Eduardo Vítor de Almeida Rodrigues

ESCASSOS CAMINHOS

Os processos de imobilização social dos beneficiários do R.M.G. em Vila Nova de Gaia



Pieter Brueghel, o Novo, "*As Obras de Misericórdia*" (pormenor). © CTT, 2005.

Faculdade de Letras da Universidade do Porto

2006

Eduardo Vítor de Almeida Rodrigues

ESCASSOS CAMINHOS

Os processos de imobilização social dos beneficiários do R.M.G. em Vila Nova de Gaia

Dissertação de Doutoramento

Realizada na Faculdade de Letras da Universidade do Porto

Sob a Orientação Científica de

Prof. Doutor António Teixeira Fernandes

Faculdade de Letras da Universidade do Porto

2006

Índice

Índice 3

Agradecimentos 9

INTRODUÇÃO 13

CAPÍTULO 1. ANÁLISE DE UM OBJECTO DE ESTUDO MULTIDIMENSIONAL 31

1.1. Os discursos sobre uma temática inspiradora 31

1.2. A pobreza e a exclusão social: abordagens conceptuais 41

1.3. Enquadramento teórico do objecto de estudo 49

1.4. As políticas sociais e a materialização dos direitos 61

1.5. O(s) modelo(s) sociais europeus de Estado-Providência 68

1.5.1. O modelo escandinavo 77

1.5.2. O modelo anglo-saxónico 79

1.5.3. O modelo continental 81

1.5.4. Portugal e as especificidades do "modelo do Sul" 84

1.6. Reconsiderando uma alternativa 90

CAPÍTULO 2. PARA UMA LEITURA SOCIOLÓGICA DOS PROCESSOS 93

2.1. A organização do Estado e as políticas públicas 93

2.2. A abordagem das correntes teóricas clássicas 102

2.3. A emergência das práticas políticas: de Bismarck a Beveridge 117

2.4. O aprofundamento das práticas: o modelo keynesiano 121

2.5. Novos problemas e desafios às políticas sociais 129

2.5.1. A crescente hegemonia do enfoque neoliberal 129

2.5.2. O papel dos Estados e a internacionalização da economia 136

2.5.3. As dificuldades e os (novos) desafios do Estado-Providência 141

CAPÍTULO 3. ORIGENS E GENERALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE RENDIMENTO MÍNIMO..... **147**

3.1. A emergência da medida..... **147**

3.2. O contexto português: evolução histórica e fragilidades estruturais..... **166**

3.3. As políticas de "rendimento mínimo" em Portugal..... **178**

3.4. A implementação do Rendimento Social de Inserção..... **193**

CAPÍTULO 4. A PROTECÇÃO SOCIAL E A SUA APLICAÇÃO EM PORTUGAL E EM V. N. DE GAIA..... **195**

4.1. Breve Enquadramento..... **195**

4.2. Análise dos indicadores de Portugal e de V. N. de Gaia..... **198**

4.3. Dos indicadores às categorias: categorias sociais vulneráveis e factores de vulnerabilização na sociedade portuguesa..... **209**

4.3.1. As marcas dos "tempos sociais"..... **213**

4.3.1.1. Os factores de género..... **213**

4.3.1.2. Os factores etários..... **215**

4.3.1.3. Os factores étnicos..... **223**

4.3.1.4. Os factores somáticos e a presença de deficiências..... **225**

4.3.2. As (novas) dinâmicas sociais..... **226**

4.3.2.1. As novas estruturas familiares..... **226**

4.3.2.2. Os processos migratórios..... **230**

4.3.2.3. Os comportamentos "marginalizantes"..... **233**

4.3.3. A "qualidade" do trabalho..... **234**

4.3.3.1. O desemprego e o desemprego de longa duração..... **234**

4.3.3.2. A precarização do vínculo laboral e a desqualificação..... **243**

4.3.4. O benefício das medidas de política social: o caso dos beneficiários do R.M.G. **247**

CAPÍTULO 5. MODELO DE ANÁLISE E PROCEDIMENTOS TÉCNICO-METODOLÓGICOS..... **251**

5.1. A organização institucional e territorial: o centro e as periferias..... **251**

5.2. Análise das características dos territórios da investigação..... **259**

5.3. Os processos de imobilização social..... **279**

5.4. Construção e características da amostra empírica..... **300**

5.5. Das componentes técnicas e metodológicas..... **306**

CAPÍTULO 6. CARACTERIZAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DO RENDIMENTO MÍNIMO GARANTIDO EM PORTUGAL E EM V. N. DE GAIA..... **317**

6.1. Caracterização dos titulares do R.M.G. em Portugal e em V. N. de Gaia **317**

6.2. O Rendimento Social de Inserção: referenciais de uma mudança..... **329**

CAPÍTULO 7. A COMPREENSÃO DOS MÚLTIPLOS PROCESSOS DE IMOBILIZAÇÃO SOCIAL..... **333**

7.1. Introdução..... **333**

7.2. As competências e as relações com o emprego e com o desemprego..... **336**

7.3. As características físicas e de género na fragilização social..... **375**

7.4. Classes sociais e relações de poder..... **381**

7.5. As marcas dos territórios e as suas múltiplas influências..... **388**

7.6. As dinâmicas relacionais e as sociabilidades..... **404**

7.7. Dos desempenhos institucionais às relações interinstitucionais..... **422**

7.8. Representações sociais e processos de imobilização..... **433**

7.9. A pertinência das dimensões materiais..... **460**

CAPÍTULO 8. A ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL: DOS OBJECTIVOS AOS EFEITOS..... **481**

8.1. Dinâmicas institucionais na aplicação da medida..... **481**

8.2. Avaliações dos efeitos da medida..... **494**

CAPÍTULO 9. PROCESSOS DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL DOS BENEFICIÁRIOS..... **505**

9.1. Análise da tipologia de beneficiários..... **505**

9.2. Os factores cumulativos de imobilização social..... **518**

CONCLUSÕES..... **541**

BIBLIOGRAFIA..... **565**

ÍNDICE DE QUADROS..... **611**

ÍNDICE DE GRÁFICOS..... **614**

ÍNDICE DE ESQUEMAS..... **617**

ÍNDICE DE MAPAS..... **618**

Imagem da capa: **Pieter Brueghel, o Novo, "*As Obras de Misericórdia*"**, Séc. XVII (pormenor). Museu de Arte Antiga de Lisboa. © CTT e PEREIRA, Nuno Moniz (2005), *A Assistência em Portugal na Idade Média*, Lisboa, CTT, Colecção Temática.

Present fears
Are less than horrible imaginings;
My thought, whose murder yet is but fantastical,
Shakes so my single state of man that function
Is smoothered in surmise, and nothing is
But what is not.

William Shakespeare, *Macbeth.*

AGRADECIMENTOS

A investigação é sempre o resultado de condições teóricas e de condições sociais. É, assim, também o resultado de inúmeras disponibilidades e de muitos envolvimentos que a possibilitaram.

Agradeço os preciosos contributos do Prof. Doutor António Teixeira Fernandes ao longo do processo de investigação, abrindo caminhos fundamentais e clarificando nebulosidades.

Ao Departamento de Sociologia, na pessoa da sua Presidente, Prof. Doutora Isabel Dias, pelos incentivos e pelo papel activo na mobilização das energias da investigação, tão fundamentais ao andamento da pesquisa.

Ao Instituto de Sociologia, pelas condições facilitadoras que criou à realização deste trabalho, desde logo a partir de projectos importantes na formação do autor, como o projecto "*Exclusão Social e Competitividade nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto*" (em parceria com o CIES/ISCTE e com o DINÂMIA) e o projecto "*A Inserção Social*" (promovido pela CCRN).

Da mesma forma, gostaria de deixar uma referência a várias pessoas que estiveram presentes e contribuíram para o desenvolvimento da investigação, com conselhos e referências muito úteis. À Dra. Elizabete Queiroz, competente bolseira da investigação, pela paciência e pelo envolvimento mantido ao longo da pesquisa. Ao Dr. German Vargas e ao Dr. Vara Coomonte, colegas da Universidade de Santiago de Compostela.

Aos colegas e amigos que participaram nos momentos de reflexão, discussão, aprofundamento teórico e empírico e que contribuíram para os caminhos da investigação. O seu papel motivacional será sempre inesquecível. Os seus contributos foram decisivos. À Paula, à Helena, ao João passo a ter uma dívida de gratidão. Felizmente que se trata de uma dívida tão elevada que se torna impagável.

À Dra. Teresa Rosmaninho, com quem trocamos significativos momentos de reflexão. À Dra. Idália Moniz e à Dra. Elza Paes, que se dispuseram a perder um pouco do seu tempo em horas muito enriquecedoras passadas em Oliveira do

Douro. Ao Dr. Vieira da Silva que, muito antes de ser Ministro, já se entusiasmava e já me entusiasmava pelo seu imenso conhecimento destas áreas e que me honrou pela partilha que me proporcionou.

Às técnicas da Soroptimist Internacional, pela colaboração prestada e pelos autênticos grupos de discussão que organizaram.

À Dra. Manuela Mendes, pelos contributos que foi dando ao longo do tempo e pelas trocas de ideias tão frutuosas.

Ao Dr. Fernando Martinho, presidente da Uninorte, pelo saber acumulado que partilhou e pelo entusiasmo com que liga o terceiro sector ao bem-estar social.

