inspirada nos princípios de Keynes, assente em pressupostos distributivistas e baseada no primado do cidadão e do consumidor sobre os produtores. O pensamento Keynesiano representava, assim, o elemento que faltava para legitimar e organizar a nova política económica emergente.

A tríade Estado/Capital/Trabalho viria a permitir o estabelecimento de uma esfera de negociação triangular, gerando modalidades estruturais novas da luta de classes. Nesse sentido, tornou-se possível estabelecer a combinação entre capitalismo e democracia, através de um compromisso entre capital e trabalho: de um lado os proprietários dos meios de produção "permitiam" aos não-proprietários a sua organização e a criação e instrumentos políticos que lhes possibilitavam exigir os seus direitos sindicais, democráticos e sociais; do outro, os não proprietários dos meios de produção "concordavam" com a manutenção da propriedade privada do capital social e "aceitavam" a lógica do lucro. Tal compromisso só poderia ser viabilizado na medida em que o Estado mediava esse acordo, passando a harmonizar a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da economia permitindo, desse modo, conciliar o "Estado económico" com o "Estado social".

Durante cerca de três décadas, do século passado, o progresso económico foi levado ao apogeu e a ideologia Keynesiana tornou-se um referencial através do qual se estabeleceu o compromisso de classe. A produção cresceu, o desemprego diminuiu, os serviços sociais foram intensamente ampliados e estendidos a todos os sectores sociais.

Contudo, a crise económica iniciada em 1965 e acelerada entre 1968 e 1974, colocou em causa os mecanismos de acumulação, atingindo o próprio padrão do desenvolvimento capitalista: os equilíbrios entre Estado e economia de mercado e entre acumulação e consenso político dissolvem-se; as limitações impostas pela crise às políticas do *Welfare state* conduziram ao abandono dos compromissos económicos e políticos que regulavam o seu funcionamento; os conflitos gerados no seio do movimento operário colocavam em causa a sua

forma de organização sindical e manifestavam a sua inadequação para incorporar nas suas lutas os novos movimentos sociais emergentes; as recessões económicas frequentes, a aceleração inflacionária, o aumento do desemprego e os desequilíbrios financeiros geravam conflitos entre as políticas económicas e as políticas sociais, dilapidando o círculo virtuoso experenciado no pós-guerra.

Neste contexto de crise, encontravam-se em causa as bases económicas do modelo e o padrão de bem-estar social, por um lado; os seus fundamentos ideológicos, por outro, na medida em que houve a ruptura de um pacto de solidariedade, que fundamentava o Estado-providência, e funcionava como uma espécie de sociedade "securitária" para organizar a segurança de todos e compensar as desigualdades do *status* social.

As críticas ao papel desempenhado pelo Estado acentuaram-se e das discussões acerca da redefinição das suas funções, bem como da sua incapacidade de por si só satisfazer as demandas sociais surge a concepção de um novo tipo de gestão social. Objectiva-se, assim, uma visão mais abrangente que envolva interdisciplinarmente as dimensões económica, política e social, no sentido de inverter a evolução do desemprego, da pobreza e das novas formas de exclusão social, e de prosseguir esforços de modernização do mercado e das políticas públicas.

Este novo modelo de actuação do Estado pressupõe que não se substitua a sociedade civil nem o mercado, mas que o Estado actue em conjunto com ambos, como um elemento de apoio, entendido como um Estado fomentador de iniciativas de acções sociais. Trata-se, no fundo, de um redesenho estratégico que envolve a participação de diversos actores sociais que compartilham da capacidade do Estado na identificação dos problemas da sociedade e na formulação de políticas públicas e na sua implementação. Aqui evidenciamos o papel desempenhado pelos agentes da sociedade civil formal, entre os quais incluímos as IPSS's enquanto (inter)mediadores entre a Sociedade e o Estado, e participantes activos no que concerne à implementação e aplicação de políticas sociais públicas em prol do desenvolvimento social e local.

O modelo de territorialização e de descentralização das políticas sociais surge, assim, como estratégia inovadora para revigorar o Estado e minimizar a crise de gestão quanto à ineficiência das políticas públicas, valorizando os poderes locais e promovendo a participação dos cidadãos na gestão da questão social.

Com este novo modelo procura-se responder à necessidade de uma maior eficácia na intervenção pública, e de uma maior eficiência na provisão do bem-estar. Por outro lado, objectivam-se alternativas às restrições orçamentais com que o Estado se tem vindo a defrontar no que respeita ao desempenho das suas funções sociais.

O grande desafio a que nos propusemos ao longo desta investigação foi precisamente o de saber até que ponto as organizações do terceiro sector servem de suporte às políticas sociais, ultrapassam e/ ou suprem o que o Estado não consegue através das suas políticas públicas descoordenadas; restabelecem o sentido de solidariedade colectiva; promovem o desenvolvimento social sustentado.

Nesse sentido, e tendo por base as formas e as dinâmicas que as políticas sociais assumiram na região do Minho-Lima, no período compreendido entre 1996 e 2000, ensaiámos ao longo do nosso trabalho uma análise centrada no pressuposto de que as políticas sociais são um factor, entre outros, a relevar no desenvolvimento integrado ao nível local. Simultaneamente, procurámos construir um modelo analítico sobre o modo como os diferentes agentes institucionais locais têm gerido, nas suas múltiplas vertentes, as diversas políticas sociais; sobre a representação daqueles agentes em relação às necessidades locais e às políticas sociais de um modo geral; sobre os efeitos estruturais que as políticas sociais implementadas na região produziram ao nível do desenvolvimento local e institucional.

Para o efeito, procedemos num primeiro momento à delimitação quer dos principais eixos de recomposição social da região quer das diversas políticas sociais que tiveram/ têm tradução ao nível local. Delimitação que nos permitiu

actualizar e aprofundar o conhecimento das dinâmicas territoriais (do continente e da região em particular) e, simultaneamente, apreender em que medida as alterações ocorridas nas últimas quatro décadas reflectem a existência de trajectórias e desenvolvimento diferenciadas. Da análise realizada importa, neste momento final destacar o seguinte: embora a ritmos mais lentos, as transformações estruturais ao nível da família no Minho-Lima acompanham, de um modo geral, as ocorridas ao nível do país (referimo-nos, nomeadamente, à dimensão média de pessoas por família, ao tipo de família, à taxa de natalidade, de fecundidade e de nupcialidade, bem como ao índice de envelhecimento; relativamente a este último convém sublinhar que os valores encontrados para a região supera claramente os registados no país); na região continuam a persistir elevadas taxas de analfabetismo (superiores às verificadas ao nível nacional), sendo que essas percentagens variam consoante o concelho em questão; observa-se, por outro lado, um generalizado aumento das taxas específicas e das taxas líquidas de escolarização (quer na região, quer no país); não obstante a tendência para a terciarização do trabalho, ao nível regional a presença das profissões associadas ao sector primário é, ainda, visível, principalmente quando descemos ao nível concelhio (o que contraria, de certa forma, a retracção global do sector agrícola verificado no país); apesar de, em termos gerais, as condições de habitabilidade terem melhorado nas últimas décadas, é de salientar que no Minho-Lima ainda existem alojamentos familiares com residência habitual sem as condições minimamente aceitáveis, nomeadamente no que respeita às infra-estruturas básicas (electricidade, água canalizada no interior das casas e instalações sanitárias); tal como no resto do país, também na região se assistiu a um duplo envelhecimento da população, todavia, os equipamentos e as infra-estruturas existentes na região parecem não acompanhar a recomposição demográfica; ao nível da saúde, da cultura e recreio, a realidade é idêntica, isto é, os equipamentos existentes são igualmente escassos e os que existem concentram-se nos centros mais povoados e próximos da capital de distrito.

Os dois estudos de caso realizados em instituições de solidariedade social (o GSAF e a APPACDM) permitiram-nos tirar algumas conclusões. Em primeiro lugar, os projectos em causa foram desenvolvidos para responder a diferentes grupos sociais que não encontravam soluções satisfatórias noutras instituições do concelho e da região (os toxicodependentes e os alcoólicos em tratamento, os desempregados de longa duração e os sem-abrigo, no primeiro caso; os deficientes mentais, no segundo caso). Em segundo, foram desenvolvidos a partir de candidaturas a financiamentos públicos, operacionalizados através de Programas e de Medidas no âmbito das políticas sociais activas. Em terceiro, em ambos os casos, a iniciativa partiu de duas IPSS's locais (o GASF e a APPACDM) que se responsabilizaram pela execução das medidas, mobilizaram as suas capacidades, catalisaram os recursos disponíveis e promoveram o desenvolvimento social e local em torno de um projecto endógeno. Por último, as acções desenvolvidas têm produzido sinergias que permitem a continuidade das iniciativas.

Estamos, pois, perante duas organizações que se inscrevem no designado terceiro sector e que assumiram o desafio de concretizar objectivos sociais, capitalizando oportunidades sociais, em resposta a necessidades locais às quais o Estado, por si só, não conseguia satisfazer. Foram criadas a partir da mobilização de indivíduos que arrogaram a responsabilidade de minimizar os problemas locais de forma colectiva e voluntária.

Ao preconizarem a promoção do capital social de grupos sociais que se encontram em situação de desvantagem face ao mercado de emprego (permitindo o reforço de competências individuais, profissionais, sociais e de participação), procuraram aumentar as capacidades individuais dos seus usuários, no sentido de estarem em condições para competir, cooperar e participar activamente nos processos de mudança; paralelamente, promovem a igualdade de oportunidades. Acrescente-se que tal só foi possível mediante o accionamento, em simultâneo e de forma coordenada, das diversas políticas públicas: políticas no âmbito da saúde, da habitação, da educação, do emprego, da justiça e da família.

Pelos objectivos prosseguidos, pelos pressupostos em que assentam, pelas metodologias de intervenção adoptadas, e pelos esforços empreendidos aquelas duas instituições apresentam-se, na nossa opinião, como agentes activos e promotores de alternativas tendentes à atenuação (e suposta resolução) de problemas sociais que afectam o meio envolvente. Simultaneamente, viabilizam postos de trabalho, revitalizam o tecido económico e contribuem para o desenvolvimento local sustentado.

Neste sentido, podemos atribuir-lhes (e às organizações do terceiro sector em geral) algumas peculiaridades, de entre as quais salientamos: a maior aproximação aos cidadãos (e o fornecimento dos serviços e dos benefícios públicos que as populações precisam e não aqueles que o Estado lhes quer/ pode dar); a maior flexibilidade e desburocratização (uma vez que as estruturas de funcionamento são, de um modo geral, reduzidas, versáteis e não estão submetidas aos rigores legais que o Estado apresenta); o "rompimento" com o assistencialismo (ou seja, a quebra de uma posição de paternalismo em relação àqueles que se encontram em situação de desvantagem); a promoção do emprego (através da contratação de técnicos – e não só - em projectos de âmbito social); a possibilidade de exercer um certo controle sobre o Estado (exigindo uma actuação directa sobre "a questão social", uma nova concepção das políticas sociais e avaliando os resultados dos programas/ medidas aplicadas); a melhor utilização das verbas; a melhoria da qualidade de vida; o aprofundamento do conceito de cidadania.

Revelam-se, assim, como um instrumento local de desenvolvimento social e, nesse âmbito, reconhecemos a sua importância ao intervir num campo fortemente diferenciado, atomizado e individualista.

Relativamente à relação entre estas instituições e o Estado, determinados aspectos se destacam. Um, relaciona-se com a forte dependência (e das organizações da sociedade civil, em geral) relativamente ao Poder Central: em termos logísticos, em termos burocráticos e, principalmente, em termos financeiros. Ora, ao se objectivar o princípio da subsidariedade activa, torna-se

necessário que o Estado dê condições de actuação à sociedade civil. Por outro lado, e porque destas instituições se espera, para além de resultados de cariz social, resultados ao nível económico, uma outra questão se levanta e que tem a ver com as estratégias a que recorrem para conseguir um provimento regular de recursos. De entre essas estratégias contam-se: a comercialização de produtos e a prestação de serviços, a recolha de donativos e o aproveitamento dos vários programas e fundos. Mas estas estratégias de captação de recursos podem, em última instância (caso não haja o devido cuidado) incorrer na perda de foco dos objectivos principais para os quais as organizações foram criadas. Queremos com isto dizer que, ao serem despendidas energias e recursos na (permanente) luta pela sobrevivência organizacional, a tendência poderá ser a procurar mais a sustentabilidade da organização do que as respostas às demandas de base territorial.

Uma segunda questão associa-se ao facto de que o Estado ao "delegar" e/ou "descentralizar" as políticas sociais para agentes da sociedade civil corre o risco de "terciarizar" as suas funções sociais, eximindo-se da execução dos seus programas, e esperando que seja a sociedade civil a solucionar todos os problemas sociais.

Por último, subsiste no discurso dos técnicos que intervêm nas organizações analisadas uma representação que elege as políticas sociais activas como contribuindo para uma certa dependência dos indivíduos, fomentando como que "uma cultura de subsídio-dependência). Se alguns técnicos (e as instituições que representam) adoptam ainda uma postura assistencialista; a falta de controle e de fiscalização (referimo-nos, por exemplo, aos planos de inserção subjacentes ao RMG), aliada à desadequação das ofertas em matéria de formação profissional e de emprego relativamente às necessidades, aos interesses e às expectativas dos destinatários, bem como à sua falta de *empowerment*, propiciam uma situação de inércia e de dependência relativamente aos subsídios e aos apoios sociais – o que contrasta indubitavelmente com as ideias subjacentes às políticas de activação. Assim sendo, estas políticas não são activas, tão pouco

emancipadoras e, consequentemente, não são libertadoras. Isto porque consideramos que as situações de pobreza e de exclusão só podem ser combatidas através da autonomia e da participação efectiva dessas pessoas nos domínios social, político, económico e cultural.

O que aqui está em causa é, pois, a criação de iniciativas que mobilizem o desenvolvimento do capital social, para que as políticas sociais activas dinamizem e maximizem o *empowerment* das populações, contribuam para a competitividade das economias locais, promovam a capacidade de inclusão no mercado de trabalho e no tecido social em geral, ponham em evidência a revitalização das solidariedades colectivas, minimizem a evolução da pobreza e previnam novas formas de exclusão social. Isto é, a procura de novas formas de articulação entre políticas económicas e políticas sociais que permitam que estas ganhem continuidade a partir do agenciamento que promovem na economia.

Consideramos que o trabalho de investigação que foi desenvolvido deve ser entendido, em simultâneo, como um ponto de chegada e um ponto de partida. Quanto ao primeiro, apontamos anteriormente os resultados a que chegamos, resultados que são fruto das opções teórico-metodológicas que tomámos; não são mais do que uma visão necessariamente parcelar do objecto de análise que elegemos. Por outro lado, o trabalho de investigação ao ser um ponto de partida permitirá, em nossa opinião, o prosseguimento de outras linhas de investigação. Nestas linhas de investigação incluem-se, entre outras, as seguintes:

a) ao nível dos destinatários/ beneficiários das políticas sociais:
   - apreender os aspectos dinâmicos/ longitudinais dos fenómenos da pobreza e da exclusão social – referimo-nos, por exemplo, à análise das trajectórias socio-profissionais e das trajectórias de rendimento das famílias/ indivíduos alvo de intervenção, não descurando outras dimensões como sejam as decisões tomadas no campo financeiro (consumo, aquisição de habitação, endividamento) e em termos de investimento em capital humano (dos seus filhos/ dos próprios).

Será, assim, possível analisar o grau de mobilidade que as famílias/ indivíduos apresentam;

- conhecer as trajectórias de empobrecimento/ exclusão dos indivíduos, relevando a importância das histórias de vida enquanto elemento metodológico fundamental;
- perceber as estratégias de sobrevivência e de "fuga" às situações de pobreza (particularmente importante para o conhecimento da eficiência e eficácia das políticas sociais operacionalizadas);

b) ao nível das causas da pobreza/ exclusão social – dar relevância ao mercado de trabalho, identificando os principais mecanismos de exclusão social subjacentes, e apontando possíveis formas (localizadas) de prevenção e atenuação do fenómeno;

c) ao nível das manifestações da pobreza/ exclusão social, incluindo as novas formas de pobreza emergentes - relevar as dimensões espacial, social, política e cultural;

d) ao nível da acção das políticas implementadas –desenvolver metodologias de avaliação dos programas e das medidas aplicadas (de natureza territorial e categorial), tendo presente a configuração da actuação dos diferentes actores sociais (públicos ou privados; governamentais ou não governamentais; destinatários) e os resultados alcançados – ainda que difíceis de mensurar -, num contexto de transformação do pluralismo providencial (Estado/ Mercado/ Sociedade civil).

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV (2000) – *A educação pré-escolar e os cuidados para a infância em Portugal.* (Relatório preparatório). Lisboa: Ministério da Educação.
- AA.VV (2002) – *Portugal 1995-2000: perspectivas da evolução social.* Oeiras: Celta Editora e DEPP/MTS.
- ADAMS, Robert (1996) - *Social work and empowerment.* Macmillan Press.
- ADDA, Jacques (1997) - *A mundialização da economia.* Lisboa: Terramar.
- ALMEIDA, Ana Nunes; GUERREIRO, Maria das Dores; LOBO, Cristina; TORRES, Anália; e WALL, Karin (1998) - Relações familiares: mudança e diversidade. In VIEGAS, J. M. Leite; COSTA, António Firmino da - *Portugal, que modernidade?*. Oeiras: Celta Editora. 45-78.
- ALMEIDA, João Ferreira de; PINTO, José Madureira (1976) - *A investigação nas ciências sociais.* Lisboa: Editorial Presença.
- ALMEIDA, João Ferreira de; PINTO, José Madureira (1986) - Da teoria à investigação empírica. Problemas metodológicos. In PINTO, J. M.; SILVA, Augusto Santos, orgs. - *Metodologia das ciências sociais.* Porto: Edições Afrontamento. 55-78.
- ALMEIDA, João Ferreira de; COSTA, António Firmino; e MACHADO, Fernando Luís (1991) - Recomposição socioprofissional e novos protagonismos. In REIS, António, coord. - *Portugal – 20 Anos de democracia.* Lisboa: Círculo de Leitores. 307-330.
- ALMEIDA, João Ferreira [et al.] (2000) – *Competitividade e exclusão social: as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.* CIES/ DINÂMIA/ Instituto de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Fundação para a Ciência e Tecnologia: Programa Praxis XXI.

- ALVES, João Emílio (1996) – A prática da investigação-acção na avaliação processual de projectos integrados de desenvolvimento social local. In CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA, III, Lisboa, 1996 - *Práticas e Processos da Mudança Social*: actas [CD-ROM]. Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia, 2000. Coordenação editorial da Celta Editora.
- AMARO, Rogério Roque; HENRIQUES, Maria Clementina; VAZ, Maria Teresa (1992) – *Iniciativas de desenvolvimento local. Caracterização de alguns exemplos*. Lisboa: ISCTE/IEFP.
- AMARO, Roque (1997) – O desenvolvimento local: um caminho para a sociedade-providência. In CONGRESSO DE ECONOMISTAS DE LÍNGUA PORTUGUESA, III: actas. Rio de Janeiro.
- ARRIGHI, Giovanni (1998) – *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. Rio de Janeiro, S. Paulo: Contraponto, UNESP.
- ARTILES, A. Martin (s/d) - *Flexibilidad y relaciones laborales. Estrategias empresariales y acción sindical*. Madrid: Consejo Económico Y Social.
- AEVEDO, José Maria (2003) – Disparidades territoriais em educação na região do norte. In CCRN: Seminário - *Dinâmicas sociais na região do norte – tendências e perspectivas*. Porto: CCRN.
- BADEL, Maryse (1996) – *Le droit social à l'épreuve du RMI*. Bourdeaux: Presses Universitaires de Bordeaux.
- BARDIN, Laurence (1994) - *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, Lda.
- BARRETO, António (1995) - Portugal na periferia do centro: mudança social, 1960 a 1995. *Análise Social*. Vol. XXX. 841-855.
- BARRETO, António, org., (1996) - *A situação social em Portugal (1960-1995)*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- BARRETO, António, org., (2001) - *A situação social em Portugal (1960-1999) – indicadores sociais em Portugal e na União Europeia*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- BARTOLI, Henri (1999) – *A economia serviço de vida: crise do capitalismo, uma política de civilização*. Lisboa: Instituto Piaget.

- BARTOLI, Henri (1999a) – *Repenser le développement, en finir avec la Pauvreté*. Paris: UNESCO/MOST/Económica.
- BECK, Ulrich (1992) – *Risk society*. London: Sage.
- BECK, Ulrich (1998) – *Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Ediciones Piados Ibérica, S.A.
- BECK, Ulrich (2000) – *Un nuevo mundo feliz: la precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Barcelona: Paidós.
- BERICAT, Eduardo (1998) - *La integración de los métodos cuantitativo Y cualitativo en la investigación social - Significado Y medida*. Ariel Sociologia.
- BOLTANSKY, Luc; CHIAPELLO, Eve (1999) – *Le nouvel esprit du capitalisme*. Gallimard: Paris.
- BOURDIEU, Pierre (1979) – *La distinction – critique sociale du jugement*. Paris: Editions de Minuit.
- BOURDIEU, Pierre (1980) – *Le sens pratique*. Paris: Editions de Minuit.
- BOURDIEU, Pierre (1987) – *Choses dites*. Paris: Editions de Minuit.
- BOURDIEU, Pierre (1993) – *La misère du monde*. Paris: Seuil.
- BOURDIEU, Pierre (1997) – *Méditations pascaliennes*. Paris: Seuil.
- BOYER, Robert (2000) – Reformas institucionais para o crescimento, emprego e coesão social: elementos para uma agenda europeia. In Boyer, R. [et al.] - *Para uma Europa da inovação e do conhecimento*. Oeiras: Celta Editora. 127-180.
- BOYER, R. [et al.] (2000a) - *Para uma Europa da inovação e do conhecimento*. Oeiras: Celta Editora.
- BUSTILLO, Rafael Muñoz, eds., (2000) – *El Estado de bienestar en el cambio de siglo. Una perspectiva comparada*. Espanha: Alianza Editorial.
- CCE (2001) – Painel de avaliação relativo à execução da Agenda de Política Social. In *http://europa.eu.int*.
- CE (1989) – *Uma Europa* social. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

- CE (1994) – *Livre Blanc – politique sociale Européenne: une voie à suivre pour l'Union*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- CE (1997) - Emprego na Europa - Uma agenda de emprego para o ano 2000. In *Emprego & Assuntos Sociais*. CE.
- CE (1999) – *Fórum europeu de política social 98*. Bélgica: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- CE (2001) – *As políticas sociais e de emprego na UE, 1999-2001: trabalho, coesão, produtividade*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- CABRAL, M. V. (1997) - *Cidadania política e equidade social em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.
- CAMPOS, António Correia (2000) – *Solidariedade sustentada: reformar a Segurança Social*. Lisboa: Gradiva.
- CAPUCHA, Luís (1996) – Modelo de avaliação de programas como estratégia de aprendizagem institucional. In CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA, III, Lisboa, 1996 - *Práticas e Processos da Mudança Social*: actas [CD-ROM]. Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia, 2000. Coordenação editorial da Celta Editora..
- CAPUCHA, Luís (1998) – Pobreza, exclusão social e marginalidades. In Vários - *Portugal que modernidade?*. Oeiras: Celta Editora. 209-242.
- CAPUCHA, Luís (1998a) – Exclusão social e acesso ao emprego: paralelas que podem convergir. *Sociedade e Trabalho*. Lisboa: MTS. 3. 60-69.
- CAPUCHA, Luís (2000) – Exclusão profissional, exclusão social e cidadania. In Viegas (org.) - *Cidadania, integração, globalização*. Oeiras: Celta Editora. 187-201.
- CAPUCHA, Luís (2000a) – Painel "Conceitos e medidas: de uma abordagem plural a problemas comuns". In CESIS, Lisboa, 2000 - *Pobreza e exclusão social: percursos e perspectivas da investigação em Portugal*: actas. Lisboa: Centro ISMAILI. 25-32.

- CAPUCHA, Luís; PAIXÃO, Teresa, coord., (2000) – *Plano Nacional de Emprego: Portugal e a estratégia europeia para o emprego*. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade.
- CARAPINHEIRO, Graça [et al.] (2002) – As determinantes globais do sistema de saúde português. In HESPANHA, P.; CARAPINHEIRO, G., orgs – *Risco social e incerteza: pode o Estado Social recuar mais?*. Porto: Edições Afrontamento.
- CARNOY, Martin (2001) – *Dans quel monde vivons-nous?: le travail, la famille et le lien social à l'ère de l'information*. Paris: Librairie Arthème Fayard.
- CARREIRA, H. Medina (1996) – As políticas sociais em Portugal. In BARRETO, António, org. - *A situação social em Portugal (1960-1995)*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais. 365-498.
- CARRILHO, M. J. [et al.] (1993) – *Alterações demográficas nas regiões portuguesas entre 1981-1991*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística. Gabinete de estudos demográficos. (policopiado).
- CASSEL, Catherine; SIMÓN, Gillian (1994) – *Qualitative methods in organizational research: a practical guide*. California: Sage Publications.
- CASTEL, Robert (1995) – *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris: Fayard.
- CASTEL, Robert (2000) – A precaridade: transformações históricas e tratamento social. In SOULET, Marc-Henry, org. - *Da não-integração*. Coimbra: Quarteto Editora. 21-38.
- CASTELLS, Manuel (2000) – El poder de la identidad. Madrid: Alianza Editorial.
- CASTELLS, Manuel (2001) – *La société en réseaux: l'ère de* l'information. Paris: Librairie Arthème Fayard.
- CAUPERS, João (1994) – *A administração periférica do Estado. Estudo de ciência da administração*. Lisboa: Editorial Noticias, AEQUITAS.

- CHESNAIS, F. (1996) – *A mundialização financeira: génese, custo e apostas.* Lisboa: Instituto Piaget.
- CÓNIN, C.; CARRILHO, M. J. (1989) – *Situação demográfica e perspectivas de evolução. Portugal, 1960-2000.* Lisboa: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento. Caderno 16.
- COSTA, A.; MAIA, F. (1985) – *A Segurança Social em Portugal: principais características e análise dos seus efeitos redistributivos.* Lisboa: Desenvolvimento2.
- COSTA, Alfredo Bruto (2000) – *Exclusões Sociais.* Lisboa: Gradiva.
- COSTA, Firmino da (1986) – A pesquisa de terreno em Sociologia. In PINTO, J. M.; SILVA, Augusto Santos, orgs. - *Metodologia das Ciências Sociais.* Porto: Edições Afrontamento. 129-148.
- COSTA, Firmino [et al.] (2000) – Classes sociais na Europa. *Sociologia, Problemas e Práticas.* 34. 9-46.
- COUTINHO, Maria Manuela (1999) – *A assistência social em Portugal, 1965-1971 – um período charneira.* Lisboa: Ed. Vulgata.
- COUTINHO, Maria Manuela (2003) – *Economia social em Portugal: a emergência do terceiro sector na política social.* Lisboa: CPIHTS/APSS.
- COX, Robert W. (1999) – Civil society at the turn of the millennium: prospects for an alternative world order. In HIGGOTT, Richard; PAYNE, Anthony, eds., (2000) - *The new political economy of globalisation.* Elgar Reference Collection. Cheltenham: Northampton, MA, USA. Vol. I e II
- CRESWELL, John W. (1994) - *Research design: qualitative & quantitative approaches.* Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- D'ARAUJO, Maria Celina (2003) – *Capital social.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- DE BRUYNE, Paul; HERMAN, Jacques; DE SCHOUTHEETE, Marc (1991) - *Dinâmica da pesquisa em Ciências Sociais.* Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora.

- DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (eds.) (1994) - *Handbook of qualitative research.* Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- DRUT, R. (1966) – *Sociologie du chômage.* Paris: PUF.
- DUBAR, Claude (1997) – *A socialização: construção das identidades sociais e profissionais*, Porto: Porto Editora.
- DUBAR, Claude (2000) – *La crise des identités: l'interprétation d'une mutation.* Paris: PUF.
- EME, Bernard (1997) – Aux frontières de l'économie: politiques et pratiques d'insertion. *Cahiers Internationaux de Sociologie.* Vol. CIII. 313-333.
- ESPADA, J. C. (1997) – *Direitos sociais de cidadania.* Lisboa: INCM.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990) - *The three worlds of welfare capitalism.* Cambridge: Polity Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1996) – *Welfare States in transition. National adaptations in global economies.* Londres: Sage Publications.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2000) – Um Estado-providência para o século XXI: Sociedades em envelhecimento, economias baseadas no conhecimento e sustentabilidade dos Estados-providência europeus. In BOYER, R. [et al.] - *Para uma Europa da inovação e do conhecimento.* Oeiras: Celta Editora. 79-125.
- EWALD, François (1986) – *L'etat providence.* Paris: Bernard Gramet.
- EWALD, François (1996) – *Histoire de l'etat providence. Les origines de la solidarité.* Paris: Editions Grasset et Fasquelle.
- FEATHERSTONE, M. (1997) – *Global culture: nationalism, globalisation and modernity* London: Sage Publications.
- FERNANDES, A. Teixeira (1991) – Formas e mecanismos de exclusão social. *Sociologia - Faculdade de Letras da Universidade do Porto.* Vol. 1. 9-66.
- FERNANDES, A. Teixeira (1997) – *Poder autárquico e poder regional.* Porto: Brasília Editora.
- FERNANDES, A. Teixeira (1997a) – *A sociedade e o Estado.* Porto: Edições Afrontamento.

- FERNANDES, A. Teixeira (1998) – *O Estado democrático e a cidadania.* Porto: Edições Afrontamento.
- FERNANDES, António T. (2000) – O Estado na construção da cidadania em sociedade de exclusão. In VIEGAS, José Manuel, org. - *Cidadania, integração, globalização.* Oeiras: Celta Editora. 161-185.
- FERRÃO, João (1990) - Recomposição social: surpresas e confirmações. In REIS, António, dir. - *Portugal Contemporâneo.* Lisboa: Publicações Alfa. Vol. 5.
- FERRÃO, João (1992) - As fragilidades do processo de modernização social. In REIS, António, dir. - *Portugal Contemporâneo.* Lisboa: Publicações Alfa. Vol. 6.
- FERRÃO, João (1996) - Três décadas de consolidação do Portugal Demográfico Moderno. In BARRETO, António, org. - *A situação social em Portugal (1960-1995).* Lisboa: Instituto de Ciências Sociais. 165-190.
- FERREIRA, António Casimiro (2001) - Para uma concepção decente e democrática do trabalho e dos seus direitos: (re)pensar o direito das relações laborais. In SANTOS, B. Sousa, org. - *Globalização: Fatalidade ou Utopia?.* Porto: Edições Afrontamento. 255-293.
- FERREIRA, Sílvia (2002) – As organizações do terceiro sector na reforma da Segurança Social. In CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA, IV, Coimbra, 2000 - *Sociedade Portuguesa: passados recentes, futuros próximos*: actas [CD-ROM]. Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia. Coordenação editorial da Celta Editora.
- FERRERA, Maurizio [et al.] (2000) - *O Futuro da Europa Social.* Oeiras: Celta Editora.
- FISCHLOWITZ, Estanislau (1964) – *Problemas cruciais da previdência social brasileira em 1964.* Rio de Janeiro: FGV.
- FITOUSSI, Jean-Paul; ROSANVALLON, Pierre (1997) - *A nova era das desigualdades.* Oeiras: Celta Editora.

- FLORA, P. (1993) – Los estados nacionales del bienestar y la integración europea. In MORENO, Luís, ed. - *Intercambio social y desarrollo del bienestar*. Madrid: CSIC. 15-27.
- FOOLEN, J. (1992) – *Self-evaluation in the Nederlands (pivot, methods and development)*. Calais. Poverty3. Seminar on Evaluation, November. (policopiado).
- FOUCAULD, Jean-Baptiste; PIVETEAU, Denis (1995) – *Une société en quête de sens*. Paris: Ed. Odile Jacob.
- FRASER, Nancy (2002) – A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação – *Revista Crítica de Ciências Sociais*. 63. 7-20.
- FRIEDMANN, John (1996) – *Empowerment. Uma política de desenvolvimento alternativo*. Oeiras: Celta Editora.
- FUKUYAMA, Francis (1999) – *O fim da história e o último homem*. Lisboa: Gradiva.
- GARCIA (2000) - *Estranhos. Juventude e dinâmicas de exclusão social em Lisboa*. Oeiras: Celta Editora.
- GENRO, Tarso (1999) - *O futuro por armar: democracia e socialismo na era globalitária*. Petrópolis: Vozes.
- GIDDENS, Anthony (1984) – *The constitution of society*. Cambridge: Polity Press.
- GIDDENS, Anthony (1995) - *As consequências da modernidade*. Oeiras: Celta Editora.
- GIDDENS, Anthony (1997) - *Para além da esquerda e da direita*. Oeiras: Celta Editora.
- GINER, S.; LAMO ESPINOSA, E.; TORRES, C. (1998) – *Diccionario de sociología*. Madrid: Alianza.
- GÓMEZ, José Maria (1999) – Globalização da política – mitos, realidades e dilemas. In GENTILI, Pablo, org. - *Globalização excludente – desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Petrópolis: Editora Vozes. 128-179.

- GOMEZ, Manuel H. (1998) – *El tercer sector en los sistemas de bienestar.* Valencia: Tirant lo Blanch.
- GONÇALVES, Carlos Manuel da Silva (2002) – Emprego e desemprego: algumas notas de reflexão. In CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA, IV, Coimbra, 2000 – *Sociedade Portuguesa: passados recentes, futuros próximos*: actas [CD-ROM]. Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia. Coordenação editorial da Celta Editora.
- GONÇALVES, Carlos Manuel da Silva (2002) – Desemprego e desemprego de longa duração In FERNANDES, António Teixeira, coord. – *A inserção social: percursos e desvios de um processo.* Porto: Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente e Comissão de Coordenação da Região do Norte. 107-179.
- GORZ, André (1997) – *Misères du présent: richesse du possible.* Paris: Éditions Galilée.
- GORZ, André (1989) – *Métamorphoses du travail, quête du sens: critique de la raison économique.* Paris: Galilée.
- GRAMSCI, António (1989) – *Os intelectuais e a organização da cultura.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. (1994) - Competing paradigms in qualitative research. In DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S., eds. - *Handbook of qualitative research.* Thousand Oaks, CA: Sage Publications. 105-117.
- HALL, Peter (1987) – Interaccionism and the study of social organisation. *The Sociological Quarterly.* Vol. 28. 1.
- HAMEL, Jacques; DUFOUR Stéphane; FORTIN, Dominic (1993) – *Case study methods.* Sage Publications.
- HARTLEY, Jean F. (1994) – Case studies in organizational research. In Catherine Cassel; Gillian Symon, orgs. - *Qualitative methods in organizational research – A practical guide.* Califórnia: Sage Publications.
- HARVEY, David (2000) – *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.* S. Paulo: Loyda.

- HELD, David, ed. (2000) - *A globalizing world? Culture, economics, politics.* London: Routledge.
- HELD, David [et al.] (2000a) – *Global transformations: politics, economics and culture.* Stanford: University Press.
- HESPANHA, Maria José (1993) – Para além do Estado: a saúde e a velhice na Sociedade-Providência. In SANTOS, Boaventura S., org. - *Um Retrato Singular.* Porto: Edições Afrontamento.
- HESPANHA, Pedro (1999) – Novas desigualdades, novas solidariedades e Reforma do Estado. *Revista Critica de Ciências Sociais.* 54.
- HESPANHA, Pedro (2001) – Mal-estar e risco social num mundo globalizado: Novos problemas e novos desafios para a teoria social. In SANTOS, Boaventura S., org. - *Globalização – fatalidade ou utopia?.* Porto: Edições Afrontamento. 163-196.
- HESPANHA, Pedro (2002) – Individualização, fragmentação e risco social nas sociedades globalizadas. *Revista Crítica de Ciências Sociais.* Coimbra: CES. 63. 21- 31.
- HESPANHA, P. [et al.] (2000) – *Entre o Estado e o Mercado – as fragilidades das instituições de protecção social em Portugal.* Coimbra: Quarteto Editora.
- HESPANHA, P.; CARAPINHEIRO, G. (2002a) – *Risco social e incerteza: pode o Estado Social recuar mais?.* Porto: Edições Afrontamento.
- HIRSCH, P. (1998) – Globalização: mito ou realidade?. In FIORI, José [et al.] - *Globalização: o fato e o mito.* Eduerj: Rio de Janeiro.
- HOBSBAWM, Eric (1998) – *A era dos extremos: breve história do século XX, 1914-1991.* Lisboa: Editora Presença.
- IANNI, Octávio (1999) – *Desafios da globalização.* Petrópolis: Editora Vozes.
- INE (1960) - *X Recenseamento geral da população.* INE.
- INE (1981) - *XII Recenseamento geral da população.* INE.
- INE (1991) - *XIII Recenseamento geral da população.* INE.
- INE (1993) - *Estudo sobre o poder de compra concelhio.* Gabinete de Estudos Regionais da Direcção Regional do Centro.