À Dra. Edite Fernandes e Dra. Olívia Rito que me mantiveram mais sintonizado com o campo e que partilharam a sua experiência profissional enriquecedora. Ao Dr. Álvaro Santos, pelos significativos contributos.

Ao amigo Menezes de Figueiredo, presidente da Fundação Pe. Luís, pelas oportunidades de contacto directo com a vida de uma IPSS.

À Dra. Maria José Gambôa, pelos contributos e discussões. Ao Dr. Manuel dos Santos, pela possibilidade que me proporcionou de fazer uma visita ao Centro de Documentação do Parlamento Europeu, em Estrasburgo, que foi de grande utilidade para o trabalho.

À Dra. Margarida Baldaia, pelo trabalho incansável de leitura e pelas imensas e muito úteis sugestões.

Ao Dr. Miguel Nogueira, pela paciente colaboração na produção cartográfica coerente e adequada à investigação.

Ao Dr. Vítor pela colaboração na formatação final do texto.

À equipa de inquiridores que pacientemente percorreram as freguesias e auscultaram as pessoas, por vezes em condições difíceis que o autor testemunhou. A Elisa, o Miguel, a Inês, o André, a Elizabete e a Andreia tiveram um papel muito importante no trabalho de campo.

À CLA 1 e 2 de Vila Nova de Gaia (nas pessoas da Dra. Odete Marques e da Dra. Luísa Perestrelo) o sincero agradecimento pela colaboração no fornecimento dos dados e pelas "pontes" institucionais para os diversos momentos

da investigação, assim como pelos momentos de discussão e de problematização que proporcionaram no decurso da investigação.

Aos técnicos locais, em particular ao Dr. Manuel e ao Dr. João Carlos, psicólogos do Projecto "Desafios", financiado pelo programa "Escolhas - II Geração", pelos envolvimentos conjuntos e partilha de conhecimentos.

À DOMP, empresa que tratou o inquérito e elaborou muitos dos tratamentos de dados e testes estatísticos fundamentais à prossecução da investigação. Aos colegas, em particular ao Dr. Patrício Costa e ao Dr. José António, que tiveram a paciência para trocas de elementos e de reflexões.

Ao INE, pela disponibilização de informação que o protocolo estabelecido permitiu aceder.

À Fundação da Ciência e Tecnologia, pelo apoio financeiro, tão importante quando as investigações pretendem aprofundar questões que implicam trabalhos mais dispendiosos.

Num trabalho que trata de Redes Sociais, também eu, a outro nível, vi emergir uma verdadeira rede de familiares e amigos, que nunca esquecerei.

Ao Pe. Manuel Leão, pela amizade partilhada.

Ao Dr. Dário Silva, pela eterna amizade e pelos momentos de discussão.

À minha família, pelo fundamental papel de acompanhamento e de apoio, que me ajudou a ultrapassar (pelo menos parcialmente) as agruras de alguns momentos da investigação, mas também da vida.

À pequena Mariana, pela suprema inspiração. Quando, no ano decisivo da produção da investigação, tudo parece correr mal, o papel de um pai relativiza tudo. Ao meu pai, muito em particular, que não conseguiu acompanhar-me até ao fim desta etapa, com a qual tanto sonhou e a que cheguei graças a ele. Estará a proteger-me, como sempre fez. Dedico-lhe o meu trabalho.

INTRODUÇÃO

"De sorte que os males presentes, as crises, as misérias,
não são mais do que o natural deperecimento de Dezembro na floresta humana,
donde surgirá uma mais viva, mais rica vegetação de liberdades e de noções.
Essas mesmas, por seu turno, criarão dificuldades novas na sociedade e incertezas
novas no espírito. Outra vez voltará Dezembro."

Eça de Queiroz, *Notas Contemporâneas.*

Em 1996 foi instituído em Portugal o Rendimento Mínimo Garantido (Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho), definido como um instrumento de política social com duas componentes ou pressupostos: a atribuição de uma prestação financeira aos mais desfavorecidos e a inserção socioprofissional derivada da existência de um programa específico para os beneficiários e respectivos agregados. Tratou-se de uma medida de política social inovadora na sociedade portuguesa, quer pelo seu carácter precursor, quer pela discussão pública, política e académica que suscitou à sua volta. Justifica-se, assim, a nosso ver, *o estudo e a avaliação dos impactos conjunturais e estruturais que esta medida provocou, procurando-se compreender as relações entre os objectivos explicitados na formulação da medida e as práticas efectivas que são accionadas na sua aplicação, quer incidindo a análise nos beneficiários e nas suas características, quer nas práticas institucionais e nos seus modelos de organização.* É este o problema central de partida para a pesquisa de que aqui damos conta.

Mas esta análise pressupõe ainda e de forma complementar o estudo dos factores e dos processos de vulnerabilidade que tendem a perpetuar-se e a manter-se nas populações beneficiárias, assim como a análise das formas e dos modelos de intervenção institucional promovidas a partir da aplicação da medida. Torna-se pertinente analisar se as políticas de inserção têm um papel unificador. Isso significará que a lógica da inserção pode agir como um factor nivelador, uniformizando as esferas *a priori* heterogéneas, desde logo por efeito do funcionamento institucional. Ou então, ao contrário, a análise das práticas sociais, das representações e dos sistemas de valores dos beneficiários e dos actores profissionais permitirá distinguir conflitos e oposições, fazendo emergir subgrupos que gerem os paradoxos das políticas de inserção a partir de recursos diferentes. Ainda, a fragilização das estruturas, a multiplicidade dos interlocutores e a especificidade das iniciativas podem constituir obstáculos tão importantes quanto mais as populações conheçam mal os circuitos administrativos e burocráticos. Assim, a complexidade dos dispositivos de intervenção e as dificuldades da situação do beneficiário podem ser ainda acrescidas dos obstáculos institucionais, burocráticos e administrativos do processo de aplicação da medida.

Este estudo tem como território empírico o concelho de Vila Nova de Gaia. Trata-se assim de um trabalho essencialmente monográfico sobre a aplicação do Rendimento Mínimo Garantido naquele concelho, tendo como padrão de referência contextos mais vastos, como o nacional e o da Europa comunitária. Uma vez que se

pretendia levar a efeito uma análise de carácter territorializado, optou-se por seleccionar um território empírico localizado num concelho peri-urbano[1] da Área Metropolitana do Porto, o que permite analisar uma unidade social e institucional bem delimitada e concomitantemente testar a lógica territorial dos processos de vulnerabilização e as tendências vulnerabilizadoras dos territórios desfavorecidos, numa assunção do desenvolvimento social como um processo territorialmente enquadrado[2]. Este trabalho monográfico articula a análise qualitativa e holística com a análise quantitativa; incorpora também uma dimensão de análise descritiva e estatística, necessária à caracterização da medida em estudo, dos seus beneficiários e dos processos que a enquadram, ao mesmo tempo que possibilita a compreensão das dinâmicas sociais e institucionais concretas.

A implementação do Rendimento Mínimo Garantido (R.M.G.) significou um momento de potencial reformulação do contrato social. Ao seleccionarmos os beneficiários do R.M.G. como população-alvo, assumimos a operacionalização das virtualidades teóricas e heurísticas do conceito de "*assistido*"[3] de Georg Simmel (1998), mais tarde retomado por Serge Paugam (2000). Pretendemos deste modo evidenciar as características modeladoras que esta medida de política social trouxe ao sistema de protecção social português e aos seus actores. Como sustenta Paugam, "*os beneficiários do RMI*[4] *formam uma categoria a partir da qual continuamos a apreender a questão da pobreza*" (Paugam, 2005a: 42). Trata-se de aferir se a medida potenciou um modelo integrador ou se potenciou um modelo inclusivo na organização das políticas de inserção social correlativas da medida. Trata-se de aferir se a medida facilitou um modelo inclusivo das populações desfavorecidas, a partir de políticas centradas nos indivíduos e nas suas características e especificidades, ou se manteve um modelo integrador tradicional, assente numa estandardização tecnocrática que pretende construir a inserção dos homens, apesar deles e das suas características. Trata-se, ao mesmo

[1] Ensaiaram-se, assim, as virtualidades analíticas dos processos sociais em questão, a partir das especificidades de um território híbrido com características de ruralidade e de urbanidade. Situando-se no primeiro anel periférico da Área Metropolitana do Porto, trata-se de um concelho peri-urbano com muitas características e tendências sociais também híbridas.

[2] Esta perspectiva enquadra-se na análise de uma dimensão fundamental da medida: a territorialização das práticas e dos efeitos da sua aplicação.

[3] A relação social e as modalidades de intervenção institucional traduzidas na assistência tornam-se aspecto central da investigação.

[4] *Revenu Minimum d'Insertion*, denominação da medida em França, cujos beneficiários enquadraram as pesquisas de Serge Paugam (1993; 1991; mas também, a outro nível, Paugam, 2000; 1996; 1995).

tempo, de aferir se o modelo respondeu às expectativas sociais e institucionais e se ajustou ou alterou os procedimentos técnicos e institucionais tradicionais.

Ao mesmo tempo, interessa-nos abordar criticamente a operacionalização das políticas sociais em Portugal. O sistema português de protecção social, organizado por riscos (doença, invalidez, velhice, deficiência, etc.), refere-se a categorias definidas, sem considerar a pobreza no seu conjunto de dimensões. Este é um aspecto fundamental para a análise do R.M.G. e dos seus mecanismos de produção ou de reprodução das condições de dependência. De facto, do ponto de vista da cidadania, o R.M.G. "*só não colide com a dignidade cívica desde que seja apenas um instrumento momentâneo na luta pela integração social*" (Fernandes, 2000: 79). De outra forma, estaremos perante um processo de "*declínio simbólico*" nos indivíduos (Paugam, 2000), correspondente à interiorização (reprodutora) de uma identidade negativa no processo relacional constitutivo da vida social. Destarte, "*o rendimento mínimo será tanto mais útil à reemergência de um novo modelo civilizacional quanto ele proporcionar novas formas de lidar, simultaneamente, com o económico, o social, o cultural, o territorial (e porque não, o ambiental)*" (Guerra, 1997: 158).

O R.M.G. surgiu, em Portugal, quase 40 anos depois de a Dinamarca, a Alemanha, a Holanda e o Reino Unido o terem implementado. Aliás, Portugal foi o penúltimo país da União Europeia a adoptá-lo, quatro anos depois de uma Recomendação do Conselho de Ministros da União Europeia (92/441/CEE, de 24 de Junho de 1992) para que os Estados-membros reconhecessem o direito fundamental dos indivíduos a recursos e prestações suficientes para viverem integrados.

Os objectivos do R.M.G. passaram por garantir que as pessoas mais pobres tivessem acesso a um limiar mínimo de recursos que lhes permitisse satisfazer as necessidades mais básicas ao nível da educação, da saúde, da habitação, entre outras. Foi instituído com carácter universal, independentemente da carreira contributiva, o que parece assegurar que qualquer pessoa que não tenha recursos possa satisfazer as suas necessidades mínimas, favorecendo a sua progressiva inclusão social. A sua institucionalização visou ainda promover mecanismos de "activação institucional", assim como a melhoria e o aprofundamento dos modelos de intervenção no desenho e na aplicação das políticas sociais.

A partir de Março de 2003, esta medida foi substituída pelo Rendimento Social de Inserção (Lei n.º 13/03, de 21 de Maio), o que implicou, como abordaremos mais à frente, algumas diferenças no plano da intervenção relativamente ao R.M.G. e algumas consequências, como discutiremos no momento adequado. Pelo facto de toda a pesquisa empírica ter sido feita nesta transição legislativa e política, nomearemos sempre a medida pela sua designação inicial, referindo as mudanças e as novas dimensões do Rendimento Social de Inserção (R.S.I.) sempre que se justifique.

Assumimos como ponto de partida teórico a consideração dos direitos sociais como condição inseparável para o exercício dos direitos políticos e dos direitos de cidadania. De facto, a mobilização dos direitos políticos implica a existência de condições objectivas e subjectivas para o seu exercício. Construir a cidadania implica construir as condições para o seu exercício. Nesse sentido, compete às políticas sociais garantir essas condições (sobretudo quando as dinâmicas do mercado tendem a pô-las em causa), bem como um conjunto de direitos sociais com vista à prossecução do exercício activo dos fundamentais direitos políticos e de cidadania. De facto, "*nas sociedades modernas, dada a capacidade produtiva da sua economia, ninguém está condenado à pobreza ou à miséria. Estas deixaram de ser uma fatalidade ou um destino. A pobreza é essencialmente uma privação dos direitos de cidadania*" (Fernandes, 1991: 45).

Ao mesmo tempo, partimos do princípio teórico assumido por vários investigadores, como Blanquart (2004), Delarue (1991), Musy (1996) e Rosanvallon (1995), segundo o qual os processos de localização territorial reflectem as diferenças sociais e a indução de uma localização selectiva por efeito das políticas sociais (como é o caso da habitação social, quer entendida como o núcleo restrito do alojamento, quer referida às características dos contextos socioterritoriais envolventes), princípio que contribui para justificar a análise monográfica e a articulação de metodologias qualitativas e quantitativas. Trata-se de uma vertente que foi já explorada anteriormente pela intervenção mobilizada pelos projectos desenvolvidos no âmbito dos URBAN I e II (financiados pelo FEDER), que visaram regenerar social e economicamente cidades e "bairros (territórios) em crise", com o objectivo de promover um processo de desenvolvimento inovador e sustentável, envolvendo intervenções nos domínios infra-estruturais (renovação urbana, melhoria de espaços públicos) e nos domínios sociais (iniciativas locais em matéria de emprego, educação e formação). Das experiências

desenvolvidas, algumas tiveram carácter inovador, como o caso do vale de Campanhã (Guerra, 2002), de Calerizo (em Espanha), de Alcântara (na parte ocidental de Lisboa, onde se inclui o Casal Ventoso), entre outros (Guerra, 2002).

Desta forma, interessa-nos, por um lado, perceber de que forma as vivências e as características do benefício de uma medida de política social traduzem factores da ocupação diferenciada do espaço físico e social (Pizanias e Frideres, 1995). Por outro lado, interessa-nos compreender as formas de potenciação dos processos de vulnerabilização e de exclusão social, numa lógica de territorialização dos processos de exclusão, dos modos de vida e das práticas simbólicas dos grupos vulneráveis ou excluídos, nomeadamente em contextos de periferias socialmente desvalorizadas e crescentemente *ghettizadas* (Rodrigues *et al.*, 1999a).

Esta área de investigação das ciências sociais tem uma importância decisiva na compreensão dos processos de coesão social (Frétigné, 1999), nas dinâmicas de vulnerabilização e de exclusão (Gough e Olofsson, 1999) e nos modos e impactos das políticas sociais (Roche e Berkel, 1997; Olivier e Barnes, 1998). Não obstante o mérito das análises realizadas a nível nacional (Fernandes, 1991; 1995; Almeida *et al.*, 1992; Cardoso, 1978; 1993; Capucha, 1998) e havendo um grande manancial de investigações relativamente a determinados grupos sociais vulneráveis (desempregados, sem-abrigo, toxicodependentes), revela-se de grande importância a realização de uma abordagem sistematizada sobre os processos de construção e reconstrução de identidades sociais (excluídas ou vulnerabilizadas) no âmbito da aplicação do R.M.G. num contexto territorial em que as populações são portadoras de sistemas culturais diversificados.

A vulnerabilização de grupos sociais específicos é um processo que se traduz na "*desqualificação*" (Paugam, 1991) e na acumulação de *handicaps* (Bruto da Costa, 2001), tendo como consequências a "*desafiliação*"[5] (Castel, 1991; 1994), assim como a emergência de processos de "*fechamento*", de isolamento social e de "*relegação*" (Delarue, 1991; Gordon e Spicker, 1999). As políticas sociais terão, no limite, uma importância decisiva nos mecanismos e nas instâncias de participação social. Assim, no que respeita às políticas redistributivas, o seu objectivo será subsidiar "grupos necessitados", não apenas para os nivelar com uma média mais ou menos artificial, mas *por participar* e *para participar*.

[5] Esta, como aprofundaremos já adiante, é caracterizada por uma fragilização e ruptura dos laços familiares e relacionais e uma consequente crise de identidade e reconfiguração da mesma.

A presente investigação decorreu, assim, no concelho mais populoso da Área Metropolitana do Porto[6] e nela se abordaram os modos de vida dos seus residentes, a sua sociografia e a análise dos seus valores e quotidianos, bem como das suas representações simbólicas e ideológicas específicas. Estas especificidades e diversidades podem propiciar, simultaneamente, processos de isolamento social e relacional (Bourdieu, 1993), estigmatizando os espaços físicos e sociais em estudo – já pouco valorizados pela ausência de equipamentos e de serviços públicos – e vulnerabilizando os actores sociais. É o que veremos a partir do caso concreto de V. N. de Gaia.

Assumimos duas dimensões analíticas distintas: por um lado, a ordem macro-sociológica, que consiste na análise das formas institucionais das intervenções sociais junto das populações; por outro, a ordem micro-sociológica, que consiste na análise do sentido que as populações dão às suas experiências de vida, dos comportamentos que adoptam em relação a quem os designa como tal e dos modos de adaptação às diferentes situações com as quais são confrontadas.

A pesquisa empírica decorreu entre 2001 e 2004, tendo resultado de uma análise articuladamente quantitativa e qualitativa a partir de instrumentos técnicos e metodológicos diversos. Foi elaborada uma análise documental à produção legislativa no campo, assim como ao manancial de produção teórico-empírica disponível. Igualmente procedeu-se a um trabalho de análise estatística a fontes diversas, com o objectivo de enquadrar a pesquisa e de proceder ao diagnóstico social, quer do ponto de vista das características dos territórios em questão, quer do ponto de vista das características das populações em estudo. A análise estatística permitiu igualmente caracterizar os principais indicadores sobre o R.M.G. em Portugal e, no caso concreto de V. N. de Gaia, tanto numa perspectiva descritiva, como numa perspectiva de enquadramento e de discussão sobre a aplicação concreta da medida.

Foram, ainda, realizados inquéritos a 668 titulares e a 2.359 beneficiários do R.M.G. em V. N. de Gaia[7], distribuídos proporcionalmente pelas 24 freguesias do concelho em análise[8], visando a caracterização social dos agregados e das suas

[6] Um dos concelhos do país onde decorreu a fase experimental do R.M.G.

[7] Não foram considerados os indivíduos e os agregados que recorreram ao serviço/medida mas não foram aceites, nem as razões pelas quais não foram aceites. Isso seria tema para outra investigação e outros objectivos.