- INE (1997) - *Estudo sobre o poder de compra concelhio.* Gabinete de Estudos Regionais da Direcção Regional do Centro.
- INE (1999) - *Anuário estatístico da região Norte.* INE.
- INE (2000) - *Estudo sobre o poder de compra concelhio.* Gabinete de Estudos Regionais da Direcção Regional do Centro.
- INE (2001) - *XIV Recenseamento geral da população.* INE.
- INE (2002) - *Anuário estatístico da região Norte.* INE.
- JODELET, Denise (1984) – Représentation sociale: phénomènes, concept et théorie. In MOSCOVICI, Serge (1984) - *Psychologie Sociale.* Paris: PUF. 357-378.
- JOIN-LAMBERT, M. T., dir., [et al.] (1997) - *Politiques sociales.* Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- KUKATHAS, C. [et al.] (1995) – *Rawls: «uma teoria da justiça» e os seus críticos.* Lisboa: Gradiva.
- LAMARQUE, Gilles (1995) – *L'exclusion. Que sais je?.* Paris: PUF.
- LASH, S.; URRY, J. (1987) – *The end of organized capitalism.* Madison: University of Wisconsin Press.
- LECLERCQ, Eric (1999) – *Les théories du marché du travail.* Paris: Seuil.
- LESSARD, Michelle; GOYETTE, Hébert Gabriel; BOUTIN, Gérard (1994) - *Investigação qualitativa – fundamentos e práticas.* Colecção Epistemologia e Sociedade. Lisboa: Instituto Piaget.
- LIMOEIRO-CARDOSO, Miriam (1999) – Ideologia da globalização e (des)caminhos da ciência social. In GENTILI, Pablo, org. - *Globalização excludente – desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial.* Petrópolis: Editora Vozes. 96-127.
- LINDLEY, Robert M. (2000) – Economias baseadas no conhecimento: o debate europeu sobre emprego num novo contexto. In BOYER, R. [et al.] - *Para uma Europa da inovação e do conhecimento.* Oeiras: Celta Editora. 33-78.

- LUCENA, Manuel de (1976) – A evolução do sistema corporativo português. *O Marcelismo. Perspectivas e realidades*. Lisboa. Vol. II.
- MACHADO, Fernando Luís; COSTA, António Firmino da (1998) - Processos de uma modernidade inacabada – mudanças estruturais e mobilidade social. In VIEGAS, J. M. Leite; COSTA, António Firmino da - *Portugal, que modernidade?*., Oeiras: Celta Editora.17-44.
- MAIA, M. Fernando (1985) – *Segurança Social em Portugal*. Lisboa: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.
- MARQUES, Raul Jorge (2000) – *Desenvolvimento local em espaço rural e novas competências: a participação dos cidadãos no concelho de Santa Comba Dão*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa.
- MAURICE, Joel, dir., (1999) – *Emploi, négociations collectives, protection sociale: vers quelle Europe Sociale?*. Paris: La documentation française.
- MÉDA, Dominique (1998) – *O trabalho: um valor em extinção*. Lisboa: Fim do Século.
- MENEZES, Manuel (2001) – *As práticas de cidadania num poder local comprometido com a comunidade*. Coimbra: Quarteto Editora.
- MILES, Matthew B.; HUBERMAN, A. Michael (1994) - *Qualitative data analysis*. Thousand Oaks, London: Sage Publications.
- MINGIONE, Enzo (1998) – Fragmentação e exclusão: A questão social na fase actual de transição das cidades nas sociedades industriais avançadas. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. 41 (4).
- MINTZBERG, Henry (1995) – *Estrutura e dinâmica das organizações*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- MISHRA, Ramesh (1995) – *O Estado-Providência na sociedade capitalista*. Oeiras: Celta Editora.
- MISHRA, Ramesh (1999) – Para além dos Estados-Nação: A política na era da globalização. *Cadernos de Política Social*. Lisboa: APS. 1. 165-192.
- MONTEIRO, Alcides (1996) – A avaliação nos projectos de intervenção social: reflexões a partir de uma prática. In CONGRESSO PORTUGUÊS DE

SOCIOLOGIA, III, Lisboa, 1996 - *Práticas e Processos da Mudança Social*: actas [CD-ROM]. Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia, 2000. Coordenação editorial da Celta Editora.

- MORENO, Luís (2000) – *Ciudadanos precarios*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A.
- MOZZICAFREDDO, Juan (1988) – Poder autárquico e desenvolvimento local. *Revista Critica de Ciências Sociais*. Coimbra: CES. 25/26.
- MOZZICAFREDDO, Juan (2000) - *Estado Providência e cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.
- MTS (2000) – *Políticas sociais activas em Portugal*. Lisboa: Instituto para o Desenvolvimento Social.
- PRADO, Luíz Carlos Delorme (s/d) – *Globalização: notas sobre um conceito controverso*. Disponível na WWW: <URL: http// www.ie.ufrj.br.
- NAZARETH, J. M. (1985) – A demografia portuguesa do século XX: principais linhas de evolução e transformação. *Análise Social*. Vol. XXI (87-88-89): 963-980.
- NUNES, Adérito Sedas (2001) - *Antologia sociológica*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- OEFP – Observatório do Emprego e Formação Profissional (1998) – Grupos desfavorecidos face ao emprego. *Estudos e Análises*. (Dezembro de 1999). 8.
- OFFE, Claus (1984) – *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- OFFE, Claus (1984a) – *Contradictions of the welfare state*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- OFFE, Claus (1985) – *Disorganized capitalism: contemporary transformations of work and politics*. Cambridge: Polity Press.
- OIT/STEP (2003) – *A Luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal: A experiência do Programa Nacional de Luta Contra a P*obreza. R. Amaro, coord. Genebra.

- OIT/STEP (2003a) – *Panorama da luta contra a exclusão social: conceitos e estratégias*. Jordi Estivill, coord. Bureau Internacional do Trabalho, Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza.
- PAUGAM, Serge (1991) – *La disqualification sociale: essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris: PUF.
- PAUGAM, Serge (1996) – La constitution d'un paradigme. In PAUGAM, Serge, dir. - *L'exclusion: L'état des savoirs*. Paris: Ed. La Découverte. p. 7-19.
- PAUGAM, Serge (1996a) – *L'exclusion: l'état des savoirs*. Paris: Ed. La Découverte.
- PEDROSO. Paulo (1998) – Direitos e solidariedade: perspectivas para a promoção da integração para todos. *Sociedade e Trabalho*. MTS. 3. 6-17.
- PEREIRINHA, José (2003) – Economia social e Estado-Providência. *Intervenção Social – Revista do Instituto Superior do Serviço Social*. Lisboa e Beja. 27. 233-240.
- PETRELLA, Riccardo (2001) – *A urgência de um contrato social mundial face aos desafios da globalização atual: mais além das lógicas bélicas*. (policopiado).
- PETRELLA, Riccardo (2002) – *O bem comum: elogio da solidariedad*. Porto: Campo das Letras Editores, S.A.
- PICÓ, Josep (1999) – *Teorías sobre el Estado del bienestar*. Espanha: Siglo Veintuno de España Editores, SA.
- PINTO, José Madureira (1985-86) – Questões de metodologia sociológica I, II e III. *Cadernos das Ciências* Sociais. 1/ 2/ 3.
- PISÓN, José Martinez (1998) – *Políticas de bienestar: un estudio sobre los derechos sociales*. Madrid: Editorial Tecnos, S.A.
- PIZARRO, Narciso (1998) – *Tratado de metodologia de las ciências sociales*. Madrid: Siglo Veintiuno.
- PORTELA, J.; RIBEIRO, F. (2002) – Globalizações, resistências e/ou alternativas: David frente a Golias? In CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA, IV, Coimbra, 2000 – *Sociedade Portuguesa: passados*

recentes, futuros próximos: actas [CD-ROM]. Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia. Coordenação editorial da Celta Editora.

- QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van, (1992) – *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva.
- RAGIN, Charles C. (1994) – *Constructing social research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- RAMONET, Ignácio (1998) – O pensamento único e os regimes globalitários. In FIORI, José Luís [et al.] – *Globalização: o fato e o mito*. Rio de Janeiro: Eduerj.
- RAMONET, Ignácio (1998a) – *Geopolítica do caos*. Petrópolis: Editora Voz.
- RAMONET, Ignácio (2002) – *Guerras do século XXI: novos medos, novas ameaças*. Porto: Campo das Letras.
- RAMOS, Maria da Conceição Pereira (2003) – *A acção social na área do emprego e da formação profissional*. Universidade Aberta.
- RAWLS, John (1987) – *Théorie de la Justice*. Paris: Seuil.
- REDINHA, M. Regina Gomes (1998) - A precariedade do emprego - uma interpelação ao Direito do Trabalho. In CONGRESSO NACIONAL DO DIREITO DO TRABALHO, I – *Memórias*: actas. Coimbra: Almedina.
- REIS, José [et al.] (1994) – *O desenvolvimento local é possível?*. Lisboa: Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais.
- RIEGER, Stephanie (1993) – What's wrong with empowerment?. *American Journal of Community Psychology*. Vol. 21. 3.
- RITZER, George (1993) - *The McDonaldization of society: an investigation into the changing character of contemporary social life*. Londres: Sage Publications.
- ROBERTSON, Roland (1996) – *Globalisation: social theory and global culture*. London: Sage Publications. IX.
- RODRIGUES, Eduardo Vítor (2000) – O Estado-Providência e os processos de exclusão social. *Sociologia – Faculdade de Letras da Universidade do Porto*. Vol. 10. 173-200.

- RODRIGUES, Eduardo Vítor [et al.] (1999) – Políticas sociais e exclusão em Portugal. *Sociologia, Problemas e Práticas*. 31. 39-67.
- RODRIGUES, Fernanda (1999) – *Assistência social e políticas sociais em Portugal*. Lisboa: ISSS, Dep. Editorial, CPIHTS.
- RODRIGUES, Fernanda; STOER, Stephen (1993) – *Acção local e mudança social em Portugal*. Lisboa: CPIHTS.
- RODRIGUES, Fernanda; STOER, Stephen (1998) – *Entre parceria e partenariado – amigos, amigos, negócios à parte*. Oeiras: Celta Editora.
- RODRIGUES, Maria João (1988) – *O sistema de emprego em Portugal. Crises e mutações*. Lisboa: D. Quixote.
- RODRIGUEZ-CABRERO, G. (1997) – Por un nuevo contrato social: El desarrollo de la reforma social en el ámbito de la Unión Europea. In MORENO, Luis, ed. - *Unión Europea Y Estado del bienestar*. Madrid: CSIC. 3-30
- ROSA, Maria João Valente (1996) - O envelhecimento e as dinâmicas demográficas da população portuguesa a partir de 1960: dos dados ao dilema. In BARRETO, António, org. - *A situação social em Portugal (1960-1995)*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais. 191-214.
- ROSANVALLON, Pierre (s/d) – *A crise do Estado-Providência*. Lisboa: Editorial Inquérito.
- ROSANVALLON, Pierre (1995) – *La nouvelle question sociale – Repenser l'Etat-providence*. Paris: Les Éditions de Seuil.
- ROSANVALLON, Pierre; FITOUSSI, Jean-Paul (1997) – *A nova era das desigualdades*. Oeiras: Celta Editora.
- RUIVO, Fernando (1990) – Local e política em Portugal: o poder local na mediação entre centro e periferia. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra: CES. 30.
- RUIVO, Fernando (1991) – Um Estado labiríntico: a propósito das relações entre o poder central e o poder local em Portugal. *Revista Critica de Ciências Sociais*. Coimbra: CES. 33.

- RUIVO, Fernando (2000) – *Poder local e exclusão social: dois estudos de caso de organização local da luta contra a pobreza*. Coimbra: Quarteto Editora.
- SÁ, Luís (1986) – *Introdução à teoria do Estado*. Editorial Caminho.
- SANTOS, B. de Sousa (1987) – O Estado, a sociedade e as políticas sociais. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. 23. 13-74.
- SANTOS, Boaventura Sousa (1990) – *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Edições Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura Sousa (1993) – *Portugal: um retrato singular*. Porto: Edições Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura Sousa (1993) - O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português. In SANTOS, Boaventura S., org. - *Portugal: um retrato singular*. Porto: Edições Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura Sousa (1996) – *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. Porto: Edições Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura Sousa (1997) - Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. 48.
- SANTOS, B. Sousa; BENTO, Maria; GONELLA, Maldonado; COSTA, Alfredo Bruto da (1998) - *Uma visão solidária da reforma da Segurança Social*. Coimbra: União das Mutualidades Portuguesas, CES, FEUP.
- SANTOS, Boaventura Sousa (1998a) - Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. *Oficina do CES*. Coimbra: FEUP. 107.
- SANTOS, Boaventura Sousa (1999) - A reinvenção solidária e participativa do Estado. *Oficinas do CES*. Coimbra: FEUP. 134.
- SANTOS, Boaventura S. (1999a) - O Estado-Providência em Portugal: entre globalizações conflituantes. *Oficinas do CES*. Coimbra: FEUP. 140.
- SANTOS, Boaventura Sousa (2000) – Contexto e princípios de uma discussão sobre as políticas sociais em Portugal. In SEMINÁRIO EUROPEU, Lisboa - *Políticas e instrumentos de combate à pobreza da União Europeia: a garantia de um Rendimento Mínimo*. Almancil. (policopiado).

- SANTOS, Boaventura S. (2001) – *Globalização – fatalidade ou utopia?*. Porto: Edições Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura S. (2001a) – Os processos de globalização. In SANTOS, B. S., org. - *Globalização – fatalidade ou utopia?*. Porto: Edições Afrontamento. 31-106.
- SANTOS, Boaventura Sousa (2000a) - *A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência*. Porto: Edições Afrontamento.
- SANTOS, Sabina Pereira dos (1999b) - *Direito do trabalho e política social na União Europeia*. Lisboa: Principia.
- SCHNAPPER, Dominique (1994) – *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*. Paris: Ed. Gallimard.
- SCHNAPPER, Dominique (1998) – *Contra o fim do trabalho*. Lisboa: Terramar.
- SEN, Amartya (1992) – *Inequality re-examined*. Oxford: Clarendon Press.
- SEN, Amartya (2003) – *O desenvolvimento como liberdade*. Lisboa: Gradiva.
- SENNET, Richard (2001) – *A corrosão do carácter: as consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Lisboa: Terramar.
- SERRA, Albert (2002) – La calidad como imperativo en la acción social. *Documentación social - Revista de Estudios Sociales Y Sociología Aplicada.* 128.
- SILVA, Manuela (1999) - Novas desigualdades, novas solidariedades e reforma do Estado: uma reflexão breve. *Revista Critica de Ciências Sociais*. 54.
- SILVA, Pedro Adão (1997) – Estado-Providência: o modelo político do Estado moderno. *Finisterra*. Lisboa: Fundação José Fontana. 24/25. 37-59.
- SILVA, Pedro Adão e (1998) – O Rendimento Mínimo Garantido e a nova questão social. *Sociedade e Trabalho*. Lisboa: MTS. 3. 18-33.
- SILVA, Pedro Adão e (2002) – O modelo de Welfare da Europa do Sul: reflexões sobre a utilidade do conceito. *Sociologia, Problemas e Práticas*. 38. 25-59.

- SOETE, Luc (2000) – A economia baseada no conhecimento num mundo globalizado: Desafios e potencial. In BOYER, R. [et al.] - *Para uma Europa da inovação e do conhecimento*. Oeiras: Celta Editora. 3-31.
- STUFFLEBEAM, Daniel L.; SHINKFIELD, Anthony J. (1995) - *Evaluación sistemática - guía teórica y prática*. Barcelona: Ediciones Piados Ibérica, S.A.
- TELES, M. Galvão (1968) – Estado. *Enciclopédia Luso-Brasileira da Cultura*. Editorial Verbo.
- TEZANOS, José Félix (2001) – *La sociedad dividida*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- TORRES, Anália (1996) - *Divórcio em Portugal, ditos e interditos. Uma análise sociológica*. Oeiras: Celta Editora.
- TOURAINE (1999) - *Como sair do liberalismo?*. Lisboa: Terramar.
- UE (2001) - *Employment in Europe 2001. Recent trends and prospects*. DG Employment and Social Affairs.
- VAKALOULIS, Michel (2003) – *O capitalismo pós-moderno: elementos para uma crítica sociológica*. Lisboa: Campo da Comunicação.
- VALE, Jorge (1993) – Representações sociais – para um psicologia social do pensamento social. In VALA, J. [et al.] – *Psicología social*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- VAZ, Isabel (2002) – As novas formas de trabalho e a flexibilidade do mercado de trabalho. In CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA, IV, Coimbra, 2000 - *Sociedade Portuguesa: passados recentes, futuros próximos*: actas [CD-ROM]. Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia. Coordenação editorial da Celta Editora.
- VIEGAS, José Manuel Leite e COSTA, António Firmino da (1998) - *Portugal, que modernidade?*. Oeiras: Celta Editora.
- VIEIRA, Lizt (1998) – *Cidadania e globalização*. Rio de Janeiro: Record.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1983) – *Historical capitalism*. London: Verso Edition.

- WALLERSTEIN, Immanuel (1990) – *O sistema mundial moderno*. Porto: Edições Afrontamento.
- WATERS, Malcom (1999) – *Globalização*. Oeiras: Celta Editora.
- WUHL, Simon (1992) – *Les exclus face a l'emploi*. Paris: Syros.
- YIN, Robert K. (1994) – *Case study research: design and methods*. Califórnia: Sage Publications.
- ZIPPAY, Allison (1995) – The politics of empowerment. *Social Work*. Vol. 40, nº 2.

RELATÓRIOS CEDIDOS

- APPACDM (1996) – *Relatório do ano lectivo 1995/96.*
- APPACDM (1997) – *Relatório do ano lectivo 1996/97.*
- APPACDM (1998) – *Relatório do ano lectivo 1997/98.*
- APPACDM (1999) – *Relatório do ano lectivo 1998/99.*
- APPACDM (2000) – *Relatório do ano lectivo 1999/00.*
- APPACDM (2001) – *Relatório do ano lectivo 2000/01.*
- APPACDM (2002) – *Relatório do ano lectivo 2001/02.*
- GASF – Relatórios intermédios e relatórios finais referentes à Medida 5, do Subprograma INTEGRAR.