[8] Em casos concretos, algumas das freguesias foram agrupadas no processo de realização do trabalho de campo. Trataremos disso na explanação da construção da amostra.

configurações socioeconómicas, das suas relações sociais (quer no processo societal, quer no processo especificamente assistencial), dos modelos orientadores de vida e das representações subjectivas dos titulares.

Foram também efectuadas entrevistas de carácter exploratório, a informantes privilegiados, e em profundidade, a actores institucionais que, pela sua posição no espaço social estudado, pudessem colaborar no estudo de eixos fundamentais da análise e na compreensão dos modelos organizacionais vigentes, das suas lógicas e dos seus objectivos, das relações que estabelecem entre si (as relações interinstitucionais) e com os beneficiários, bem como dos seus efeitos e dos resultados concretos obtidos.

Na esteira de Loïc Wacquant, a presente análise assume na centralidade a perspectiva "relacional", definindo-se adversa a todas as formas de monismo metodológico e reafirmando a prioridade ontológica da estrutura ou do agente, do sistema ou do actor, do colectivo ou do individual (Wacquant, 2000; Guerra, 2002).

Pierre Bourdieu defende o primado das relações sociais, na linha de um estruturalismo que afirma a componente relacional na produção e reprodução social. Assim, o presente objecto de estudo assenta numa análise das teias e redes de relações sociais em que se localiza o actor social, num espaço e num tempo concretos e tendo em conta o capital simbólico dos agentes (Bourdieu, 1993). Os agentes definem a sua posição objectiva no espaço social a partir da posse do capital económico, cultural ou social. Estes capitais, por sua vez, estão na base de outro, o capital simbólico, que tende a reproduzir os processos e as posições sociais (Bourdieu, 1993).

Face a esta realidade, importa proceder a uma análise do quotidiano desses residentes, incluindo várias dimensões relacionadas com os consumos, com a ocupação dos tempos de vida e com as representações desses mesmos tempos (Bourdieu, 1993), assim como a sua relação com o "mundo formal" (escola, trabalho) e com o "mundo informal" (trabalho precário, marginalidades).

Nesta linha, também é nosso interesse proceder à análise das políticas sociais enquanto potenciais factores de estigmatização, de "julgamento social" (Bourdieu, 1993) e de exclusão territorial, nomeadamente no que respeita aos beneficiários da medida em análise. Partimos de uma abordagem intensiva aos modos e processos de vida dos beneficiários do R.M.G., aprofundando a análise da constituição de modelos específicos orientadores de vida e as suas relações com várias dimensões (família,

religião, marginalidade, toxicodependência, trabalho, entre outras). Ao mesmo tempo caracterizam-se as identidades, as práticas e as relações sociais dos actores e dos grupos domésticos entre si e com o espaço e os equipamentos públicos disponíveis, e ainda as sociabilidades, as modalidades de exercício, as formas de cidadania e o acesso a formas e mecanismos de participação (política, associativa, religiosa ou outra).

Pretendemos, ainda, averiguar de que forma os "assistidos" por esta medida são afectados pelos modos de intervenção institucional: se tendem a produzir mecanismos sociais de perpetuação como beneficiários, se existe ou não uma presença cumulativa de benefícios de políticas sociais, se tendem a estabelecer uma "cultura" própria de beneficiários, tão estigmatizados quanto acomodados, se mantêm modalidades relacionais que servem à reprodução das condições e das estruturas sociais. Queremos saber se esta medida é "mais um recurso de assistência" ou se tem tido efectivas consequências de "descolagem" de situações de pobreza e de exclusão social. Mas queremos também saber de que forma outros factores, nomeadamente a presença de muitas crianças, a presença de idosos, o acantonamento de determinados grupos em zonas desqualificadas (de habitação social, por exemplo), o contexto peri-urbano, a ausência de articulação com outras medidas ou a própria lógica de funcionamento técnico, político e institucional, podem (ou não) inibir ou dificultar os resultados desta medida de política social.

A exclusão social só muito recentemente se afirmou como um tema transversal nos debates europeus[9]. Tal não significa que o fenómeno seja algo de recente e emergente nas sociedades hodiernas. Com efeito, em todas as sociedades sempre se encontraram formas de pobreza e de exclusão social, embora não se verificasse a existência de representações de justiça social que provocassem nas populações ressentimentos ou perturbações sociais. É só nas sociedades modernas que se encontra difundida esta representação de justiça social, aliada ao ideal da igualdade entre todos os cidadãos, ideal predominante nas camadas sociais mais baixas que, ao longo dos tempos, têm vivido diversas formas de opressão. Aliás, é necessário "*observar-se desde já que o conceito de pobreza é, na sua essência, normativo, envolvendo juízos de valor sobre normas sociais, padrões de vida e aspirações, e, por conseguinte, reportar-se-á sempre a uma sociedade, definida no tempo e no espaço*" (Vasconcelos, 2000: 419).

[9] Nos debates políticos e mediáticos, mas também nos debates e investigações académicas, emergindo como um novo problema para as ciências sociais em geral e para a Sociologia em particular.

A exclusão pretende assumir-se como um conceito passível de explicar um processo de ruptura com a sociedade (como será discutido mais adiante), o qual pode assumir duas possíveis formas: por um lado, a ruptura pela ausência de um conjunto de recursos básicos (recursos económicos, culturais, sociais, simbólicos), que afecta populações fragilizadas, como os sem-abrigo, os toxicodependentes, os desempregados de longa duração, entre outros; por outro, a ruptura como consequência de mecanismos de estigmatização que afectam grupos sociais específicos, como os "assistidos" em geral[10]. Como refere Paul Spicker, "*primeiro, são as pessoas que caem fora das fronteiras dos grupos sociais – pessoas que são estigmatizadas e socialmente rejeitadas. (...) Segundo, são aqueles que não fazem parte das redes sociais de solidariedade, não sentindo nem obrigações para com os outros, nem o apoio deles. (...) Se as pessoas não têm contactos sociais, não formam redes de relações, nem se tornam parte de uma rede de obrigações, na mesma medida que os outros. Aqueles que estão mais integrados tornam-se também melhor integrados; aqueles que estão menos integrados são marginalizados*" (Spicker, 2000: 50 e 51).

Assumimos, assim, que as causas da exclusão social são tendencialmente externas ao indivíduo, pois é o próprio modelo de crescimento económico e de organização social que produz consequências nefastas, não sendo posteriormente capaz de proteger as camadas sociais mais vulneráveis. O funcionamento do mercado é arbitrário e não pondera as suas próprias desregulações, encaradas como uma consequência inevitável e intrínseca ao crescimento económico. No risco social do funcionamento injusto e desequilibrado do mercado radicam os mecanismos sociais excludentes.

A exclusão social passa a estruturar-se na base de um processo de reprodução social intergeracional, através de mecanismos de socialização, na linha da "*cultura*" ou da "*subcultura da pobreza*" resultantes das análises de Oscar Lewis (1963). Assim sendo, "*neste modelo, as posições de exclusão transmitem-se essencialmente pela educação, que conduz as crianças a serem, desde a primeira infância, socializadas em*

[10] O conceito de exclusão social e o conceito de pobreza encontram domínios complementares quando a sociedade associa as classes mais pobres às classes perigosas que põem em risco a coesão social. Desta forma, os pobres sofrem também processos de marginalização e de estigmatização e tornam-se, do ponto de vista das representações sociais, em classes vulnerabilizadas. Quando tal acontece, isso significa que *"a vulnerabilidade torna-se uma probabilidade acrescida de se transformar numa situação de exclusão"* (Ballet, 2001: 62).

condutas sociais marcadas pela necessidade e, por vezes, já pelo isolamento que as situações de pobreza geram" (Thomas, 1997: 62).

Assim, o conceito de *habitus*, desenvolvido por Pierre Bourdieu, poderá emprestar uma importante consistência a este compósito e multifacetado fenómeno, para a construção do qual concorrem diversas variáveis com um efeito distinto na intensidade em que se manifestam, no papel que desempenham, nas contribuições efectivas que realizam e na acção distendida ao longo do tempo. Tal acção tem uma profunda implicação na ordem social, na qual o *habitus*, sendo tendente ao estabelecimento de modos de acção estandardizados para cada um dos distintos grupos sociais, conduz à reprodução e petrificação dos comportamentos e estratégias sociais específicas de cada um deles e, portanto, à manutenção de elementos distintivos (simbólico-representativos), em sede dos quais se torna possível elaborar uma diferenciação social. Assim, "*a cada classe de posições corresponde uma classe de* habitus *(ou de gostos) produzidos pelos condicionamentos sociais associados à condição correspondente e, pela intermediação desses* habitus *e de suas capacidades geradoras, um conjunto sistemático de bens e de propriedades, vinculadas entre si por uma afinidade de estilo*" (Bourdieu, 1994: 21).

Por seu lado, a desregulação económica e social tende a transferir os riscos sociais para os trabalhadores, em vez dos accionistas, tornando-se mais "fluida" e desresponsabilizante (Bauman, 2001). Este carácter marginal da participação em sectores e sub-sectores produtivos "tradicionais" (o mesmo é dizer ultrapassados, baseados na obsolescência dos processos tecnológicos e dos métodos de gestão) e, também, das tarefas subalternas que desempenham (em que domina a associação entre baixas remunerações e baixas qualificações) é acentuado pela clandestinidade em que se processam muitos dos fenómenos de vulnerabilização[11].