OUTROS DOCUMENTOS CEDIDOS

- Candidaturas aos diversos Programas e Medidas.
- Estatutos da APPACDM – núcleo de Viana do Castelo
- Estatutos do GSAF.
- Estatutos das IPSS's.

BASES DE DADOS E *SITES* ELECTRÓNICOS CONSULTADOS

- www.appacdm-viana.pt.
- www.ce.pt.
- www.depp.msst.gov.pt.
- www.eu-employment_observatory.net.
- www.europa.eu.int.
- www.europarl.eu.int.
- www.gaf.pt.
- www.iefp.pt.
- www.ine.pt.
- www.oit.org.pe.
- www.portugalsocial.org.
- www.seg.social.pt

ANEXOS

Anexo I

Guião das entrevistas

GUIÃO DAS ENTREVISTAS

Parte I – Diagnóstico do meio e da população

Caracterização do meio sócio-económico:

- Equipamentos, infra-estruturas e intervenção institucional mais relevantes existentes no meio local.
- Espaços/ contextos destinados à discussão e reflexão entre as várias instituições presentes e actuantes no local.

Caracterização da população local:

- Condições de vida da população - este indicador abrange as seguintes dimensões: situação económica, profissional e familiar (condições de habitabilidade das populações; principais problemas; grau de participação no meio; adesão e envolvimento da população nas actividades locais; equipamentos sociais disponíveis; grau de acessibilidade aos serviços e equipamentos; utilização dos equipamentos existentes; tipo de acompanhamento familiar; actividades desenvolvidas a nível local dirigidas aos idosos; modalidades de ocupação dos tempos livres das crianças, entre outras).
- Condições de vida das famílias – este indicador abrange as seguintes dimensões: situação económica, profissional e familiar (tipo de famílias mais afectadas e mais vulneráveis à pobreza; localização espacial dessas famílias na região; caracterização da posição do concelho no contexto dos restantes que constituem a região do Minho-Lima).

Problemas e carências do meio local:

- Identificação dos problemas e carências do meio local – problemas sociais, económicos, infra-estruturais e de equipamentos; causas e consequências dos problemas/ carências identificados.
- Equipamentos e infra-estruturas que não existem e deveriam existir.
- Instituições e serviços que não existem e/ou não intervêm no meio local e deveriam existir e/ou intervir.
- Identificação de redes de solidariedade formais e informais existentes no meio local.
- Contributos dessas redes para atenuar os problemas e as carências diagnosticados.
- Tipos de intervenções efectuadas para a resolução dos problemas e carências.
- Avaliação das intervenções realizadas para a resolução desses problemas e carências.

Parte II – A Acção da Instituição/ Projecto/ Programa no meio local

Fundação/ origem.

Actividades e âmbito de actuação.

Populações-alvo.

Redes de cooperação:

- Entidades que apoiam a realização das actividades da instituição no local; tipo de cooperação e de relações com estas instituições e apoios fornecidos pelas mesmas; identificação das parcerias com incidência no local; vantagens e desvantagens das parcerias; participação da própria população local no âmbito das iniciativas em parceria.

Relações entre a Instituição/ Projecto/ Programa e a população local.

Parte III - Avaliação da acção da instituição/ Programa/ projecto no meio local

Identificação das formas de reconhecimento/ auscultação dos problemas e carências locais.
Papel da instituição na resolução dos problemas e carências.
Principais obstáculos/ dificuldades no desenvolvimento da acção da instituição/ Programa/ Projecto (no passado e actuais).
Incentivos e recursos disponíveis para o desenvolvimento da acção da instituição.
Representação da instituição sobre a acção que tem vindo a desenvolver no meio local.

Parte IV – Avaliação das Políticas Sociais

Avaliação das acções desenvolvidas pelo Estado com incidência no meio local relativamente ao conjunto de medidas e programas implementados.
Avaliação da acção dos agentes institucionais locais relativamente a acções locais no âmbito de programas nacionais, assim como às acções e iniciativas das próprias instituições locais.
Identificação e avaliação das medidas/ Projectos com maior impacto no meio local.
Concordância da instituição com as iniciativas/ projectos que os outros agentes institucionais desenvolveram e estão a desenvolver no local.

Anexo II

Listagem das entrevistas realizadas

LISTAGEM DAS ENTREVISTAS REALIZADAS

E1CASA: Entrevista n.º 1. Homem. Membro da Direcção do GSAF.

E2CASA: Entrevista n.º 2. Mulher. Coordenadora e Psicóloga do GSAF.

E3CASA: Entrevista n.º 3. Mulher. Educadora social do GSAF.

E4CASA: Entrevista n.º 4. Mulher. Técnica do serviço social do GSAF.

E5CASA: Entrevista n.º 5. Mulher. Técnica de emprego e Psicóloga do GSAF.

E6CD: Entrevista n.º 6. Mulher. Técnica superior do serviço social do CDSSS de Viana do Castelo.

E7CD: Entrevista n.º 7. Mulher. Técnica superior do serviço social do CDSSS de Viana do Castelo, e Subdirectora do GSAF.

E8CD: Entrevista n.º 8. Mulher. Técnica superior do serviço social do CDSSS de Viana do Castelo, e Coordenadora do núcleo executivo do RMG do concelho de Viana do Castelo.

E9IRS: Entrevista n.º 9. Homem. Psicólogo no IRS de Viana do Castelo, e membro da Direcção do GSAF.

E10CHAM: Entrevista n.º 10. Mulher. Técnica superior do serviço social do CHAM.

E11IEFP: Entrevista n.º 11. Mulher. Técnica de emprego do IEFP de Viana do Castelo.

E12APP: Entrevista n.º 12. Homem. Director Geral da APPACDM, núcleo de Viana do Castelo.

E13APP: Entrevista n.º 13. Homem. Coordenador do Centro de Formação Profissional da Areosa; responsável por uma das Empresas de Inserção; Professor da APPACDM.

E14APP: Entrevista n.º 14. Homem. Director e responsável pelo Centro de Emprego Protegido de Viana do Castelo; Engenheiro da APPACDM.

E15APP: Entrevista n.º 15. Homem. Director Adjunto da APPACDM.

E16APP: Entrevista n.º 16. Mulher. Responsável pelas Empresas de Inserção e pelo Emprego Protegido no Sector da Agro-Pecuária; Engenheira Técnica de Produção Agrícola da APPACDM.

E17CMVC: Entrevista n.º 17. Vereador da Acção Social da Câmara Municipal de Viana do Castelo.

Anexo III

Políticas sociais activas implementadas no Minho-Lima, por concelho (1996-2000)

Políticas sociais activas implementadas na região do Minho Lima, por concelho e no período compreendido entre 1996 e 2000

Área geográfica de actuação	Designação do Projecto	Instituição de suporte	Unidade de gestão
ARCOS DE VALDEVEZ	PLCP – "O Social em Acção"	Câmara Municipal	Comissão Regional do Norte de Luta Contra a Pobreza
	PAII*	Núcleo da Cruz Vermelha	IDS e Direcção Geral de Saúde
	Rendimento Mínimo Garantido	CDSSS	Comissão Nacional do Rendimento Mínimo – ID
	Escola-Oficina – "Doçaria Tradicional e Bebidas Espirituosas"	Junta da Freguesia de Giela	Comissão para o Mercado Social de Emprego
	Medida 2 – Cursos de "Ajudantes domiciliárias; Jardinagem; Trabalhos artesanais em madeira; Trabalhadores Florestais; Costureiras"	Núcleo da Cruz Vermelha	Intervenção Operação INTEGRAR
	Medida 5	Santa Casa da Misericórdia	Intervenção Operação INTEGRAR
	Gabinete de Promoção para a Saúde	ARS	ARS
	Escola-Oficina – "Cultivo de Especiarias e Ervas Aromáticas"	ADERE – Peneda Gerês	Comissão para o Mercado Social de Emprego
	Medida 2 – Cursos de "Ajudantes domiciliárias; Artesanato e Bordados Regionais; Trabalhos Artesanais em Madeira"	Núcleo da Cruz Vermelha	Intervenção Operação INTEGRAR

* Refira-se que o Projecto TEAS, que viria a dar lugar ao PAII já existe no concelho desde 1995.

(cont.)

Área geográfica de actuação	Designação do Projecto	Instituição de Suporte	Unidade de gestão
ARCOS DE VALDEVEZ	Comissão de Protecção de Menores	CDSSS	IDS
	Vida Emprego	APPACDM	IEFP e Projecto VIDA
	Empresa de Inserção – "Serviço de Apoio Domiciliário à Comunidade"	Santa Casa da Misericórdia	Comissão para o Mercado Social de Emprego
	Empresa de Inserção – "Serviço de Apoio Comunitário; Limpeza de Espaços Públicos"	Santa Casa da Misericórdia	Comissão para o Mercado Social de Emprego
	Empresa de Inserção – "Acção Social em Alojamento"	Santa Casa da Misericórdia	Comissão para o Mercado Social de Emprego
	PEETI	-	MTSS
	Rede Social	Câmara Municipal	IDS

Políticas sociais activas implementadas na região do Minho Lima, por concelho e no período compreendido entre 1996 e 2000

Área geográfica de actuação	Designação do Projecto	Instituição de suporte	Unidade de gestão
CAMINHA	PLCP – "Caminhar"	Câmara Municipal	Comissão Regional do Norte de Luta Contra a Pobreza
	Comissão de Protecção de Menores*	CDSSS	IDS
	Rendimento Mínimo Garantido	CDSSS	Comissão Nacional do Rendimento Mínimo – IDS
	Escola-Oficina – "Cultura do Linho"	Junta de Freguesia de Argela	Comissão para o Mercado Social de Emprego
	Medida 2 – Curso de "Técnicos Hoteleiros"	Escola Técnica Artística e Profissional do Vale do Minho (ETAP)	Intervenção Operação INTEGRAR
	Gabinete de Promoção para a Saúde	ARS	ARS
	Escola-Oficina – "Tecelagem/ Acabamento e Vestuário Regional"	Junta de Freguesia de Argela	Comissão para o Mercado Social de Emprego
	Escola-Oficina – "Cultura do Linho e Tecelagem"	Junta de Freguesia de Gondar	Comissão para o Mercado Social de Emprego
	Medida 2 – Cursos de "Técnicos Hoteleiros"	Escola Técnica Artística e Profissional do Vale do Minho (ETAP)	Intervenção Operação INTEGRAR

* A funcionar desde 1995.

(cont.)

Área geográfica de actuação	Designação do Projecto	Instituição de suporte	Instituição de suporte
CAMINHA	Vida Emprego	APPACDM	IEFP e Projecto VIDA
	PEETI	-	MTSS
	Ser Criança – "Projecto Benjamim"	APPACDM	IDS

Políticas sociais activas implementadas na região do Minho Lima, por concelho e no período compreendido entre 1996 e 2000

Área geográfica de actuação	Designação do Projecto	Instituição de suporte	Instituição de suporte Unidade de gestão
MELGAÇO	PLCP – "Melgaço Solidário"	Câmara Municipal	Comissão Regional do Norte de Luta Contra a Pobreza
	Comissão de Protecção de Menores	CDSSS	IDS
	Projecto VIDA – "Viver a Vida – Viana do Castelo" (2)	Centro Social e Paroquial de Chaviães	Projecto VIDA
	Rendimento Mínimo Garantido	CDSSS	Comissão Nacional do Rendimento Mínimo – IDS
	Medida 2 – Cursos de "Ajudantes Familiares; Amas; Tecelagem; Bordados; Trabalhos de Pedra (calceteiros e pedreiros"	Santa Casa da Misericórdia	Intervenção Operação INTEGRAR
	Medida 3 – Cursos de "Agricultor; Ajudante de cozinha; Carpinteiro; Serralheiro" (2)	APPACDM (Centro de Reabilitação de Melgaço)	Intervenção Operação INTEGRAR
	Gabinete de Promoção para a Saúde	ARS	ARS
	Vida Emprego	APPACDM	IEFP e Projecto VIDA
	PEETI	-	MTSS
	Ser Criança – "Aprender a Caminhar"	Santa Casa da Misericórdia	IDS

Políticas sociais activas implementadas na região do Minho Lima, por concelho
e no período compreendido entre 1996 e 2000

Área geográfica de actuação	Designação do Projecto	Instituição de suporte	Unidade de gestão
MONÇÃO	PLCP – "Dar Vida aos Anos"	Câmara Municipal	Comissão Regional do Norte de Luta Contra a Pobreza
	Comissão de Protecção de Menores	CDSSS	IDS
	Rendimento Mínimo Garantido	CDSSS	Comissão Nacional do Rendimento Mínimo – IDS
	Medida 1 – "Monção para o século XXI" (2)	Centro Social e Paroquial de Barbeita	Intervenção Operação INTEGRAR
	Gabinete de Promoção para a Saúde	ARS	ARS
	Escola-Oficina – "Hortofloricultura e Jardinagem"	AGRESTA – Associação de Agricultores do Minho	Comissão para o Mercado Social de Emprego
	Escola-Oficina – "Cerâmica"	Junta de Freguesia de Gondar	Comissão para o Mercado Social de Emprego
	Vida Emprego	APPACDM	IEFP e Projecto VIDA
	Eixo Horizon/ Deficientes – "Projecto Vulcano /Renaace"	APPACDM	Secretariado Nacional de Reabilitação
	PEETI	-	MTSS

Políticas sociais activas implementadas na região do Minho Lima, por concelho e no período compreendido entre 1996 e 2000

Área geográfica de actuação	Designação do Projecto	Instituição de suporte	Unidade de gestão
PAREDES DE COURA	PLCP – "Terras de Coyra"	Câmara Municipal	Comissão Regional do Norte de Luta Contra a Pobreza
	Comissão de Protecção de Menores	CDSSS	IDS
	Rendimento Mínimo Garantido	CDSSS	Comissão Nacional do Rendimento Mínimo – IDS
	Ser Criança – "CresSer – Apoio à infância e à adolescência"	OUSAM – Organismo Utilitário e Social de Apoio Mútuo	IDS
	Gabinete de Promoção para a Saúde	ARS	ARS
	Vida Emprego	APPACDM	IEFP e Projecto VIDA
	PEETI	-	MTSS
	Ser Criança – "Dar laços... desatar nós"	OUSAM – Organismo Utilitário e Social de Apoio Mútuo	IDS

Políticas sociais activas implementadas na região do Minho Lima, por concelho e no período compreendido entre 1996 e 2000

Área geográfica de actuação	Designação do Projecto	Instituição de suporte	Unidade de gestão
PONTE DA BARCA	PLCP – "Olhar Social"	Câmara Municipal	Comissão Regional do Norte de Luta Contra a Pobreza
	Projecto TEAS*	Núcleo da Cruz Vermelha dos Arcos de Valdevez	IDS e Direcção Geral de Saúde
	Projecto VIDA – "Vive Connosco" (2)	Santa Casa da Misericórdia	Projecto VIDA
	Rendimento Mínimo Garantido	CDSSS	Comissão Nacional do Rendimento Mínimo – IDS
	Medida 1	Centro Cultural Frei Agostinho da Cruz Diogo Bernardes	Intervenção Operação INTEGRAR
	Medida 2 – Cursos de "Ajudantes Familiares/ Domiciliárias; Guarda de propriedades ou florestal; Bordadeira"	Centro Cultural Frei Agostinho da Cruz Diogo Bernardes	Intervenção Operação INTEGRAR
	Gabinete de Promoção para a Saúde	ARS	ARS
	Medida 1 – "ASA: Aprender a ser Associação"	Núcleo da Cruz Vermelha dos Arcos de Valdevez	Intervenção Operação INTEGRAR

* Já iniciado em 1995

(cont.)

Área geográfica de actuação	Área geográfica de actuação	Instituição de suporte	Unidade de gestão
PONTE DA BARCA	Medida 2 – Cursos de "Ajudantes Domiciliárias; Jardinagem; Tecelagem Artesanal"	Centro Cultural Frei Agostinho da Cruz Diogo Bernardes	Intervenção Operação INTEGRAR
	Comissão de Protecção de Menores	CDSSS	IDS
	Vida Emprego	APPACDM	IEFP e Projecto VIDA
	PEETI	-	MTSS

Políticas sociais activas implementadas na região do Minho Lima, por concelho
e no período compreendido entre 1996 e 2000

Área geográfica de actuação	Designação do Projecto	Instituição de suporte	Unidade de gestão
PONTE DE LIMA	PLCP – "Solis"	Câmara Municipal	Comissão Regional do Norte de Luta Contra a Pobreza
	Projecto TEAS	Núcleo da Cruz Vermelha dos Arcos de Valdevez	IDS e Direcção Geral de Saúde
	Rendimento Mínimo Garantido	CDSSS	Comissão Nacional do Rendimento Mínimo – IDS
	Escola-Oficina – "Cantaria"	Junta de Freguesia de Calheiros	Comissão para o Mercado Social de Emprego
	Escola-Oficina – "Jardinagem"	Câmara Municipal	Comissão para o Mercado Social de Emprego
	Medida 2 – Cursos de "Agentes prestadores de serviço doméstico"	Centro Social e Paroquial de Arcozelo	Intervenção Operação INTEGRAR
	Medida 3 – Cursos de "Agricultor; Ajudante de Cozinha; Tecedeira" (2)	APPACDM	Intervenção Operação INTEGRAR
	Medida 5	Centro Social e Paroquial de Calheiros	Intervenção Operação INTEGRAR
	Gabinete de Promoção para a Saúde	ARS	ARS
	Vida Emprego	APPACDM	IEFP e Projecto VIDA

(cont.)

Área geográfica de actuação	Designação do Projecto	Instituição de suporte	Unidade de gestão
PONTE DE LIMA	Eixo Horizon/ Deficientes – "Projecto Vulcano /Renaace"	APPACDM	Secretariado Nacional de Reabilitação
	Empresa de Inserção – "Jardim Limiano"	APPACDM	Comissão para o Mercado Social de Emprego
	PEETI	-	MTSS
	Comissão de Protecção de Menores	CDSSS	IDS

Políticas sociais activas implementadas na região do Minho Lima, por concelho
e no período compreendido entre 1996 e 2000

Área geográfica de actuação	Designação do Projecto	Instituição de suporte	Unidade de gestão
VALENÇA	PLCP – "Renovar Valença"	Câmara Municipal	Comissão Regional do Norte de Luta Contra a Pobreza
	Comissão de Protecção de Menores	CDSSS	IDS
	Rendimento Mínimo Garantido	CDSSS	Comissão Nacional do Rendimento Mínimo – IDS
	Ser Criança – "Passo a Passo"	Centro Social e Paroquial do Cerdal	IDS
	Gabinete de Promoção para a Saúde	ARS	ARS
	Medida 4 – "Desenvolver em Igualdade Valença" - Formação profissional em: "Limpezas; Hotelaria; Ajudantes Familiares; Calcetaria/ Restauro"	Santa Casa da Misericórdia	Intervenção Operação INTEGRAR
	Vida Emprego	APPACDM	IEFP e Projecto VIDA
	PEETI	-	MTSS
	PAII	Cruz Vermelha de Valença	IDS e Direcção Geral de Saúde

Políticas sociais activas implementadas na região do Minho Lima, por concelho
e no período compreendido entre 1996 e 2000

Área geográfica de actuação	Designação do Projecto	Instituição de suporte	Unidade de gestão
VIANA DO CASTELO	PLCP – "Viana do Castelo – Município Saudável"	Câmara Municipal	Comissão Regional do Norte de Luta Contra a Pobreza
	Comissão de Protecção de Menores	CDSSS	IDS
	Projecto VIDA – "Programa Integrado de Prevenção" (2)	Santa Casa da Misericórdia	Projecto VIDA
	Projecto VIDA – "Formar para Agir"	Serviço Sub-Regional de Segurança Social de Viana do Castelo	Projecto VID
	Eixo Horizon/ Deficientes – "Projecto Vulcano /Renaace"(4)	APPACDM	Secretariado Nacional de Reabilitação
	Rendimento Mínimo Garantido	CDSSS	Comissão Nacional do Rendimento Mínimo – IDS
	Ser Criança – "Criar Estabilidade – Unir a Família"	Lar de Santa Teresa	IDS
	Projecto VIDA – "GAF na Prevenção"	Gabinete Social de Atendimento à Família	Projecto VIDA
	Projecto VIDA – "Projecto Crescer"	SIRD	Projecto VIDA

(cont.)

Área geográfica de actuação	Designação do Projecto	Instituição de suporte	Unidade de gestão
VIANA DO CASTELO	Medida 5 – "Projecto CASA: Centro de Acolhimento aos Sem-Apoio"	Gabinete Social de Atendimento à Família	Intervenção Operação INTEGRAR
	UNIVA – "Vulcano – Linha Directa" (4)	APPACDM	Comissão para o Mercado Social de Emprego
	UNIVA (4)	Gabinete Social de Atendimento à Família	Comissão para o Mercado Social de Emprego
	Escola-Oficina – "Bordados Regionais"	Junta de Freguesia de Serreleis	Comissão para o Mercado Social de Emprego
	Escola-Oficina – "Restauros"	Perpetuum, Lda	Comissão para o Mercado Social de Emprego
	Escola-Oficina – "Arboricultura"	Câmara Municipal	Comissão para o Mercado Social de Emprego
	Medida 2 – Cursos de "Animadores Infanto-Juvenis"	Associação Cultural e de Educação Popular (ACEP)	Intervenção Operação INTEGRAR
	Medida 2 – Curso de "Ajudantes de Apoio Social"	APPACDM	Intervenção Operação INTEGRAR
	Medida 3 – Cursos de "Agricultor; Ajudante de Cozinha; Carpinteiro; Mecânico de automóvel; Pintor; Construção civil; Tecedeira; Serralheiro"	APPACDM	Intervenção Operação INTEGRAR
	Medida 4	Serviço Sub-Regional de Segurança Social de Viana do Castelo	Intervenção Operação INTEGRAR

(cont.)

Área geográfica de actuação	Designação do Projecto	Instituição de suporte	Unidade de gestão
VIANA DO CASTELO	Medida 5	Associação Cultural e de Educação Popular (ACEP)	Intervenção Operação INTEGRAR
	Projecto VIDA – "Mão Amiga"	Centro Social e Paroquial de Vila Franca	Projecto VIDA
	Projecto VIDA – "Formar para Agir"	Serviço Sub-Regional de Segurança Social de Viana do Castelo	Projecto VIDA
	Projecto Auto-Estima	ARS	Administração Regional de Saúde do Norte
	Gabinete de Promoção para a Saúde	ARS	ARS
	Escola-Oficina – "Jardinagem e Silvicultura"	Câmara Municipal	Comissão para o Mercado Social de Emprego
	Escola-Oficina – "Tecelagem e Linho"	Junta de Freguesia de Serreleis	Comissão para o Mercado Social de Emprego
	Escola-Oficina – "Rendas/Bordados/Tapeçaria/Vestuário Regional"	OZANAN – Centro de Juventude	Comissão para o Mercado Social de Emprego
	Medida 2 – "Projecto Potenciar" – Cursos de "Gestão familiar; Artesanato; Encadernação"	Gabinete Social de Atendimento à Família	Intervenção Operação INTEGRAR
	Medida 2 – "Renovar" – Cursos de "Ajudantes de Apoio Social Domiciliário a Deficientes Profundos"	APPACDM	Intervenção Operação INTEGRAR

(cont.)

Área geográfica de actuação	Designação do Projecto	Instituição de suporte	Unidade de gestão
VIANA DO CASTELO	Medida 3 – Formação Profissional – "Agricultor; Ajudante de cozinha; Carpinteiro; Costureira; Mecânico; Pedreiro; Serralheiro; Tecedeira"	APPACDM	Intervenção Operação INTEGRAR
	Vida Emprego	APPACDM	IEFP e Projecto VIDA
	Empresa de Inserção – "Aldeia da Roupa Branca"	APPACDM	Comissão para o Mercado Social de Emprego
	Empresa de Inserção – "Monte Saudável"	APPACDM	Comissão para o Mercado Social de Emprego
	Empresa de Inserção – "Jardim Florido"	APPACDM	Comissão para o Mercado Social de Emprego
	Empresa de Inserção – "Acção Social – Centro de Experimentação das Ciências"	Associação Cultural e de Educação Popular (ACEP)	Comissão para o Mercado Social de Emprego
	Escola-Oficina – "Têxteis/ Vestuário Regional/ Rendas/ Bordados"	Sociedade de Instrução e Recreio Darquense (SIRD)	Comissão para o Mercado Social de Emprego
	Escola-Oficina – "Têxteis/ Vestuário Regional/ Rendas/ Bordados"	Junta de Freguesia de Vila Fria	Comissão para o Mercado Social de Emprego
	PEETI	-	MTSS

(cont.)

Área geográfica de actuação	Designação do Projecto	Instituição de suporte	Unidade de gestão
VIANA DO CASTELO	Ser Criança – "A Casinha"	Gabinete Social de Atendimento à Família	IDS
	Ser Criança – "Projecto Laços"	Sociedade de Instrução e Recreio Darquense (SIRD)	IDS
	PAII	Centro Social e Paroquial de Vila Nova de Anha	IDS e Direcção Geral de Saúde
	Rede Social*	Câmara Municipal	IDS

* Data de início mas não de implementação.

Políticas sociais activas implementadas na região do Minho Lima, por concelho
e no período compreendido entre 1996 e 2000

Área geográfica de actuação	Designação do Projecto	Instituição de suporte	Unidade de gestão
VILA NOVA DE CERVEIRA	PLCP – "Cerveira Fraterna"	Câmara Municipal	Comissão Regional do Norte de Luta Contra a Pobreza
	Rendimento Mínimo Garantido	CDSSS	Comissão Nacional do Rendimento Mínimo – IDS
	Gabinete de Promoção para a Saúde	ARS	ARS
	Comissão de Protecção de Menores	CDSSS	IDS
	Vida Emprego	APPACDM	IEFP e Projecto VIDA
	PEETI	-	MTSS
	Ser Criança – "Palmo e Meio"	Câmara Municipal	IDS

Anexo IV

Políticas sociais activas implementadas no Minho-Lima, por ano (1996-2000)

Políticas sociais activas implementadas na região do Minho Lima, por ano

Ano de início: **1996**

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
PAII*	Núcleo da Cruz Vermelha	IDS e Direcção Geral de Saúde	PAII	Promoção e manutenção da autonomia no meio habitual de vida; maior acessibilidade a benefícios e serviços; apoio no domicilio; apoio às pessoas com dependência; apoio à família e outros prestadores de cuidados; formação de recursos humanos.	Pessoas idosas; pessoas com dependência; famílias e outros prestadores de cuidados; profissionais.	Arcos de Valdevez; Ponte da Barca; Ponte de Lima.
Comissão de Protecção de Menores	CDSSS	IDS	Comissão de Protecção de Menores	Promover os direitos da criança e do jovem; prevenir ou pôr termo a situações susceptíveis de afectar a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento integral.	Crianças e jovens em risco.	Caminha** Melgaço** Monção** Paredes de Coura Valença** Viana do Castelo***

* Refira-se que o Projecto TEAS, no âmbito do PAII, teve o seu início em 1995, terminando em 1996.
** A funcionar desde 1995
*** A funcionar desde 1994

(cont.)

Ano de início: 1996

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Projecto de Luta Contra a Pobreza	Núcleo da Cruz Vermelha	Comissão Regional do Norte de Luta Contra a Pobreza	"Arcos de Valdevez: O Social em Acção"	Aproveitar as potencialidades dos produtos locais, nomeadamente dos agrícolas e dos artesanais; apoiar e dinamizar iniciativas empresariais no sector social, assim como a criação de uma Agência e Emprego Protegido; fomentar o Turismo Local; apoiar a recuperação de habitações às famílias mais carenciadas; acompanhamento, formação e inserção social das famílias instaladas/ a instalar em habitação social; apoiar a criação e dinamização de espaços de âmbito sócio-educativo, cultural e recreativo; elevar os níveis de saúde da população através de campanhas de formação/ informação na área da prevenção e cuidados de saúde primários.	Idosos; jovens; desempregados; pequenos agricultores e artesãos; outros grupos da população activa.	Arcos de Valdevez

(cont.)

Ano de início: 1996

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Projecto VIDA	Centro Social e Paroquial de Chaviães	Projecto VIDA	"Viver a vida – Viana do Castelo"	Prevenir situações de risco e de toxicodependências; criar estilos de vida saudáveis aos jovens; ocupar os tempos livres com actividades que os desviem da toxicodependência; (in)formar os pais, os jovens e os encarregados de educação relativamente às problemáticas em questão; sensibilizar, envolver e empenhar todos os actores sociais no processo integral de prevenção da toxicodependência.	Adolescentes; pais e encarregados de educação; professores; jovens adultos.	Melgaço
Projecto VIDA	Santa Casa da Misericórdia de Viana do Castelo	Projecto VIDA	"Programa Integrado na Prevenção"	Desenvolver uma acção em rede, considerando as estruturas concelhias fundamentais, envolvendo as Câmaras Municipais e dinamizando o movimento associativo; divulgação do Projecto VIDA; prossecução de alguns estudos estatísticos de opinião e de valores, junto da população com idades compreendidas entre os 15 e os 29 anos; sessões de informação/ sensibilização para a prevenção na comunidade estudantil, tida como elemento prioritário de intervenção; formação de agentes de prevenção (pais).	Técnicos; autarcas; responsáveis pelas IPSS's; jovens; Escolas; Associações de pais; Centros de Saúde; Associações Estudantis.	Viana do Castelo

(cont.)

Ano de início: 1996

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Destinatários
Projecto VIDA	Santa Casa da Misericórdia de Ponte da Barca	Projecto VIDA	"Vive connosco"	Proporcionar formação e informação aos agentes de prevenção, animadores e jovens para a prossecução do projecto; proporcionar às crianças e aos jovens todo um leque de oportunidades e alternativas que permitam traçar metas duradouras, capazes de despertar nos jovens as suas capacidades e interesses pessoais através da assimilação e desenvolvimento de conceitos necessários e aptidões intelectuais para uma intervenção cívica e social conscientes; apoiar e orientar famílias na educação das crianças e jovens, tendo em conta os problemas específicos que se colocam na adolescência, através de um Centro de Atendimento Familiar; estimular a participação dos jovens no alargamento graduado do seu circulo social com o estimulo à criatividade e à sociabilidade; inserir para prevenir.	Crianças até 12 anos; adolescentes; pais; agentes de prevenção/ animadores.	Ponte da Barca

(cont.)

Ano de início: 1996

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Destinatários
Projecto VIDA	Serviço Sub-Regional de Segurança Social de Viana do Castelo	Projecto VIDA	"Formar para Agir"	Dar competências técnicas aos profissionais no sentido de actuarem eficazmente e de forma concertada junto da Comunidade; dar competências aos professores por forma a, com maior consistência, definirem projectos de vida com a população, em especial a mais vulnerável; informar para sensibilizar as diversas Instituições para que sejam veículos de intervenção nos seus próprios locais, sobretudo junto de grupos de risco; alertar técnicos de serviço social e outros profissionais para esta problemática.	Professores; outros agentes de prevenção.	Viana do Castelo
Eixo Horizon/ Deficientes	APPACDM	Secretariado Nacional de Reabilitação	Projecto Vulcano/ Renaace*	Desenvolvimento de condições de integração das pessoas com deficiência.	População em geral; pessoas com deficiência e suas famílias; Serviços locais da administ. pública; técnicos afectos aos serviços.	Viana do Castelo

* Com início em 1995.

Políticas sociais activas implementadas na região do Minho Lima, por ano

Ano de início: **1997**

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Rendimento Mínimo Garantido	CDSSS	Comissão Nacional do Rendimento Mínimo – Instituto para o Desenvolvimento Social	Rendimento Mínimo Garantido	Garantia de direito a um rendimento mínimo; acesso a condições de inserção a todo o cidadão (em situação de carência económica), independentemente da carreira contributiva; direito à individualidade no cumprimento de um Programa de Inserção "à medida", construído com o próprio; garantia de acompanhamento técnico no percurso de inserção; implicação do indivíduo como sujeito activo de direitos e deveres.	Indivíduos e agregados familiares que se encontrem em situação de grave carência económica comprovada, de acordo com os parâmetros legalmente definidos.	Arcos de Valdevez; Caminha; Melgaço; Monção; Paredes de Coura; Ponte da Barca; Ponte de Lima; Valença; Viana do Castelo; Vila Nova de Cerveira.

(cont.)

Ano de início: 1997

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
SER CRIANÇA	OUSAM – Organismo Utilitário e Social de Apoio Mútuo	IDS	"CresSer – Apoio à Infância e à Adolescência"	Favorecer o desenvolvimento da criança em risco; promover o desenvolvimento e a integração social da criança deficiente; estimular e promover o desenvolvimento de competências sócio-educativas da família; desenvolver a articulação na resposta dada pelos serviços locais às situações de deficiência em risco; contribuir para o normal e harmonioso desenvolvimento dos adolescentes do concelho; aumentar a capacidade e a diversidade de respostas no atendimento à adolescência; desencadear respostas interdisciplinares no apoio à adolescência.	Famílias de risco; crianças dos 0 aos 3 anos; crianças deficientes.	Paredes de Coura

(cont.)

Ano de início: 1997

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
SER CRIANÇA	Centro Social da Paróquia de Cerdal	IDS	"Passo a Passo"	Contribuir para o desenvolvimento harmonioso das crianças; desenvolver capacidades e competências, favorecendo novas experiências de aprendizagem; proporcionar o conhecimento e a vivência de outras realidades facilitando uma melhor integração social; combate ao analfabetismo; informar as famílias no sentido de lhes proporcionar mais autonomia e desenvolver as suas competências no âmbito sócio-profissional; fornecer às famílias de informação que as capacite e permita fazer opções saudáveis pressupondo sempre um envolvimento participante e activo da comunidade; educar para a saúde, entendido como um processo de promoção da saúde, melhor qualidade de vida pela mudança de atitudes e de comportamentos; proporcionar um ambiente familiar de conforto e salubridade às famílias com menores; promover a participação das famílias na resolução dos seus problemas.	Crianças entre os 0 e os 3 anos; crianças e jovens em risco e jovens em risco.	Valença

(cont.)

Ano de início: 1997

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
SER CRIANÇA	Lar de Santa Teresa	IDS	"Criar Estabilidade – Unir a Família"	Aprofundar o conhecimento em relação às necessidades e caracterização sócio-económica das famílias das crianças e jovens em situação de internato; promover uma maior interacção instituição/ criança/família, envolvendo a família no processo sócio-educativo dos seus filhos e reforçando os seus laços afectivos; conhecer as dinâmicas sócio-familiares das crianças envolvidas no projecto, criando condições para uma intervenção directa com as famílias no seu habitat; melhorar as condições de habitabilidade das famílias, tendo em vista o retorno dos suas filhas; melhorar/ elevar as competências parentais dos grupos domésticos em causa.	Famílias em processo de reintegração familiar; crianças e jovens em situação de internato.	Viana do Castelo

(cont.)

Ano de início: 1997

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Projecto VIDA	Gabinete Social e Atendimento à Família	Projecto VIDA	"GAF na Prevenção"	Acolher pessoas e famílias que manifestem necessidades e solicitem apoio, ajudando-as a atingir uma vida familiar com qualidade; dar oportunidades de formação à família sobre temáticas que as atingem em ordem a prevenir possíveis desequilíbrios e rupturas; proporcionar um contexto de psicoterapia familiar em situações que se justifique, após cuidadosa avaliação; proporcionar um serviço de consultadoria jurídica, social e psicológica, através de uma equipa multidisciplinar qualificada para promover o desenvolvimento integral da família, tornando-se mais autónoma na utilização de recursos comunitários a que tem direito; divulgar a iniciativa a toda a comunidade; apoiar e dinamizar projectos e iniciativas que vão ao encontro das diversas problemáticas familiares; promover o envolvimento activo de todos os agentes no processo de prevenção primária da toxicodependência; estabelecer parcerias com diversas instituições da cidade, em ordem a uma resposta concertada às problemáticas que atingem a família.	População em geral; crianças até aos 12 anos; adolescentes (13-15 anos); jovens adultos; animadores juvenis; pais; professores; Técnicos de saúde; outros agentes de prevenção.	Viana do Castelo

(cont.)

Ano de início: 1997

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Projecto VIDA	SIRD	Projecto VIDA	"Projecto Crescer"	Promover um conjunto de acções que actuam precocemente sobre os factores de risco e proporcionar a integração socio-educativa, cultural e familiar das crianças e jovens de diferentes grupos etários, étnicos e sociais; complementar, alargar e diversificar o atendimento às famílias, promovendo sessões de terapia e formação familiares; criar respostas ao nível de reinserção sócio profissional; melhorar e desenvolver a relação e a articulação intersectorial entre os designados grupos de risco e toda a comunidade; orientação educativa; prevenção das toxicodependências; ensino e formação.	Famílias; crianças/ jovens até aos 18 anos, em situação de risco; população em geral, quando se tratar de encontros e de acções de formação e informação.	Viana do Castelo

(cont.)