Também a análise dos modelos e modos de organização e de funcionamento institucional reveste-se de particular importância explicativa, clarificando as relações sociais e evitando as tradicionais explicações simplistas centradas nos indivíduos e nos seus méritos e comportamentos quotidianos. Uma dupla clivagem parece atravessar os intervenientes institucionais. Por um lado, uns aceitam e outros resistem a entrar na esfera unificada da inserção. Por outro lado, uns e outros estão igualmente divididos no

[11] Assim, *"cada vez mais as pessoas serão tocadas e ninguém está ao abrigo do fenómeno"* (Ballet, 2001: 47).

que respeita ao projecto de sociedade que serve de quadro à acção (*integração* de todos num conjunto de direitos e de deveres ou *inclusão* como modalidade de constituição de espaços específicos para certas categorias da população). Questionamo-nos sobre se, em torno das noções de inserção e das políticas a si referidas, existe um conjunto de práticas e representações coerentes e próximas dos diferentes intervenientes institucionais (locais ou não) ou se cada um destes grupos está, ele mesmo, atravessado por ideias e atitudes contraditórias no que se refere à inserção. Trata-se, pois, de compreender as formas e os mecanismos sociais onde radicam muitos dos processos de *imobilização social*[12].

Do ponto de vista do conhecimento, as próprias ciências sociais nasceram e desenvolveram-se no âmago dos variadíssimos problemas colocados sobretudo pela industrialização que, em finais do século XIX, fazia da Europa o continente liderante do ponto de vista económico. A Revolução Industrial veio colocar dilemas sociais e amplificou outros que a própria sociedade, em múltiplos casos, não conseguia solucionar, atribuindo por isso às ciências sociais em geral, e à Sociologia em particular, o papel "curativo" dos males sociais emergentes. Desde meados do século XIX que encontrámos já algumas preocupações por parte dos Estados em erradicar a pobreza. Foi a designada "questão operária" dos finais do século XIX que despoletou o surgimento dos seguros sociais obrigatórios, por iniciativa do chanceler alemão Bismarck, num contexto de alguma revolta social contra as condições de vida degradantes da classe operária alemã. Competiu ao Estado controlar, pelas medidas sociais, essa revolta, socializando os riscos emergentes. A implementação dos seguros sociais obrigatórios constituiu, de facto, o passo fundamental para o abandono da ideia da protecção a partir da propriedade. No entanto, este sistema fez depender a protecção muito mais da condição de emprego do que dos direitos sociais (Rodrigues, 1999a).

Em 1942 foi publicado no Reino Unido um relatório sobre os meios para eliminar a pobreza involuntária, avançando com uma estimativa optimista quanto às disponibilidades orçamentais para sustentar uma política social. O sistema proposto pelo autor do relatório, William Beveridge, que deu o nome ao mesmo, assentava em quatro princípios fundamentais: a universalidade (toda a população é abrangida), a

[12] A imobilização social será o produto do conjunto de processos e dinamismos sociais mais ou menos bloqueados e bloqueadores. Estes bloqueios traduzem-se em imobilismos estruturais e cumulativos (e fortemente reprodutores) que incidem sobre os indivíduos, nas suas dimensões práticas e subjectivas, mas também sobre as instituições e os seus modelos de organização e de funcionamento. Voltaremos à questão com maior profundidade.

generalidade (cobertura de todos os riscos), a uniformidade (prestações de montante único) e a unicidade (assente no papel único e unificador do Estado). À lógica comutativa de Bismarck, sucede-se uma lógica distributiva de Beveridge, que influenciou, não apenas a acção do governo trabalhista da época, como também as linhas gerais de diversos sistemas de protecção social da Europa.

Se até aos anos 60 o aumento da pobreza coincidia sempre com momentos conjunturais de menor prosperidade, normalmente associados aos contextos bélicos, a nova pobreza nasce num contexto de graves crises económicas e sociais. A partir do desemprego e da precarização do vínculo laboral, nasce então uma "nova pobreza", cujas dinâmicas já não atingem somente as famílias que não usufruem de qualquer tipo de rendimentos, mas também as próprias classes assalariadas[13]. A pobreza deixa de ser uma condição dos desempregados para se compatibilizar com o trabalho.

Estas classes pobres emergentes são facilmente associadas a classes "marginais e perigosas". Como os pobres pareciam pôr em risco a coesão social, o Estado, marcadamente repressivo, procurava intervir *a posteriori* junto destes, numa base de controlo securitário. O mesmo Estado que é abominado pelo mercado auto-regulado, torna-se um instrumento central de compensação e correcção do funcionamento e da organização desse mesmo mercado. Com o objectivo de erradicar a pobreza, desenvolveram-se muitas vezes práticas meramente assistencialistas que não foram mais do que acções pontuais e selectivas.

No caso concreto de Portugal, travou-se uma luta nem sempre recheada de êxitos (com uma ênfase assistencialista durante o período salazarista que foi reconfigurada no período democrático no sentido de um Estado-Providência[14]) contra este processo. A diversidade de interesses e de relações entre diferentes classes sociais conduziu a uma tensão das relações entre o capital e o trabalho. Daí que os direitos sociais consagrados na Constituição de 1976 fossem impostos como resultado de movimentações sociais e não de uma negociação entre os representantes do capital e dos trabalhadores[15], sendo as políticas definidas independentemente do discurso sobre os recursos económicos e financeiros para os realizar. Só em meados da década de 80, com

[13] Desde logo, as classes assalariadas com baixos rendimentos, vínculos precários, trabalho desqualificado...

[14] Guardamos para uma fase posterior a discussão sobre as características deste Estado-Providência português.

[15] Os mecanismos de concertação social foram tardios e pouco activos.

a alteração de muitas das políticas sociais, se verificou uma aproximação do quadro legal às efectivas práticas políticas da generalidade dos Estados europeus. Mais recentemente, os prenúncios da crise económica e financeira começaram a manifestar-se, designadamente através das transformações na área do emprego, fazendo aumentar a pressão sobre os instrumentos de protecção social.

Ao longo das décadas de 80 e 90, o sistema de protecção social português evidenciou uma existência crítica, devido à sua incapacidade financeira. Portugal caracteriza-se por um padrão de especialização económica dependente e vulnerável[16] e por processos migratórios que, em geral, resultaram em novas condições sociais de carência e exclusão, na manutenção da economia informal, na segmentação do sistema de emprego[17] e na existência de laços de entreajuda e de solidariedades familiares, locais e de grupo (embora em fase de fragilização) que têm impedido uma mais generalizada e intensa situação de pobreza.

Esta análise assume uma grande relevância teórica na compreensão dos mecanismos e das dinâmicas de coesão social ou de vulnerabilização, na medida em que trata articuladamente três dimensões fundamentais: os modos de vida (vertente dos actores sociais), os seus contextos socioterritoriais (vertente espacial e territorial) e os impactos das políticas sociais (vertente institucional).

É, pois, nossa opção, em termos de olhar sociológico, proceder à análise dos caminhos, das estratégias e dos modos de vida postos em prática pelos sujeitos e que influenciam a sua entrada, manutenção, perpetuação ou fuga às rotas da vulnerabilização social, tomando como referência o contexto específico de V. N. de Gaia. Pretendemos analisar os processos e as dinâmicas sociais, assim como as suas consequências na estruturação social e na (re)produção das condições sociais. Pretendemos clarificar contextos, mais do que aglutinar artificialmente os indivíduos em grupos estatísticos. Querer definir o "pobre" ou o "excluído" em função de critérios precisos, julgados científicos, conduz de facto a reificar as novas categorias sociais ou fazê-las equivaler às categorias construídas socialmente.

---

[16] Constitui uma sociedade semiperiférica de desenvolvimento intermédio, que acumula contradições e dualismos vincados, inibidores da estruturação de um efectivo modelo articulado de respostas públicas, na linha dos modelos sociais europeus mais organizados (Almeida, 1993b).

[17] O que faz com que a exclusão das modalidades formais de contrato de trabalho e do sistema de Segurança Social acentue a vulnerabilidade à pobreza.

A escolha do tema revelou-se tão difícil quanto aliciante, desde logo pelo facto de abordar áreas da vida social propensas a inúmeras transfigurações e a jogos subtis de interrelacionamentos que envolvem os actores sociais e os políticos. No entanto, este estudo pretende assumir um grande alcance sociológico, pelas exigências de tratamento, de inovação e de construção teórica multifacetada e específica face ao tema em análise. Embora actualmente exista uma certa pluralidade de investigações nesta área analítica, procuramos que esta pesquisa em particular esteja eivada de uma certa dose de "*imaginação sociológica*" seguindo de perto a herança de C. W. Mills (1982). Assim, fizemos um esforço de conceptualização, de operacionalização teórico-conceptual e de interrelacionamento da teoria com a realidade para objectivar relações com um profundo cunho de "aparências sociais", de subjectividades e de subtilezas na acção social.

A estrutura do trabalho consiste num conjunto articulado de momentos de abordagem. Num primeiro momento, procedemos à apresentação, ao questionamento e à construção crítica dos conceitos teóricos e do objecto de estudo. Nesta fase, faremos uma abordagem crítica à evolução conceptual e teórica, quer na perspectiva dos conceitos, quer no papel das políticas sociais, tendentes à construção do nosso itinerário analítico. O requestionamento teórico é uma fonte de clarificação conceptual, epistemológica e metodológica que importa sempre aprofundar. Aliás, num objecto de estudo sujeito a alguma banalização proporcionada pelo discurso político e pela construção mediática, estes procedimentos impõem-se para o rigor da análise.