Ano de início:1997

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Projecto de Luta Contra a Pobreza	Câmara Municipal	Comissão Regional do Norte de Luta Contra a Pobreza	"Projecto Terras de Coyra"	Actuar nas áreas da economia local; promover acções de emprego e de empregabilidade; apoiar famílias com habitações degradadas; criar uma unidade de acompanhamento psicológico; actuar ao nível da prevenção e da sensibilização; trabalhar o bem-estar do idoso; reforçar o trabalho existente com os parceiros locais; actuar em famílias a descoberto.	Famílias carenciadas; idosos e deficientes com necessidade de apoios; desempregados.	Paredes de Coura
Projecto de Luta Contra a Pobreza	Câmara Municipal	Comissão Regional do Norte de Luta Contra a Pobreza	"Viana do Castelo – Município Saudável"	Reabilitar os bairros e áreas sociais degradadas; recuperar habitações degradadas; dotar os bairros de equipamentos sociais; promover estilos de vida saudáveis; activar solidariedades; integrar grupos vulneráveis na vida social e do trabalho; promover o emprego e a formação profissional; dinamizar acções comunitárias e associativas; proporcionar uma educação para a saúde; desenvolver actividades culturais, recreativas e de lazer.	Famílias residentes nos Bairros sociais, áreas degradadas e populações envolventes; famílias sócio e economicamente carenciadas com problemas habitacionais; crianças e jovens em situação de risco.	Viana do Castelo

(cont.)

Ano de início: 1997

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Projecto de Luta Contra a Pobreza	Câmara Municipal	Comissão Regional do Norte de Luta Contra a Pobreza	"Arcos de Valdevez – O Social em Acção"	Aproveitar as potencialidades dos produtos locais, nomeadamente dos agrícolas e dos artesanais; apoiar e dinamizar iniciativas empresariais no sector social; apoiar e dinamizar a criação de uma agência de emprego protegido; fomentar o turismo local; apoiar a recuperação de habitações às famílias mais carenciadas; acompanhamento, formação e inserção social das famílias instaladas ou a instalar em habitação social; apoiar a criação e dinamização de espaços de âmbito sócio-educativo, cultural e recreativo; elevar os níveis de saúde da população através de campanhas de formação/ informação na área da prevenção e cuidados de saúde primários.	Idosos; jovens; desempregados; pequenos agricultores e artesãos; outros grupos de população activa.	Arcos de Valdevez

(cont.)

Ano de início: 1997

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Projecto de Luta Contra a Pobreza	Câmara Municipal	Comissão Regional do Norte de Luta Contra a Pobreza	"Solis – Solidários na Intervenção Social"	Criar melhorias habitacionais nas famílias de risco; melhorar as condições de vida dos idosos; desenvolver a auto-estima para que os projectos de vida sejam uma realidade; criar competências profissionais nas mulheres e jovens para melhor servir a comunidade; aumentar a qualidade sócio educativa e cultural da população jovem; contribuir para um melhor nível de saúde e higiene da população.	Idosos; jovens; mulheres; outros grupos de população activa.	Arcos de Valdevez
Projecto de Luta Contra a Pobreza	Câmara Municipal	Comissão Regional do Norte de Luta Contra a Pobreza	"Melgaço Solidário"	Criar equipamentos e outras respostas destinadas à população idosa que permitam a sua permanência no local de residência; promover a saúde e a qualidade de vida da população alvo no âmbito da habitação, higiene, alimentação e hábitos saudáveis; sensibilizar e dinamizar os agentes educativos para a necessidade de promoverem na prática a "educação para a saúde"; desenvolver actividades culturais, recreativas e de lazer; mobilização de recursos para a execução de obras em habitações.	Idosos; jovens; agentes educativos; outros.	Melgaço

(cont.)

Ano de início: 1997

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Projecto de Luta Contra a Pobreza	Câmara Municipal	Comissão Regional do Norte de Luta Contra a Pobreza	"Cerveira Fraterna"	Mobilizar recursos para a contribuição na execução de obras de melhoria das condições de alojamento das famílias mais carenciadas; apoiar a auto-construção; promover a saúde e a qualidade de vida da população alvo no âmbito da higiene, alimentação e hábitos de vida saudáveis; melhorar o desenvolvimento psicossocial das crianças contrariando as limitações do meio em que vivem; desenvolver actividades culturais, recreativas e de lazer; criar equipamentos e outras respostas destinadas à população idosa; promover o emprego e a formação profissional.	Idosos; crianças e jovens em situação de risco; desempregados; famílias sócio e economicamente carenciadas e com problemas habitacionais.	Vila Nova de Cerveira
Medida 5 do Subprograma INTEGRAR	Gabinete Social de Atendimento à Família	Intervenção Operação INTEGRAR	"Projecto CASA: Centro de Acolhimento aos Sem-Apoio"	Proporcionar aos indivíduos em situação de marginalidade e exclusão social um novo reencontro com a vida; facilitar o enquadramento social desta população, através da promoção das suas competências pessoais, sociais e profissionais, prestando-lhes também apoio logístico.	Jovens dos 18 aos 35 anos, com problemas de ruptura familiar, toxicodependentes, Sida, aos quais estão associados outros como o desemprego.	Viana do Castelo

(cont.)

Ano de início: 1997

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Eixo Horizon/ Deficientes	APPACDM	Secretariado Nacional de Reabilitação	Projecto Vulcano/ Renaace	Dar resposta às necessidades sentidas ao nível da problemática da reabilitação; fazer chegar ao público em geral e ao cidadão com deficiência em particular uma resposta pronta e útil.	População em geral; pessoas com deficiência e suas famílias; serviços regionais e locais dos vários organismos da administração pública; técnicos afectos aos diferentes serviços.	Viana do Castelo
Unidade de Inserção na Vida Activa	APPACDM	Comissão para o Mercado Social de Emprego	"Vulcano – Linha directa"	Promover a inserção de jovens na vida activa; acolhimento, informação e orientação profissional; apoio e acompanhamento dos jovens em experiência no mundo do trabalho e na procura de uma formação e/ ou emprego.	População em geral; pessoas com deficiência.	Viana do Castelo

(cont.)

Ano de início: 1997

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Unidade de Inserção na Vida Activa	Gabinete Social de Atendimento à Família	Comissão para o Mercado Social de Emprego	UNIVA	Promover a inserção de jovens na vida activa; acolhimento, informação e orientação profissional; apoio e acompanhamento dos jovens em experiência no mundo do trabalho e na procura de uma formação e/ ou emprego.	Indivíduos com idades compreendidas entre os 18 e os 35 anos.	Viana do Castelo
Mercado Social de Emprego (Escola-Oficina)	Junta de Freguesia de Giela	Comissão para o Mercado Social de Emprego	"Doçaria Tradicional e bebidas Espirituosas)"	Proporcionar qualificação profissional adequada ao exercício de uma actividade no domínio dos ofícios tradicionais e das novas profissões relacionadas com a valorização do património natural e urbanístico.	Jovens desempregados ou à procura do primeiro emprego, inscritos nos Centros de Emprego; desempregados de longa duração, inscritos nos Centros de Emprego.	Arcos de Valdevez

(cont.)

Ano de início: 1997

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Mercado Social de Emprego (Escola-Oficina)	Junta de Freguesia de Calheiros	Comissão para o Mercado Social de Emprego	"Cantaria"	Proporcionar qualificação profissional adequada ao exercício de uma actividade no domínio dos ofícios tradicionais e das novas profissões relacionadas com a valorização do património natural e urbanístico.	Jovens desempregados ou à procura do primeiro emprego, inscritos nos Centros de Emprego; desempregados de longa duração, inscritos nos Centros de Emprego.	Ponte de Lima
Mercado Social de Emprego (Escola-Oficina)	Junta de Freguesia de Argela	Comissão para o Mercado Social de Emprego	"Cultura do Linho"	Proporcionar qualificação profissional adequada ao exercício de uma actividade no domínio dos ofícios tradicionais e das novas profissões relacionadas com a valorização do património natural e urbanístico.	Jovens desempregados ou à procura do primeiro emprego, inscritos nos Centros de Emprego; desempregados de longa duração, inscritos nos Centros de Emprego.	Caminha

(cont.)

Ano de início: 1997

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Mercado Social de Emprego (Escola-Oficina)	Câmara Municipal de Ponte de Lima	Comissão para o Mercado Social de Emprego	"Jardinagem"	Proporcionar qualificação profissional adequada ao exercício de uma actividade no domínio dos ofícios tradicionais e das novas profissões relacionadas com a valorização do património natural e urbanístico.	Jovens desempregados ou à procura do primeiro emprego, inscritos nos Centros de Emprego; desempregados de longa duração, inscritos nos Centros de Emprego.	Ponte de Lima
Mercado Social de Emprego (Escola-Oficina)	Junta de Freguesia de Serreleis	Comissão para o Mercado Social de Emprego	"Bordados Regionais"	Proporcionar qualificação profissional adequada ao exercício de uma actividade no domínio dos ofícios tradicionais e das novas profissões relacionadas com a valorização do património natural e urbanístico.	Jovens desempregados ou à procura do primeiro emprego, inscritos nos Centros de Emprego; desempregados de longa duração, inscritos nos Centros de Emprego.	Viana do Castelo

(cont.)

Ano de início: 1997

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Mercado Social de Emprego (Escola-Oficina)	Perpetuum, Lda	Comissão para o Mercado Social de Emprego	"Restauros"	Proporcionar qualificação profissional adequada ao exercício de uma actividade no domínio dos ofícios tradicionais e das novas profissões relacionadas com a valorização do património natural e urbanístico.	Jovens desempregados ou à procura do primeiro emprego, inscritos nos Centros de Emprego; desempregados de longa duração, inscritos nos Centros de Emprego.	Viana do Castelo
Mercado Social de Emprego (Escola-Oficina)	Câmara Municipal de Viana do Castelo	Comissão para o Mercado Social de Emprego	"Arboricultura"	Proporcionar qualificação profissional adequada ao exercício de uma actividade no domínio dos ofícios tradicionais e das novas profissões relacionadas com a valorização do património natural e urbanístico.	Jovens desempregados ou à procura do primeiro emprego, inscritos nos Centros de Emprego; desempregados de longa duração, inscritos nos Centros de Emprego.	Viana do Castelo

Políticas sociais activas implementadas na região do Minho Lima, por ano

Ano de início: **1998**

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Medida 1 do Subprograma INTEGRAR	Centro Social e Paroquial de Barbeita	Intervenção Operação INTEGRAR	"Monção para o século XXI"	Intervir em diversas freguesias onde se constata a inexistência de equipamentos sociais e de saúde, assim como de projectos de intervenção.	Crianças e jovens; famílias.	Monção
Medida 1 do Subprograma INTEGRAR	Centro Cultural Frei Agostinho da Cruz Diogo Bernardes	Intervenção Operação INTEGRAR	-	Contribuir para a melhoria das condições de vida da população através de acções de cooperação entre parceiros, organizando e concretizando as respostas mais adequadas às necessidades da população, concentração de recursos em beneficio dos mais desfavorecidos.	Crianças e jovens; populações isoladas; famílias em risco (em situação de pobreza, alcoolismo, toxicodependência); adultos; técnicos.	Ponte da Barca

(cont.)

Ano de início: 1998

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Medida 2 do Subprograma INTEGRAR	Núcleo da Cruz Vermelha dos Arcos de Valdevez	Intervenção Operação INTEGRAR	-	Realizar cursos de: "Ajudantes domiciliárias"; "Jardinagem"; "Trabalhos artesanais em Madeira"; "Trabalhadores florestais" e "Costureiras".	Activos desempregados; grupos desfavorecidos; beneficiário do RMG.	Arcos de Valdevez
Medida 2 do Subprograma INTEGRAR	Escola Técnica Artística e Profissional do Vale do Minho (ETAP)	Intervenção Operação INTEGRAR	-	Criar alternativas de formação e emprego, prioritariamente dirigidas a mulheres, no sentido de as capacitar para se integrarem em unidades hoteleiras da região, associações ou cooperativas, entre outros; realização de cursos de "Técnicos Hoteleiros".	Candidatos ao 1º emprego; mulheres desempregadas de longa duração.	Caminha

(cont.)

Ano de início: 1998

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Medida 2 do Subprograma INTEGRAR	Santa Casa da Misericórdia de Melgaço	Intervenção Operação INTEGRAR	-	Favorecer o relacionamento interpessoal dos formandos; facilitar o relacionamento dos formandos com a comunidade; adquirir hábitos comportamentais perante o trabalho; adquirir hábitos de higiene pessoal e do trabalho; realizar cursos de "Ajudantes familiares"; "Amas"; "Tecelagem"; "bordados"; "Trabalhos de Pedra (calceteiros e pedreiros)".	Beneficiários do Rendimento Mínimo Garantido; desempregados de longa duração e com baixos níveis de qualificação profissional e escolar; mulheres com dificuldades de reinserção profissional sem escolaridade.	Melgaço

(cont.)

Ano de início: 1998

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Medida 2 do Subprograma INTEGRAR	Centro Social e Paroquial de Arcozelo	Intervenção Operação INTEGRAR	-	Permitir a aquisição de competências pessoais e profissionais necessárias à autonomia social, mediante um processo formativo de apoio psicológico e orientação no mercado de trabalho; realização de cursos de "Agentes prestadores de serviço doméstico".	Beneficiários do Rendimento Mínimo Garantido; mulheres com baixos níveis de auto-estima, com problemas de ordem relacional e com baixos índices de escolaridade e qualificação profissional.	Ponte de Lima
Medida 2 do Subprograma INTEGRAR	Centro Cultural Frei Agostinho e Diogo Bernardes	Intervenção Operação INTEGRAR	-	Realizar cursos de formação profissional: "Ajudantes Familiares/ Domiciliárias"; "Guarda de propriedades ou florestal"; "Bordadeira".	Beneficiários do Rendimento Mínimo Garantido; mulheres com dificuldades de reinserção; desempregados de longa duração, com baixos níveis de qualificação.	Ponte da Barca

(cont.)

Ano de início: 1998

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Medida 2 do Subprograma INTEGRAR	Associação Cultural e de Educação Popular (ACEP)	Intervenção Operação INTEGRAR	-	Promover espaços de lazer, cultura e convívio; promover dinâmicas de participação e envolvimento dos jovens no processo de desenvolvimento integrado nos diferentes espaços; realizar cursos de "Animadores Infanto-Juvenis"	Beneficiários do RMG; adultos com idade igual ou superior a 18 anos e escolaridade obrigatória concluída.	Viana do Castelo
Medida 2 do Subprograma INTEGRAR	APPACDM	Intervenção Operação INTEGRAR	-	Realizar um curso de "Ajudantes de Apoio Social", dirigido a 20 desempregados de longa duração, nomeadamente mulheres com baixa qualificação profissional e escolar.	Desempregados de longa duração, com baixa qualificação escolar.	Viana do Castelo
Medida 3 do Subprograma INTEGRAR	APPACDM (Centro de Reabilitação de Melgaço)	Intervenção Operação INTEGRAR	"Formação Profissional"	Inserir social e profissionalmente pessoas portadoras de deficiência mental; realizar cursos de "Agricultor"; "Ajudante de cozinha"; "Carpinteiro" e "Serralheiro".	Pessoas portadoras de deficiência mental ou outro tipo de deficiência, com idade inferior a 25 anos.	Melgaço

(cont.)

Ano de início: 1998

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Medida 3 do Subprograma INTEGRAR	APPACDM (Centro de Reabilitação de Ponte de Lima)	Intervenção Operação INTEGRAR	"Formação Profissional"	Inserir social e profissionalmente pessoas portadoras de deficiência mental; realizar cursos de "Agricultor"; "Ajudante de cozinha" e "Tecedeira".	Pessoas portadoras de deficiência mental ou outro tipo de deficiência, com idade inferior a 25 anos.	Ponte de Lima
Medida 3 do Subprograma INTEGRAR	APPACDM (Centro de Reabilitação de Areosa)	Intervenção Operação INTEGRAR	"Formação Profissional"	Inserir social e profissionalmente pessoas portadoras de deficiência mental; realizar cursos de "Agricultor"; "Ajudante de cozinha" ; "Carpinteiro"; "Mecânico de automóvel"; "Pintor"; "Construção civil"; "Tecedeira" e "Serralheiro".	Pessoas portadoras de deficiência mental.	Viana do Castelo
Medida 4 do Subprograma INTEGRAR	Serviço Sub-Regional de Segurança Social de Viana do Castelo	Intervenção Operação INTEGRAR	-	Integrar social e economicamente os grupos mais desfavorecidos.	-	Viana do Castelo

(cont.)

Ano de início: 1998

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Medida 5 do Subprograma INTEGRAR	Santa Casa da Misericórdia dos Arcos de Valdevez	Intervenção Operação INTEGRAR	-	-	-	Arcos de Valdevez
Medida 5 do Subprograma INTEGRAR	Centro Social e Paroquial de Calheiros	Intervenção Operação INTEGRAR	-	-	-	Ponte de Lima
Medida 5 do Subprograma INTEGRAR	Associação Cultural e de Educação Popular (ACEP)	Intervenção Operação INTEGRAR	-	-	-	Viana do Castelo

(cont.)

Ano de início: 1998

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Projecto VIDA	Centro Paroquial e Social de Chaviães	Projecto VIDA	"Viver a vida – Viana do Castelo"	Prevenir situações de risco e de toxicodependências; criar estilos de vida saudáveis aos jovens; ocupar os tempos livres com actividades que os desviem da toxicodependência; (in)formar os pais, os jovens e os encarregados de educação relativamente às problemáticas em questão; possibilitar a participação em exposições de "risco" positivas (por exemplo, práticas de desporto; sensibilizar, envolver e empenhar todos os actores sociais no processo integral de prevenção da toxicodependência.	Adolescentes; pais e encarregados de educação; professores; jovens adultos.	Melgaço

(cont.)

Ano de início:1998

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Projecto VIDA	Centro Social e Paroquial de Vila Franca	Projecto VIDA	"Mão Amiga"	Criar um centro de acolhimento familiar que dê apoio permanente a famílias e jovens em situação de potencial risco ou que tenham já iniciado o consumo de drogas; promover parcerias com outros organismos: CAT e serviços sub-regional da segurança social de Viana do Castelo; produzir e publicar material (in)formativo sobre a problemática da toxicodependência, com a colaboração das escolas da região frequentadas por jovens da freguesia; implicar professores, alunos e técnicos especializados na elaboração daquele material pedagógico; promover encontros que possibilitem a reflexão sobre o problema da toxicodependência; proporcionar (in)formação aos principais responsáveis pela educação dos jovens; criar condições e desenvolver actividades saudáveis e atractivas com jovens, proporcionando-lhes momentos de formação pessoal e social no sentido da procura de uma melhor qualidade de vida que os afaste de comportamentos desviantes e do consumo de drogas.	Crianças dos 6 aos 12 anos; adolescentes dos 13 aos 18 anos; pais e encarregados de educação; professores; animadores juvenis.	Viana do Castelo

(cont.)