Discutiremos a evolução política, histórica e legislativa dos modelos de Estado, dos programas e das políticas sociais na Europa, caracterizando os modelos sociais europeus e as suas especificidades. Começamos por uma abordagem teórica centrada no debate entre os clássicos (a economia clássica e Karl Marx). Damos uma importância analítica a Bismarck e a Beveridge, na perspectiva da aplicação de políticas em concreto, cujas abordagens permitirão a transição para a centralidade do pensamento de J. Maynard Keynes. O neoliberalismo e os problemas recentes do Estado-Providência serão igualmente discutidos, mas ensaiando a contextualização das novas políticas sociais e de novas formas de contrato social. Neste âmbito discute-se criticamente a teoria, faz-se a

recensão crítica dos contributos e opera-se a sua articulação com os objectivos da pesquisa. Trata-se, de facto, de efectuar uma revisão teórica e crítica ao "estado da arte", no que diz respeito à investigação, tentando discernir eixos de análise da protecção social no contexto específico de sociedades ocidentais com uma forte marca neoliberal, onde o trabalho escasseia e os processos de fragilização social proliferam.

Incluímos ainda uma explicitação sobre a evolução histórica dos modelos de intervenção social e dos contextos onde esses modelos nasceram e evoluíram, com o objectivo de perceber a evolução daqueles e o enquadramento do caso português nos mecanismos e nos modelos de intervenção social. Ao nível da União Europeia, os domínios das políticas sociais apresentam ainda enormes debilidades (e contradições) de generalização a todos os Estados-Membros, sendo, por isso, um factor de dualização do seu próprio desenvolvimento[18]. De facto, como veremos mais à frente, a estrutura legislativa europeia, no âmbito das questões sociais, é dispersa e heterogénea, provocando diferenças acentuadas nas condições de vida e nas respostas sociais e políticas dos diferentes países. No final deste momento analisam-se as formas e características de implementação de políticas de "mínimo garantido" nos diversos países europeus e alguns dos seus efeitos mais relevantes.

Neste contexto tratamos também o enquadramento legislativo sobre as políticas sociais em geral e sobre o R.M.G. em particular em particular, numa lógica comparativa da situação portuguesa com o caso concreto de V. N. de Gaia. Ao mesmo tempo, apresentamos os principais contornos do R.M.G. em Portugal, e concretamente em Vila Nova de Gaia, bem como as principais características e tendências da protecção social no país e no concelho em análise.

No momento seguinte, explicitamos o modelo de análise e, partindo do trabalho de (re)construção teórica e conceptual, esboçam-se as hipóteses condutoras da pesquisa e enuncia-se a rede de relações conceptuais que as constituem. Tratamos ainda de forma exaustiva e crítica os conceitos e teorias que enquadram a presente pesquisa.

[18] Embora alguns desenvolvimentos recentes pareçam perspectivar um reforço crescente da dimensão social nas políticas da UE, esse caminho é ainda recente e incipiente. A heterogeneidade e os dualismos das políticas sociais continuam a ser prevalecentes nos diversos países-membros.

Ainda nesse capítulo, incorporamos a análise estatística relativa às principais características e tendências (económicas, demográficas, sociais) em Portugal, ilustrando-as com o recurso às estatísticas e efectuando uma abordagem comparativa com a situação dos países da União Europeia. Além disso, também se caracterizam as principais tendências verificadas na Região do Norte, na Área Metropolitana do Porto e especificamente no concelho em análise. Trata-se de enquadrar os fenómenos em estudo nas características e nas tendências socioeconómicas e demográficas que marcam a evolução dos territórios em análise e dos territórios de enquadramento, o que se torna fundamental para a sua compreensão. Numa perspectiva monográfica, a abordagem focalizada no concelho em análise empírica torna-se relevante para a compreensão das suas dinâmicas e dos processos sociais em análise.

Desta forma, daremos atenção específica à caracterização das condições socioeconómicas do concelho, à sua estrutura de serviços e de equipamentos, assim como à organização institucional vigente. O recurso aos dados fornecidos no decurso das entrevistas é fundamental para a descodificação das dimensões em análise.

Posteriormente, apresentam-se o quadro metodológico e técnico que enquadra a investigação e os instrumentos mobilizados para controlar os potenciais enviesamentos. De igual modo, explicitam-se as características e as formas de construção da amostra empírica.

Depois procede-se à análise e compreensão dos resultados, numa lógica descritiva e multivariada, a partir das metodologias e técnicas e dos testes estatísticos utilizados. Desta forma, procura-se, por um lado, contribuir para o aprofundamento dos conhecimentos no âmbito dos processos de vulnerabilização social dos beneficiários do R.M.G., e, por outro, alargar os conhecimentos sobre o campo analítico dos processos de vulnerabilização social, nomeadamente de grupos sociais com uma presença cumulativa de *handicaps*. Para tal, assumimos uma perspectiva "processual" dos mecanismos de vulnerabilização e de coesão social, que encerram uma componente social e institucional, assim como uma componente espacial[19].

[19] A dificuldade consiste em analisar as desigualdades, não de uma maneira estática, ou seja, identificando os grupos desfavorecidos e as suas características, mas, ao contrário, incidindo nas trajectórias diversas, isto é, nos processos que conduzem certos indivíduos a uma acumulação de *handicaps* e outros a uma acumulação de vantagens, originando uma nova forma de fragmentação social.

Na verdade, trata-se de perceber como está a funcionar e como pode funcionar esta medida central no panorama da exígua intervenção do frágil Estado-Providência português, de que forma tem configurado e reconfigurado os instrumentos, os modelos e as respostas sociais existentes, desde logo a partir do estudo situado na análise do R.M.G. concretamente em Vila Nova de Gaia. Ensaiamos a compreensão dos objectivos iniciais da medida e a sua confrontação com os efeitos concretos da medida, assim como a sua percepção por parte dos actores institucionais locais.

Seguidamente, ensaiamos a compreensão dos modelos de funcionamento institucional, as suas formas de organização e os efeitos que impulsiona junto dos sujeitos, dos agregados e das próprias respostas sociais. A vertente institucional adquire um particular importância na análise das políticas sociais pela possibilidade de induzir efeitos concretos nos sujeitos e por ser passível de facilitar a compreensão dos efeitos e dos impactos da medida. Nesse sentido, ganha pertinência a avaliação da organização institucional, no que se inclui uma proposta de re-ordenamento das CLA de V. N. de Gaia.

Finalmente, numa lógica conclusiva, procuramos construir tipologias e uma proposta de indicador de vulnerabilização, a partir da multidimensionalidade dos processos de imobilização social dos sujeitos e dos agregados. Tal foi feito numa perspectiva, por um lado, de (re)construção do modelo de intervenção social onde se inscreveu o R.M.G. (e onde se inscreve actualmente o R.S.I.) e, por outro, desta medida de política social em concreto e da sua aplicabilidade ao território concreto de V. N. de Gaia. Ao mesmo tempo, tratamos os eixos da medida e as suas formas de (dis)funcionamento.

Questionando a realidade de forma ora mais ora menos directa, alicerçando as questões na construção teórica efectuada, produzindo novos contributos para o campo teórico-empírico, tentamos interpretar e compreender a realidade, descobrir as estruturas inerentes – e quase sempre ocultas – ao fenómeno construído para estudo. Pelo seu carácter estrutural e cumulativo, os processos de vulnerabilização tendem a reproduzir continuamente os mecanismos que os fundam, porventura deixando *escassos caminhos* para a inclusão social.

CAPÍTULO 1. ANÁLISE DE UM OBJECTO DE ESTUDO MULTIDIMENSIONAL

1.1. Os discursos sobre uma temática inspiradora

Muito se fala actualmente sobre estas problemáticas. A acuidade e a contemporaneidade do debate sobre os fenómenos da pobreza e da vulnerabilização social, os seus mecanismos e dinâmicas, situam-se muitas vezes num nível discursivo de argumentação e defesa de posições ideológicas. Tal facto acaba por condicionar a análise sobre este campo da vida social, actuando, quer como mecanismo inibidor de uma análise científica, quer como meio de defesa do próprio campo. Revela-se, pois, ainda mais importante e premente a elaboração de um conhecimento sistematizado e estruturado sobre estas realidades sociais, quase sempre envolvidas num *manto* de subtis aparências e dissimulações.

É neste âmbito e nesta perspectiva que o trabalho sociológico pode desenvolver-se e afirmar-se no mundo contemporâneo como um campo específico e relevante de obtenção de conhecimento no contexto das ciências sociais. De facto, a Sociologia, enquanto ciência dos fenómenos sociais, será tanto mais rigorosa quanto mais claramente conseguir enquadrar as duas dimensões fundamentais desses mesmos fenómenos sociais: por um lado, aquilo que é lógico, as acções humanas racionalizáveis, supostamente previstas e calculadas; por outro lado, igualmente aquilo que parece não-lógico, não-racional, dependendo de um jogo relacional mais ou menos abstracto. Esta abstracção é, na verdade, muito mais aparente do que real; é uma aparência que serve a determinadas dissimulações de um sistema – de uma estrutura – bastante concreto de racionalidades, essencialmente diferente do anterior, na medida em que concorre para fins também diferentes.