Ano de início: 1998

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Projecto VIDA	Santa Casa da Misericórdia de Ponte da Barca	Projecto VIDA	"Vive connosco"	Proporcionar formação/ informação de agentes de prevenção, animadores e jovens para a prossecução do projecto; dotar os jovens de sensibilidade e informação na área de prevenção; proporcionar às crianças e aos jovens todo um leque de oportunidades e alternativas que permitam traçar metas duradouras, capazes de despertar nos jovens as suas capacidades e interesses pessoais através da assimilação e desenvolvimento de conceitos necessários e aptidões intelectuais para uma intervenção cívica e social conscientes; apoiar e orientar famílias na educação das crianças e jovens, tendo em conta os problemas específicos que se colocam na adolescência, através de um Centro de Atendimento Familiar; estimular a participação dos jovens no alargamento graduado do seu circulo social com o estimulo à criatividade e à sociabilidade; inserir para prevenir.	Crianças até aos 12 anos; adolescentes; pais; agentes de prevenção e animadores.	Ponte da Barca

(cont.)

Ano de início: 1998

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Projecto VIDA	Serviço Sub-Regional de Segurança Social de Viana do Castelo	Projecto VIDA	"Formar para Agir"	Dar competências técnicas aos profissionais no sentido de actuarem eficazmente e de forma concertada junto da Comunidade; dar competências aos professores por forma a, com maior consistência, definirem projectos de vida com a população, em especial a mais vulnerável; informar para sensibilizar as diversas Instituições para que sejam veículos de intervenção nos seus próprios locais, sobretudo junto de grupos de risco; alertar técnicos de Serviço Social e outros Profissionais para a especificidade desta problemática.	Professores; outros agentes de prevenção	Viana do Castelo

(cont.)

Ano de início: 1998

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Projecto VIDA	Santa Casa da Misericórdia de Viana do Castelo	Projecto VIDA	"Programa Integrado de Prevenção"	Desenvolver uma acção em rede, considerando as estruturas e concelhias como fundamentais, envolvendo as Câmaras Municipais e dinamizando o movimento associativo; divulgar o Projecto VIDA; prosseguir com alguns estudos estatísticos de opinião e de valores, junto da população com idades compreendidas entre os 15 e os 29 anos; realizar sessões de informação e de sensibilização para a prevenção na comunidade estudantil, tida como elemento prioritário de intervenção; formar agentes de prevenção (pais).	Técnicos; autarcas; responsáveis pelas IPSS's; jovens; Escolas; Associações de pais; Centros de Saúde; Associações Estudantis	Viana do Castelo

(cont.)

Ano de início: 1998

Politica social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Projecto de Luta Contra a Pobreza	Câmara Municipal	Comissão Regional do Norte de Luta Contra a Pobreza	"Olhar Social"	Aproveitar, promover e valorizar os recursos endógenos e os produtos locais; apoiar e dinamizar a criação de uma Agência de Emprego Protegido; fomentar o turismo local; apoiar a recuperação de habitações às famílias mais carenciadas; promover recursos essenciais à família, visando a construção do seu projecto de vida; apoiar a criação de espaços sócio-educativos, culturais e recreativos, tendo em vista os idosos e as crianças.	Jovens; idosos; desempregados; pequenos agricultores e artesãos; outros grupos da população activa.	Ponte da Barca
Projecto de Luta Contra a Pobreza	Câmara Municipal	Comissão Regional do Norte de Luta Contra a Pobreza	"Renovar Valença"	Reabilitar habitações degradadas pertencentes a famílias desfavorecidas sócio e economicamente; apoiar à auto-construção; realizar acções de (in)formação no domínio da saúde escolar e dos cuidados primários; apoio domiciliário; desenvolver programas ocupacionais que visem a promoção do emprego de grupos populacionais mais desfavorecidos; incentivar a formação profissional em sectores fulcrais como o turismo, de modo a permitir a fixação da população no concelho.	Idosos; crianças e jovens em risco; desempregados; famílias carenciadas e com problemas habitacionais.	Valença

(cont.)

Ano de início: 1998

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Projecto Auto-Estima	ARS	Administração Regional de Saúde do Norte	Projecto Auto-Estima	Aumentar o nível de saúde e proteger as mulheres que se dedicam à prostituição de rua de risco de contágio pelo HIV e outras doenças sexualmente transmitidas.	Mulheres que se dedicam à prostituição de rua.	Viana do Castelo
Gabinete de Promoção para a Saúde	Sub-região de Saúde	Sub-região de Saúde	-	Desenvolver iniciativas que visem a protecção de saúde, a prevenção da doença e a promoção da saúde, com a participação e corresponsabilização do próprio cidadão.	Equipas de Saúde escolar.	Arcos de Valdevez; Caminha; Melgaço; Monção; Paredes de Coura; Ponte da Barca; Ponte de Lima; Valença, Viana do Castelo, Vila Nova de Cerveira.

(cont.)

Ano de início: 1998

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Eixo Horizon/ Deficientes	APPACDM	Secretariado Nacional de Reabilitação	Projecto Vulcano/ Renaace	Proporcionar orientação e apoio técnico no domínio das acessibilidades; articular os serviços públicos e privados de forma a melhorar as respostas na área da deficiência; sensibilizar a comunidade para os direitos e deveres da pessoas com deficiência; proporcionar um serviço multidimensional de informação, encaminhamento, orientação e intervenção na resolução de problemas com que as pessoas com deficiência se deparam	Pessoas com deficiência e suas famílias; promotores sociais da rede pública e privada; técnicos e serviços afectos.	Viana do Castelo
Unidade de Inserção na Vida Activa A	APPACDM	Comissão para o Mercado Social de Emprego	"Vulcano – Linha directa"	Promover a inserção de jovens na vida activa; acolhimento, informação e orientação profissional; apoio e acompanhamento dos jovens em experiência no mundo do trabalho e na procura de uma formação e/ ou emprego.	População em geral; pessoas com deficiência.	Viana do Castelo

(cont.)

Ano de início:1998

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Unidade de Inserção na Vida Activa	Gabinete Social de Atendimento à Família	Comissão para o Mercado Social de Emprego	UNIVA	Promover a inserção de jovens na vida activa; acolher, informar e orientar profissionalmente; apoiar e acompanhar os jovens em experiência no mundo do trabalho e na procura de uma formação e/ ou emprego.	Indivíduos com idades compreendidas entre os 18 e os 35 anos.	Viana do Castelo
Mercado Social de Emprego (Escola-Oficina)	ADERE – Peneda Gerês	Comissão para o Mercado Social de Emprego	"Cultivo de Especiarias e Ervas Aromáticas"	Proporcionar qualificação profissional adequada ao exercício de uma actividade no domínio dos ofícios tradicionais e das novas profissões relacionadas com a valorização do património natural e urbanístico.	Jovens desempregados ou à procura do primeiro emprego, inscritos nos Centros de Emprego; desempregados de longa duração, inscritos nos Centros de Emprego.	Arcos de Valdevez

(cont.)

Ano de início:1998

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Mercado Social de Emprego (Escola-Oficina)	AGRESTA – Associação de Agricultores do Minho	Comissão para o Mercado Social de Emprego	"Hortofloricultura e Jardinagem"	Proporcionar qualificação profissional adequada ao exercício de uma actividade no domínio dos ofícios tradicionais e das novas profissões relacionadas com a valorização do património natural e urbanístico.	Jovens desempregados ou à procura do primeiro emprego, inscritos nos Centros de Emprego; desempregados de longa duração, inscritos nos Centros de Emprego.	Monção
Mercado Social de Emprego (Escola-Oficina)	AGRESTA – Associação de Agricultores do Minho	Comissão para o Mercado Social de Emprego	"Cerâmica"	Proporcionar qualificação profissional adequada ao exercício de uma actividade no domínio dos ofícios tradicionais e das novas profissões relacionadas com a valorização do património natural e urbanístico.	Jovens desempregados ou à procura do primeiro emprego, inscritos nos Centros de Emprego; desempregados de longa duração, inscritos nos Centros de Emprego.	Monção

(cont.)

Ano de início:1998

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Mercado Social de Emprego (Escola-Oficina)	Câmara Municipal de Viana do Castelo	Comissão para o Mercado Social de Emprego	"Jardinagem e Silvicultura"	Proporcionar qualificação profissional adequada ao exercício de uma actividade no domínio dos ofícios tradicionais e das novas profissões relacionadas com a valorização do património natural e urbanístico.	Jovens desempregados ou à procura do primeiro emprego, inscritos nos Centros de Emprego; desempregados de longa duração, inscritos nos Centros de Emprego.	Viana do Castelo
Mercado Social de Emprego (Escola-Oficina)	Junta de Freguesia de Argela	Comissão para o Mercado Social de Emprego	"Tecelagem/ Acabamento e Vestuário Regional"	Proporcionar qualificação profissional adequada ao exercício de uma actividade no domínio dos ofícios tradicionais e das novas profissões relacionadas com a valorização do património natural e urbanístico.	Jovens desempregados ou à procura do primeiro emprego, inscritos nos Centros de Emprego; desempregados de longa duração, inscritos nos Centros de Emprego.	Caminha

(cont.)

Ano de início:1998

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Mercado Social de Emprego (Escola-Oficina)	Junta de Freguesia de Serreleis	Comissão para o Mercado Social de Emprego	"Tecelagem e Linho"	Proporcionar qualificação profissional adequada ao exercício de uma actividade no domínio dos ofícios tradicionais e das novas profissões relacionadas com a valorização do património natural e urbanístico.	Jovens desempregados ou à procura do primeiro emprego, inscritos nos Centros de Emprego; desempregados de longa duração, inscritos nos Centros de Emprego.	Viana do Castelo
Mercado Social de Emprego (Escola-Oficina)	OZANAN – Centro de Juventude	Comissão para o Mercado Social de Emprego	"Rendas/Bordados /Tapeçaria/Vestuário Regional"	Proporcionar qualificação profissional adequada ao exercício de uma actividade no domínio dos ofícios tradicionais e das novas profissões relacionadas com a valorização do património natural e urbanístico.	Jovens desempregados ou à procura do primeiro emprego, inscritos nos Centros de Emprego. desempregados de longa duração, inscritos nos Centros de Emprego.	Viana do Castelo

(cont.)

Ano de início:1998

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Mercado Social de Emprego (Escola-Oficina)	Junta de Freguesia de Gondar	Comissão para o Mercado Social de Emprego	"Cultura do Linho e Tecelagem"	Proporcionar qualificação profissional adequada ao exercício de uma actividade no domínio dos ofícios tradicionais e das novas profissões relacionadas com a valorização do património natural e urbanístico.	Jovens desempregados ou à procura do primeiro emprego, inscritos nos Centros de Emprego; desempregados de longa duração, inscritos nos Centros de Emprego.	Caminha
Programa de Apoio Integrado a Idosos	Núcleo da Cruz Vermelha Portuguesa dos Arcos de Valdevez	IDS e Direcção Geral de Saúde	"PAII"	Promover a autonomia no meio habitual de vida da pessoa idosa e/ ou dependente; facilitar a acessibilidade a benefícios e serviços; dar prioridade ao apoio no domicilio; apoiar as pessoas com dependência; apoiar a família e outros prestadores de cuidados assim como a formação de recursos humanos.	Pessoas idosas; pessoas com dependência; famílias e outros prestadores e cuidados bem como profissionais.	Arcos de Valdevez

(cont.)

Ano de início:1998

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Programa de Apoio Integrado a Idosos	Centro Social e Paroquial de Vila Nova de Anha	IDS e Direcção Geral de Saúde	"PAII"	Promover a autonomia no meio habitual de vida da pessoa idosa e/ ou dependente; facilitar a acessibilidade a benefícios e serviços; dar prioridade ao apoio no domicilio; apoiar as pessoas com dependência; apoiar a família e outros prestadores de cuidados assim como a formação de recursos humanos.	Pessoas idosas; pessoas com dependência; famílias e outros prestadores e cuidados bem como profissionais.	Viana do Castelo

Políticas sociais activas implementadas na região do Minho Lima, por ano

Ano de início: **1999**

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Medida 1 do Subprograma INTEGRAR	Centro Social e Paroquial de Barbeita	Intervenção Operação INTEGRAR	"Monção para o século XXI"	Desenvolver redes de parceria local; realizar actividades com carácter informativo e actividades recreativas; acompanhar psicológica e socialmente a indivíduos e famílias em situações problemáticas; apoiar o Centro Comunitário, onde se pretende criar respostas alternativas para idosos que se encontram isolados e sem suporte familiar; realizar um curso de animadores locais que vão intervir no processo de integração sócio-profissional de grupos mais desfavorecidos e promover a dinamização da comunidade.	Voluntários; crianças e jovens; famílias em situação problemática; idosos; comunidade em geral; outros.	Monção

(cont.)

Ano de início: 1999

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Medida 1 do Subprograma INTEGRAR	Núcleo da Cruz Vermelha dos Arcos de Valdevez	Intervenção Operação INTEGRAR	"ASA: Aprender a ser Associação"	Dinamizar e criar Associações e/ou outras formas de organização da população; organizar e realizar acções sócio-educativas, recreativas e culturais; apoiar o funcionamento de equipamentos e serviços; promover acções de informação e de formação ("Formação de Voluntários e Técnicos de Desenvolvimento Comunitário", dirigido a 60 formandos).	Crianças; populações isoladas; famílias em risco (em situação de pobreza, alcoolismo, toxicodependência); analfabetos funcionais; idosos.	Ponte da Barca
Medida 2 do Subprograma INTEGRAR	Núcleo da Cruz Vermelha dos Arcos de Valdevez	Intervenção Operação INTEGRAR	-	Realizar cursos de "Ajudantes domiciliárias"; "Artesanato e Bordados Regionais"; "Trabalhos artesanais em Madeira".	Beneficiários do RMG; mulheres com dificuldade de reinserção; DLD's; pessoas com baixos níveis de qualificação.	Arcos de Valdevez

(cont.)

Ano de início: 1999

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Medida 2 do Subprograma INTEGRAR	Escola Técnica Artística e Profissional do Vale do Minho (ETAP)	Intervenção Operação INTEGRAR	-	Realizar cursos de "Técnicos Hoteleiros"	Beneficiários do RMG; mulheres com dificuldade de reinserção sócio-profissional; DLD's com baixos níveis de qualificação.	Caminha
Medida 2 do Subprograma INTEGRAR	Centro Cultural Frei Agostinho da Cruz e Diogo Bernardes	Intervenção Operação INTEGRAR	-	Realizar cursos de formação profissional na área de: "Ajudantes domiciliárias"; "Jardinagem" e "Tecelagem Artesanal".	Beneficiários do RMG; mulheres com dificuldade de reinserção sócio-profissional; DLD's; pessoas com baixo nível de qualificação.	Ponte da Barca

(cont.)

Ano de início: 1999

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Medida 2 do Subprograma INTEGRAR	Gabinete Social de Atendimento à Família (GSAF)	Intervenção Operação INTEGRAR	"Projecto Potenciar"	Organizar e realizar cursos de "Gestão familiar"; "Artesanato" e "Encadernação".	Beneficiários do RMG; mulheres com dificuldade de reinserção sócio-profissional; DLD's; pessoas com baixo nível de qualificação.	Viana do Castelo
Medida 2 do Subprograma INTEGRAR	APPACDM	Intervenção Operação INTEGRAR	"Renovar"	Realizar cursos de "Ajudantes de apoio social domiciliário a deficientes profundos".	Beneficiários do RMG; mulheres com dificuldade de reinserção sócio-profissional; DLD's.	Viana do Castelo
Medida 3 do Subprograma INTEGRAR	APPACDM (Centro de reabilitação de Melgaço)	Intervenção Operação INTEGRAR	"Formação Profissional"	Integrar social e economicamente pessoas com deficiência; realizar de cursos de: "Agricultor"; "Ajudante de cozinha"; "Carpinteiro" e "Serralheiro".	Pessoas à procura do 1º emprego; pessoas com deficiência mental.	Melgaço

(cont.)

Ano de início: 1999

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Medida 3 do Subprograma INTEGRAR	APPACDM (Centro de reabilitação de Ponte de Lima)	Intervenção Operação INTEGRAR	"Formação Profissional"	Integrar social e economicamente pessoas com deficiência; realizar de cursos de: "Agricultor"; "Ajudante de cozinha" e "Tecedeira".	Pessoas à procura do 1º emprego; pessoas com deficiência mental.	Ponte de Lima
Medida 3 do Subprograma INTEGRAR	APPACDM (Centro de reabilitação da Areosa)	Intervenção Operação INTEGRAR	"Formação Profissional"	Integrar social e economicamente pessoas com deficiência; realizar de cursos de: "Agricultor"; "Ajudante de cozinha" ; "Carpinteiro"; "Costureira""; "Mecânico"; "Pedreiro"; "Serralheiro" e "Tecedeira".	Desempregados de longa duração; pessoas à procura do 1º emprego. (Todos portadores de deficiência mental).	Viana do Castelo
Medida 4 do Subprograma INTEGRAR	Santa Casa da Misericórdia de Valença	Intervenção Operação INTEGRAR	"Desenvolver em Igualdade Valença"	Realizar formação profissional nas áreas de: "Limpezas"; "Hotelaria"; "Ajudantes Familiares" e "Calcetaria/ Restauro".	Desempregados; desempregados de longa duração; pessoas à procura do 1º emprego. (Mulheres)	Valença

(cont.)

Ano de início: 1999

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Comissão de Protecção de Menores	CDSSS	IDS	Comissão de Protecção de Menores	Promover os direitos da criança e do jovem; prevenir ou pôr termo a situações susceptíveis de afectar a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento integral.	Crianças e jovens em situação de risco.	Arcos de Valdevez; Ponte da Barca; Vila Nova de Cerveira.
Vida Emprego	APPACDM	IEFP e Projecto VIDA	Vida Emprego	Potenciar a reinserção social e profissional de toxicodependentes como parte integrante e fundamental do processo de tratamento da toxicodependência.	Toxicodependentes com idade activa que se encontrem ou tenham terminado processos de tratamento.	Arcos de Valdevez; Caminha; Melgaço; Monção; Paredes de Coura; Ponte da Barca, Ponte de Lima, Valença, Viana do Castelo; Vila Nova de Cerveira.