Parece-nos que em nenhum momento uma disciplina que se debruce sobre o estudo científico de uma realidade se poderá cumprir efectivamente se não conseguir ir além de uma descrição exaustiva ou não conseguir proceder

estruturadamente à compreensão (no sentido weberiano) e ao estudo relacional e interpretativo dessa mesma realidade. Não o fazer significará ignorar todo o imenso conjunto de redes e teias invisíveis que, não sendo percebidas ao primeiro olhar, condicionam de forma decisiva o desenrolar da vida social e das acções e posições que os indivíduos desenvolvem e ocupam. Ora, é exactamente nestas vertentes que a Sociologia se assume como ciência *do* social, imprescindível à compreensão das múltiplas dimensões da realidade e das relações sociais que os indivíduos desenvolvem. Daqui sai reforçada a importância da "*imaginação sociológica*"[20] (Mills, 1982) que transporte o investigador para além das aparências e seja capaz de obstar a uma ciência burocrática e pouco habilitada para discernir a inovação e a mudança social, sejam elas ao nível das instituições, da organização social ou das condutas humanas.

A Sociologia afirma-se no princípio da separação entre o pensamento especulativo (mais ou menos elaborado) sobre a realidade e a apreensão propriamente científica da mesma. Partindo dessa distinção, a Sociologia constrói, num esforço de conceptualização e de orientação teórica, o seu próprio campo de estudo, sobre o qual desenvolverá todo o percurso científico, tendo sempre em linha de conta o imprescindível grau de verificação que serve à cientificidade dos próprios conhecimentos produzidos.

A Sociologia comunga da particularidade epistemológica das ciências sociais, que se prende com o carácter de reflexividade dos conhecimentos que produz. No entanto, em nosso entender, tal facto poderá tornar-se comprometedor apenas na medida em que não seja sujeito a um efectivo acompanhamento e vigilância crítica epistemológicos.

Assim, o objecto de estudo da Sociologia será sempre teórico-conceptual e abstracto-formal, visando a objectivação dos sistemas de relações sociais. Desta forma, sempre que epistemologicamente orientado, o senso comum poderá desempenhar um papel relativo na elaboração e no levantamento de pistas de actuação, sem que isto signifique que possa produzir, por si só, um corpo estruturado de conhecimentos sistematizados. A Sociologia interessa-se por

[20] No entanto, na linha de José Madureira Pinto, não se defende o totalitarismo da teoria, mas uma participação activa da "*imaginação sociológica*", da pesquisa observacional e da objectivação da dimensão simbólica (*cf.* Pinto, 1994).

perceber/compreender o funcionamento das estruturas sociais e, na presente investigação, enquadra no campo da intervenção estatal, nomeadamente ao nível da intervenção no domínio das desigualdades sociais, o seu enfoque analítico.

Para João Ferreira de Almeida, as democracias partilham o espaço e constroem-se nas diferenças sociais. Quando as diferenças se transformam em desigualdades, "*comprometem a vida democrática ainda quando as formas políticas e as garantias dos cidadãos a possam ir mantendo. Um dos efeitos dessas desigualdades joga-se ao nível da cultura e da participação, e ao manifestar-se aí tende a ampliar-se e a realimentar negativamente todo o sistema social*" (Almeida, 1991: 30). Nesta medida, importará perceber os esquemas de organização face à centralidade da esfera do político, à excessiva concentração do poder político central e à institucionalização de um modelo mais ou menos efectivo de Estado-Providência. Estas são, a par do papel que desempenha o Estado, algumas das questões que assumem maior centralidade na análise da estrutura social em geral e da portuguesa em particular. Entendida enquanto prática efectiva de devolução dos poderes aos níveis mais locais do seu exercício, a descentralização política é um processo constitutivo da própria democracia (Suleiman, 2005). O que estará em causa serão as formas e os condicionalismos de exercício desse poder, assim como a selectividade da sua intervenção (Fernandes, 1998).

A crise do modelo ocidental de Estado vem recolocar a questão dos níveis e dos factores de democracia local (Fernandes, 1998). Face ao alargamento das esferas de intervenção do Estado, importará indagar a necessidade de criação de grupos intermédios de poder, entendidos enquanto formas particulares e específicas desse mesmo poder e criadores de condições que impeçam a concentração daquele. Aliás, a questão coloca-se ainda com maior acuidade teórica em Portugal, onde não parece ter existido um verdadeiro e consistente modelo de Estado-Providência. De facto, existindo laivos de intervenção do Estado em áreas aparentemente fundamentais, essa intervenção actuou muito mais por omissão – o Estado sendo substituído por relevantes redes de solidariedades locais – do que por opção concreta, que poucas vezes pareceu existir (Mozzicafreddo, 2000).

Assim, a análise do campo social e dos seus actores em termos sociológicos efectua-se em três vertentes de enquadramento. Por um lado, a vertente da democracia (Suleiman, 2005), das estruturas institucionais e dos instrumentos de

organização social, política e económica, a par da decisiva questão da ocupação de zonas periféricas do poder, tendentes à criação de contra-poderes e de policentralidades do debate social.

Por outro lado, a vertente do desenvolvimento, entendido enquanto referência ao desenvolvimento endógeno e à possibilidade de utilização de potencialidades locais, mas igualmente à capacidade de influenciar as opções de desenvolvimento, participando na resolução dos problemas locais, num espaço de interacções e numa "*acção comunicacional*" (Jürgen Habermas, 1987).

Finalmente, a vertente da inserção social, entendida enquanto instrumento de envolvimento e de participação nas várias áreas da vida social. A principal característica da inclusão social é impedir a emergência de formas de anomia e de desintegração que afectam cumulativamente todas as dimensões da vida dos indivíduos (familiar, laboral, cultural, entre outras). Além disso, assumimos a importância da esfera do consumo e dos mecanismos que permitem a sua concretização para a constituição da identidade individual e colectiva (Lash e Urry, 1987: 289).

O Estado tem sido a chave da luta do movimento operário: ele é o lugar de compromissos entre as classes trabalhadoras e o poder capitalista, mas também o lugar da organização hegemónica das classes dominantes. Não podemos, aliás, esquecer que o papel do Estado (apesar de ser historicamente um lugar de compromissos) surge sempre ligado à reprodução alargada das relações dominantes de produção, sendo muitas vezes um aparelho de repressão das lutas operárias e um instrumento nas mãos do capitalismo para reproduzir as condições de sucesso económico das classes possidentes. Assim, o Estado não é autónomo: é englobante e participa activamente na divisão capitalista do trabalho de que é, aliás, parte interessada, codificando, na esteira de Michel Vakaloulis, a socialização moderna e exercendo um papel de violência simbólica contra as classes mais desfavorecidas (Vakaloulis, 2003; Bourdieu, 1993; 2003).

Assim, o Estado tem sido ainda mais vezes o instrumento de dominação da sociedade (Poulantzas e Miliband, 1975) e de materialização de algumas ideologias de contenção financeira que visam diminuir o seu espectro de intervenção. Tem sido esta intervenção dominadora, planeada e organizada no interior das classes dominantes, que tem permitido a emergência de algumas medidas "sociais" de manutenção da coesão

inerente e necessária ao funcionamento da formação social capitalista, paralelamente à fragilização da intervenção estrutural do Estado.

Como resposta ao carácter sobretudo diferenciador do Estado, o keynesianismo defende instrumentos promotores de maior equilíbrio socioeconómico. Desta forma, a lógica de intervenção estatal passa pela socialização dos mecanismos de solidariedade e, nessa perspectiva, pela sua generalização ao conjunto dos grupos sociais desfavorecidos. O Estado tenta promover, assim, a socialização das necessidades das classes mais pobres, mas também a estatização (a institucionalização) dos seus próprios modos de vida, assumindo um papel de administrador geral das consequências colectivas da acumulação capitalista.

Assistimos mais recentemente a um contexto de crise do Estado-Providência associado a um conjunto de posturas ideológicas, de raiz neoliberal, defensoras de uma menor intervenção estatal e de uma inserção por via dos mecanismos de organização do mercado. No entanto, não é o desenvolvimento do Estado-Providência que desencadeia a desorganização da regulação fordista. Pelo contrário, o défice das despesas públicas é, acima de tudo, o resultado da crise económica e, como tal, o resultado dos (dis)funcionamentos e das (des)regulações[21] do sistema de mercado liberal e das suas opções estratégicas: "*no capitalismo liberal, as crises apresentam-se sob a forma de problemas económicos de auto-governação por resolver. As situações de perigo para a integração sistémica são ameaças directas à integração social; isto justifica que se fale de crise económica*" (Habermas, 1973: 42).

Nos últimos anos temos vindo a assistir a um conjunto de ofensivas neoliberais a várias áreas da vida social: uma ofensiva na área da saúde e da educação (que se pode caracterizar pela remercadorização dessas áreas, ou seja, a sua deslocação para as áreas de funcionamento mais ligadas ao mercado neoliberal) e uma outra ofensiva às medidas de redistribuição; em suma, um conjunto de novas funções associadas ao processo de globalização económica e a políticas monetárias que visam promover a prevalência do mercado e atacar os mecanismos de funcionamento do Estado-Providência. Aliás, esta obstaculização não é alheia à sobretributação do capital e ao facto de ser evidente, para a teoria económica, que a protecção dos assalariados tende a conduzir à redução da

[21] Estas (des)regulações são entendidas como características intrínsecas do modelo. Aliás, historicamente, os momentos de crise económica e social capitalista têm sido, em muitos casos, momentos de "oxigenação" e de aprofundamento do próprio modelo capitalista, por via da liberalização dos seus instrumentos e da redução dos direitos sociais existentes. Retomaremos a questão mais adiante.

propensão marginal para o trabalho e para o lucro (Marx, 1968). Os poderes económicas e a sua organização estão cada vez mais libertos dos poderes políticos e sociais (Habermas, 1976).