(cont.)

Ano de início: 1999

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Projecto de Luta Contra a Pobreza	Câmara Municipal	Comissão Regional do Norte de Luta Contra a Pobreza	"Dar Vida aos Anos"	Dar resposta às carências alimentares das crianças que frequentam a escola; desenvolver acções de acompanhamento no âmbito higiénico-sanitário, formação e informação orientada por técnicos de serviços e saúde, sensibilização das crianças e dos jovens em idade escolar com o envolvimento dos professores; fazer o encaminhamento necessário com vista à criação de novas oportunidades de formação profissional e emprego; criar condições, através do fornecimento de matéria-prima, equipamentos e orientação técnica, para que seja possível aos indivíduos envolvidos, e que revelam apetências para tal, produzirem trabalhos artesanais, segundo as tradições do concelho; diligenciar meios e recursos no sentido de proceder a pequenas obras de reparação de habitações degradadas, pertencentes a indivíduos que por si só não as possam executar e que geram problemas de ordem sócio-económica.	Famílias e indivíduos empobrecidos por falta de actividade, idade avançada, problemas de saúde, habitação degradada, toxicodependência, etc.; população em idade activa; crianças que apresentam dificuldades na sua relação com a escola.	Monção

(cont.)

Ano de início: 1999

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Eixo Horizon/ Deficientes	APPACDM	Secretariado Nacional de Reabilitação	Projecto Vulcano/ Renaace	Melhoria da qualidade de vida das pessoas com deficiência e suas famílias; melhoria da qualidade dos serviços disponíveis e/ ou a disponibilizar; articulação duma malha concertada de serviços; criação e implementação de quiosques de informação.	População em geral; pessoas com deficiência e suas famílias; Serviços Regionais e locais dos vários organismos da administração pública; técnicos afectos aos diferentes serviços.	Viana do Castelo; Ponte de Lima; Monção.
UNIVA	APPACDM	Comissão para o Mercado Social de Emprego	"Vulcano – Linha directa"	Promover a inserção de jovens na vida activa; acolhimento, informação e orientação profissional; apoio e acompanhamento dos jovens em experiência no mundo do trabalho e na procura de uma formação e/ ou emprego.	População em geral; pessoas com deficiência.	Viana do Castelo

(cont.)

Ano de início: 1999

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Unidade de Inserção na Vida Activa	Gabinete Social de Atendimento à Família	Comissão para o Mercado Social de Emprego	UNIVA	Promover a inserção de jovens na vida activa; acolher, informar e orientar profissionalmente; apoiar e acompanhar os jovens em experiência no mundo do trabalho e na procura de uma formação e/ ou emprego.	Indivíduos com idades compreendidas entre os 18 e os 35 anos.	Viana do Castelo
Mercado Social de Emprego (Empresa de Inserção)	APPACDM	Comissão para o Mercado Social de Emprego	"Aldeia da Roupa Branca" (Lavandaria)	Combater a pobreza e a exclusão social através da inserção ou reintegração profissionais; permitir a aquisição e desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais; criar postos de trabalho.	Desempregados de longa duração inscritos nos Centros de Emprego; desempregados em situação de desfavorecimento face ao mercado e trabalho.	Viana do Castelo

(cont.)

Ano de início: 1999

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Mercado Social de Emprego (Empresa de Inserção)	APPACDM	Comissão para o Mercado Social de Emprego	"Monte Saudável" (Arboricultura)	Combater a pobreza e exclusão social através da inserção ou reintegração profissionais; permitir a aquisição e desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais; criar postos de trabalho.	Desempregados de longa duração inscritos nos Centros de Emprego; desempregados em situação de desfavorecimento face ao mercado e trabalho.	Viana do Castelo
Mercado Social de Emprego (Empresa de Inserção)	APPACDM	Comissão para o Mercado Social de Emprego	"Jardim Florido" (Tratamento de Jardins)	Combater a pobreza e a exclusão social através da inserção ou reintegração profissionais; permitir a aquisição e desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais; criar postos de trabalho.	Desempregados de longa duração inscritos nos Centros de Emprego; desempregados em situação de desfavorecimento face ao mercado e trabalho.	Viana do Castelo

(cont.)

Ano de início: 1999

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Mercado Social de Emprego (Empresa de Inserção)	APPACDM	Comissão para o Mercado Social de Emprego	"Jardim Limiano" (Tratamento de Jardins)	Combater a pobreza e a exclusão social através da inserção ou reintegração profissionais; permitir a aquisição e desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais; criar postos de trabalho.	Desempregados de longa duração inscritos nos Centros de Emprego; desempregados em situação de desfavorecimento face ao mercado e trabalho.	Ponte de Lima
Mercado Social de Emprego (Empresa de Inserção)	Santa Casa da Misericórdia Arcos de Valdevez	Comissão para o Mercado Social de Emprego	Serviço de Apoio Domiciliário à Comunidade	Combater a pobreza e a exclusão social através da inserção ou reintegração profissionais; permitir a aquisição e desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais; criar postos de trabalho.	Desempregados de longa duração inscritos nos Centros de Emprego; desempregados em situação de desfavorecimento face ao mercado e trabalho.	Arcos de Valdevez

(cont.)

Ano de início: 1999

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Mercado Social de Emprego (Empresa de Inserção)	Santa Casa da Misericórdia Arcos de Valdevez	Comissão para o Mercado Social de Emprego	Serviço de Apoio Comunitário, Limpeza de espaços públicos	Combater a pobreza e a exclusão social através da inserção ou reintegração profissionais; permitir a aquisição e desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais; criar postos de trabalho.	Desempregados de longa duração inscritos nos Centros de Emprego; desempregados em situação de desfavorecimento face ao mercado e trabalho.	Arcos de Valdevez
Mercado Social de Emprego (Empresa de Inserção)	Santa Casa da Misericórdia Arcos de Valdevez	Comissão para o Mercado Social de Emprego	Acção Social com Alojamento	Combater a pobreza e a exclusão social através da inserção ou reintegração profissionais; permitir a aquisição e desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais; criar postos de trabalho.	Desempregados de longa duração inscritos nos Centros de Emprego; desempregados em situação de desfavorecimento face ao mercado e trabalho.	Arcos de Valdevez

(cont.)

Ano de início: 1999

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Mercado Social de Emprego (Empresa de Inserção)	Associação Cultural e de Educação Popular (ACEP)	Comissão para o Mercado Social de Emprego	Acção Social (Centro de Experimentação das Ciências	Combater a pobreza e a exclusão social através da inserção ou reintegração profissionais; permitir a aquisição e desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais; criar postos de trabalho.	Desempregados de longa duração inscritos nos Centros de Emprego; desempregados em situação de desfavorecimento face ao mercado e trabalho.	Viana do Castelo
Mercado Social de Emprego (Escola-Oficina)	Sociedade de Instrução e Recreio Darquense (SIRD)	Comissão para o Mercado Social de Emprego	"Têxteis/ Vestuário Regional/ Rendas/ Bordados"	Proporcionar qualificação profissional adequada ao exercício de uma actividade no domínio dos ofícios tradicionais e das novas profissões relacionadas com a valorização do património natural e urbanístico.	Jovens desempregados ou à procura do primeiro emprego, inscritos nos Centros de Emprego; desempregados de longa duração, inscritos nos Centros de Emprego.	Viana do Castelo

(cont.)

Ano de início: 1999

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Mercado Social de Emprego (Escola-Oficina)	Junta de Freguesia de Vila Fria	Comissão para o Mercado Social de Emprego	"Têxteis/ Vestuário Regional/ Rendas/ Bordados"	Proporcionar qualificação profissional adequada ao exercício de uma actividade no domínio dos ofícios tradicionais e das novas profissões relacionadas com a valorização do património natural e urbanístico-	Jovens desempregados ou à procura do primeiro emprego, inscritos nos Centros de Emprego; desempregados de longa duração, inscritos nos Centros de Emprego.	Viana do Castelo
Programa de Apoio Integrado a Idosos	Núcleo da Cruz Vermelha Portuguesa de Valença	IDS e Direcção Geral de Saúde	"PAII"	Promover a autonomia no meio habitual de vida da pessoa idosa e/ ou dependente; facilitar a acessibilidade a benefícios e serviços; dar prioridade ao apoio no domicilio; apoiar as pessoas com dependência; apoiar a família e outros prestadores de cuidados assim como a formação de recursos humanos.	Pessoas idosas; pessoas com dependência; famílias e outros prestadores e cuidados bem como profissionais.	Valença

Políticas sociais activas implementadas na região do Minho Lima, por ano

Ano de início: **2000**

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Plano para a Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil	-	MTSS	PEETI	Eliminar todas as formas de exploração do trabalho infantil; prevenir o abandono escolar precoce; inserir em projectos credenciados de educação/ formação das crianças e adolescentes encontrados em situação ilegal de trabalho; criar uma rede de organizações públicas e privadas, capaz de ser suporte de integração educativa destas crianças; instituir Bolsas de Formação para as situações em que a causa do trabalho infantil seja a carência económica da família.	Crianças em risco de abandono precoce da escola; crianças e jovens em idade escolar e que, ilegalmente, exercem actividades profissionais.	Arcos de Valdevez; Caminha; Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Valença, Viana do Castelo, Vila Nova de Cerveira.

(cont.)

Ano de início: 2000

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
SER CRIANÇA	Santa Casa da Misericórdia de Melgaço	IDS	"Aprender a Caminhar"	Conhecer os processos sócio-familiares que estão na génese das situações de risco existentes; acompanhamento contínuo das famílias e organização de acções de formação informais com vista à aquisição de competências pessoais, parentais e de relacionamento intrafamiliar por parte das mesmas; sensibilizar os jovens e as famílias em geral para questões relacionadas com hábitos de vida saudáveis, prevenção e outros assuntos do seu interesse que os conduzam a uma total integração na comunidade; integrar as crianças e jovens em ateliers ocupacionais, no sentido do desenvolvimento de competências pessoais e despiste vocacional; ocupar os tempos livres de crianças e jovens, proporcionando-lhes contactos com espaços e realidades diferentes.	Crianças em idade escolar, provenientes de famílias carenciadas; beneficiários do RMG; jovens provenientes de famílias carenciadas; população dos bairros sociais; crianças das escolas do 1° ciclo do ensino básico; população em geral.	Melgaço

(cont.)

Ano de início: 2000

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
SER CRIANÇA	APPACDM	IDS	"Projecto Benjamim"	Obter modificações comportamentais e sociais em cerca de 60 famílias ao longo de três anos do Projecto; existência de um espaço transitório de apoio, para possibilitar a reestruturação familiar e/ ou o encaminhamento para uma família de substituição, num total de 12 crianças ou jovens em simultâneo; sensibilizar os professores, educadores, médicos de família e urgências hospitalares para a sinalização o mais precoce possível de casos suspeitos de maus tratos, negligência e/ ou abusos; integrar os jovens em cursos de formação profissional ou em currículos adaptados/ alternativos antes do abandono escolar nu total previsto de 40 por ano; trabalhar através de expressões o aspecto afectivo e psicológico tão comprometido nestas situações em grupos de 10 crianças e jovens por atelier (pintura, expressão corporal, manualidades).	Famílias disfuncionais; crianças e jovens em risco; famílias em situação de maus tratos ou negligência aos seus filhos; crianças e jovens vitimas de maus tratos, negligência e abusos; jovens oriundos de famílias disfuncionais.	Caminha

(cont.)

Ano de início:2000

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
SER CRIANÇA	OUSAM – Organismo Utilitário Social de Apoio Mútuo	IDS	"Dar laços... desatar nós"	Criar uma rede/ estrutura de apoio a famílias com crianças em situação de risco desenvolvimental; avaliar as necessidades das famílias carenciadas; potencializar nas famílias competências sócio-educativas; envolver a família e a comunidade no processo de intervenção a realizar; envolver as entidades locais na melhoria das condições de vida e optimização dos recursos locais.	Famílias de risco; crianças dos 0 aos 3 anos; família/ criança; comunidade/ família; técnicos.	Paredes de Coura
SER CRIANÇA	Câmara Municipal de Vila Nova de Cerveira	IDS	"Palmo e Meio"	Detectar as dificuldades e avaliar o desenvolvimento das capacidades manipulativas e de linguagem das crianças; desenvolver capacidades físicas, psíquicas e motoras; contribuir para o desenvolvimento global das crianças com necessidades educativas; fomentar a capacidade criadora e do espirito de iniciativa; contribuir para o desenvolvimento de projectos de vida; capacitar as mães para interagir com as crianças de acordo com as suas necessidades especificas; melhoria das condições habitacionais e de conforto doméstico; melhoria dos cuidados de higiene.	Menores em risco; crianças, jovens e famílias carenciadas; beneficiários do RMG; famílias alvo da Comissão de Protecção de Menores; agregados com problemas de gestão doméstica.	Vila Nova de Cerveira

(cont.)

Ano de início: 2000

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
SER CRIANÇA	Gabinete Social de Apoio à Família	IDS	"A Casinha"	Estimular a auto-estima das crianças e jovens, incitando-as ao estabelecimento de relações interpessoais que se constituam com uma efectiva rede social de apoio, assim como a adaptação de estilos de vida saudáveis; promover acções de sensibilização e aprendizagem, de forma a proporcionar às crianças e jovens a aquisição de competências e modelos de comportamento adequados; definir conjuntamente com os jovens projectos de vida, orientando-os e apoiando-os na sua planificação e implementação; combater o insucesso escolar e o abandono escolar precoce; estimular a participação dos jovens provenientes de famílias carenciadas no alargamento gradual do seu circulo social com o estimulo à criatividade e sociabilidade; melhorar a qualidade de vida dos grupos-alvo, quer ao nível da habitação, higiene pessoal e da saúde, quer ao nível psicossocial; criar uma Escola de Pais; consciencializar os actores sociais envolvidos nos projectos sociais para a criança como sujeito de direitos.	Crianças em idade escolar, provenientes de famílias carenciadas; beneficiários do RMG; jovens provenientes de famílias carenciadas; população dos bairros sociais; crianças das escolas do 1° ciclo do ensino básico; população em geral.	Viana do Castelo

(cont.)

Ano de início: 2000

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
SER CRIANÇA	SIRD - Sociedade de Instrução e Recreio Darquense	IDS	"Projecto Laços"	Formalizar e sensibilizar diferentes profissionais da educação, saúde e acção social, para a intervenção precoce junto de crianças e jovens em risco; formar e sensibilizar os pais e a comunidade em geral para a promoção de relações saudáveis com crianças e jovens, prevenindo os riscos; adequar recursos e programas em curso, para jovens com necessidades educativas especiais e em risco educacional, melhorando nomeadamente os níveis da sua inserção em espaços escolares e/ ou de formação vocacional e profissional; dinamizar uma escola de pais; adoptar currículos de crianças e jovens em idade escolar; desenvolver cursos de formação profissional; promover o desenvolvimento de actividades culturais, lúdicas e desportivas; prevenir a gravidez precoce e melhorar a participação na consulta de gravidez; criar uma ludoteca, videoteca, brincoteca e biblioteca, serviços comunitários potenciando o mercado social de emprego e maior empregabilidade e melhores níveis de vida.	Crianças e jovens em risco por contextos pessoais familiares sociais e ou ambientais vulneráveis; famílias com filhos em diferentes etapas evolutivas com atrasos de desenvolvimento e/ ou problemas de comportamento e integração nas instituições locais (creches, jardins de infância, centros de tempos livres e escolas); famílias em situação de pobreza com filhos menores.	Viana do Castelo

(cont.)

Ano de início: 2000

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Comissão de Protecção de Menores	CDSSS	IDS	Comissão de Protecção de Menores	Promover os direitos da criança e do jovem; prevenir ou pôr termo a situações susceptíveis de afectar a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento integral.	Crianças e jovens em situação de risco.	Ponte de Lima
Projecto de Luta Contra a Pobreza	Câmara Municipal	Comissão Regional do Norte de Luta Contra a Pobreza	"Projecto Caminhar"	Melhorar a qualidade de vida dos idosos e/ ou dependentes; promover hábitos e competências de trabalho, no sentido de uma melhor integração sócio-familiar e profissional; prevenir/ alterar situações de risco e de marginalidade; promoção de estilos de vida saudáveis e de uma educação para a saúde; mobilização de recursos para a contribuição na execução de obras de melhoria das condições habitacionais; criar e dinamizar espaços de âmbito sócio-educativo; melhorar e alterar situações de abandono/ absentismo escolar através da organização de actividades lúdicas e-pedagógicos; revitalizar e rentabilizar dos saberes locais; preservar e valorizar o ambiente e o património.	Idosos em situação de abandono, isolamento e dependência; jovens; desempregados; pequenos agricultores; crianças e jovens em situação de risco; outros grupos da população activa; famílias socio-economicamente carenciadas com problemas habitacionais.	Caminha

(cont.)

Ano de início: 2000

Política social	Instituição de suporte	Unidade de gestão	Designação do Projecto	Objectivos propostos	Destinatários	Área geográfica
Unidade de Inserção na Vida Activa	APPACDM	Comissão para o Mercado Social de Emprego	"Vulcano – Linha directa"	Promover a inserção de jovens na vida activa; acolher, informar e orientar profissionalmente; apoiar e acompanhar os jovens em experiência no mundo do trabalho e na procura de uma formação e/ ou emprego.	População em geral; pessoas com deficiência.	Viana do Castelo
Unidade de Inserção na Vida Activa	Gabinete Social de Atendimento à Família	Comissão para o Mercado Social de Emprego	UNIVA	Promover a inserção de jovens na vida activa; acolher, informar e orientar profissionalmente; apoiar e acompanhar os jovens em experiência no mundo do trabalho e na procura de uma formação e/ ou emprego.	Indivíduos com idades compreendidas entre os 18 e os 35 anos.	Viana do Castelo
REDE SOCIAL*	Câmara Municipal	IDS	REDE SOCIAL	Racionalizar e trazer maior eficácia à intervenção dos agentes na aplicação das medidas e dos programas que se orientam para o combate à pobreza e à exclusão social e para a promoção do desenvolvimento social; rentabilizar o esforço de parcerias existentes, a partir de uma parceria global, que integre os vários sectores e parceiros locais.	Parceiros públicos e privados que têm como objecto a intervenção social no território (autarquias, MTS, entidades sem fins lucrativos...).	Arcos de Valdevez; Viana do Castelo.

* Data de início, mas não de implementação.