O papel do Estado é assumido como um instrumento redutor dos riscos sociais, através de medidas diferentes dirigidas a distintos grupos e territórios fragilizados e com impactos diferenciados. Nessa perspectiva, cabe-lhe o reforço dos processos de inserção e de cidadania, enquanto vectores fundamentais da coesão social. Assim, assume-se a protecção social como uma resposta institucionalmente organizada contra riscos ou factores de fragilização do vínculo social. Os mecanismos de protecção social serão tanto mais eficazes quanto mais se assumirem como uma efectiva "propriedade social", equivalente nos seus pressupostos à "propriedade privada". Assim, "*podemos caracterizar a propriedade social como a produção de equivalentes sociais das protecções que foram anteriormente dadas à propriedade privada*" (Castel, 2003: 31). Não conseguindo salvaguardar o direito ao trabalho, a sociedade deve garantir a salvaguarda das condições que impeçam os indivíduos de caírem em situações de exclusão social, o que resultará sobretudo do facto de se sublinhar "*esta grande revolução silenciosa que representou a constituição da propriedade social, fruto de um compromisso entre o mercado e o trabalho, sob a égide do Estado*" (Castel, 2003: 92).

Robert Castel propõe duas pistas de análise para a "*procura de novas fórmulas*" de intervenção social. A primeira seria assegurar a continuidade de direitos a todas as pessoas, independentemente das circunstâncias da sua vida profissional, assentes na noção dos direitos sociais assumidos como uma "*propriedade social*" (Castel, 2003). Esta postura não resulta no direito à assistência, porque ela funda uma inferioridade na relação social. Trata-se sobretudo de desenvolver políticas de inserção que não assentem na modificação de comportamentos dos sujeitos para melhor se inserirem, "*como se eles transportassem eles mesmos a principal responsabilidade da situação em que se encontram*" (Castel, 2003: 75), mas em políticas que permitam mobilizar recursos objectivos no processo de reinserção de pessoas em dificuldades. A segunda vertente das novas fórmulas de intervenção social passará, assim, por assegurar o trabalho, transferindo os direitos do estatuto do emprego para o trabalhador. Neste sentido, os períodos de ausência de relação laboral seriam uma parte integrante da carreira profissional, traduzida no direito à formação contínua para favorecer a mobilidade e a flexibilidade das carreiras profissionais, mais do que acções casuísticas de ocupação

dependente e desqualificada[22]. Desta forma, a intervenção estatal tornar-se-á "*flexível e activa*" (Castel, 2003: 92), contribuindo ao mesmo tempo para a regulação do mercado de trabalho e das relações sociais em geral.

O debate sobre as políticas sociais nas sociedades contemporâneas é feito num contexto económico global relativamente penalizador. É um contexto assente na liberalização dos mercados internacionais que é marcado pela desregulação das economias (fruto de uma menor intervenção do Estado na própria organização dos fluxos comerciais e económicos). Mas é também um contexto global penalizador devido, por um lado, à emergência de um conjunto de mudanças estruturais do mercado de trabalho (acentuando uma precariedade das formas de trabalho e de contratação) e, por outro, aos riscos de enfraquecimento das formas de protecção social (fruto de algumas tentativas de privatização dessa mesma protecção social) e aos riscos de crescente vulnerabilização de franjas cada vez mais alargadas da população (Castel, 2003; Capucha, 2002; Fernandes, 2001).

Ao nível económico, enfraqueceram as bases do conflito industrial. Se, por um lado, o trabalho industrial tem vindo a diminuir, enfraquecendo o operariado por via da diminuição da solidariedade colectiva, por outro, surge uma nova classe, a(s) classe(s) média(s) terciária(s), que não é homogénea. Também a organização do trabalho se transformou, convertendo as formas tayloristas e fordistas em sistemas de organização do trabalho mais flexíveis. O próprio fim da contratação colectiva, substituída pela contratação individual, retira força e campo de intervenção aos movimentos sindicais, diminuindo a capacidade reivindicativa dos operários. Por seu turno, cada vez mais as empresas se transformam em transnacionais e, deslocalizando-se, se tornam independentes do operariado e das relações sindicais.

Nesta linha, Bruno Amable (2005) tenta explicar o sentido do princípio da "*flexi-segurança*". Segundo este princípio, as empresas podem facilmente despedir trabalhadores para manterem a sua rentabilidade, mas os assalariados dispõem, como contrapartida, de um período longo de indemnização pelo desemprego e do direito à formação. Este princípio implica, no entanto, um sindicalismo forte, pouco "cómodo"

[22] O exemplo da utilização dos Programas Ocupacionais (Portaria n.º 192/96, de 30/05) como instrumento de angariação de mão-de-obra barata e temporária, sem poder reivindicativo e sem perspectivas sérias de contratação, serve à análise contextualizada ao caso português.

ao funcionamento do mercado neoliberal e passível de supervisionar o processo, sem o qual apenas se obtém a flexibilidade sem a segurança[23] (Amable, 2005).

No plano sociocultural, o acréscimo substancial do nível educacional das populações, o aumento do leque de agentes de socialização (*media*, grupos de pares e de referência, etc.), a emancipação da mulher, o abalo estrutural da família tradicional e a precarização do emprego, contam-se entre os inúmeros processos globais que tiveram consequências ao nível do modelo de acção colectiva.

Na esfera política, ocorreram também mudanças. Os Estados-Nação entraram eles próprios numa crise estrutural relacionada com a recessão económica, os eventos pós-coloniais, o processo de internacionalização da economia, as alterações no equilíbrio geopolítico, bem como os processos migratórios que incorporam heterogeneidade cultural, social e política. Para Fitoussi e Rosanvallon (1997), esta conjuntura prefigura um tempo de incerteza e de anomia que se vive nas sociedades ocidentais e que é reflexo de uma crise estrutural, na qual se desenvolve um "*incómodo identitário*". Deste modo, as transformações políticas influenciam o plano individual. Neste novo tempo, o futuro é a incerteza e o passado transforma-se no tempo mais valorizado, pois foi neste que o indivíduo se cristalizou.

A pobreza e a exclusão social representam efectivos problemas da democracia. Trata-se de verificar a impossibilidade de a democracia actual encontrar mecanismos de garantia das condições para o exercício da cidadania (Suleiman, 2005). Assim, as políticas sociais tornam-se uma condição de desenvolvimento e de democracia, porque estes não são compatíveis com a vulnerabilização de significativas partes da população. No entanto, as modalidades de intervenção em contexto neoliberal parecem de difícil aplicação, pelas razões que discutiremos adiante. Ao mesmo tempo, o dogma economicista da "*sustentabilidade financeira*" parece substituir ou ocultar a fundamental perspectiva da "*sustentabilidade social*" (Pedroso, 1998) que tem um enquadramento multidimensional no que respeita às condições efectivas de cidadania. De facto, às crises do modelo capitalista têm emergido novas políticas neoliberais, ou seja, mais capitalismo. Para isso, recorrem às novas tecnologias, à desregulamentação dos mercados, às privatizações, ao aumento da preponderância dos mercados financeiros e da economia especulativa, assim como à emergência da "*corporate*

[23] Trata-se da "flex-precariedade", noção que parece estar mais próxima dos desígnios neoliberais e que se pode verificar em múltiplos países de desenvolvimento intermédio, como é o caso de Portugal.

governance", caracterizada pela prevalência das sociedades anónimas (sem rosto e assentes na pura racionalidade económica), e do "*crony capitalism*", que designa laços estreitos entre capitalistas e o poder político (Plihon, 2004).

As sociedades contemporâneas são marcadas, portanto, por um maior protagonismo da economia em detrimento da acção social e das novas formas de protecção aos indivíduos e aos grupos mais vulneráveis. Assim, na abordagem do papel das políticas sociais nas sociedades actuais, afirmam-se duas posturas: uma, que considera os sistemas de protecção social como instrumentais para o desenvolvimento capitalista, advogando a ampliação do papel da esfera pública e das atribuições do Estado democrático; outra, de influência neoliberal, que afirma existirem importantes contradições entre o Estado de Bem-Estar e a economia de mercado. Para os que advogam esta última posição, na lógica do neoliberalismo, também os fundos que possibilitam o desenvolvimento das políticas sociais de segurança social devem resultar do mercado e dos seus instrumentos de quotização e de capitalização. No entanto, não se pode quotizar quem não tem rendimentos ou apenas os tem muito insuficientes, aspecto que o mercado neoliberal não parece considerar ou valorizar.

Desta forma, assumimos o papel integrador e, simultaneamente, regulador do Estado-Providência na definição de políticas sociais que, por um lado, facilitem os processos de inserção dos indivíduos e dos grupos mais vulneráveis e, por outro, permitam a reconstrução e a reafirmação de identidades individuais e colectivas. Simultaneamente, este papel integrador e regulador do Estado-Providência adquire uma particular importância no estabelecimento de regras de articulação com os agentes económicos, permitindo a coabitação dos diferentes modelos e contribuindo para a definição de novos quadros jurídicos. Impõem-se, desta forma, claros limites ao desregulado mercado liberal. O referido papel integrador e regulador do Estado-Providência não é incompatível com uma necessária e fundamental articulação entre as diferentes escalas de intervenção (local, regional, nacional e internacional), para que desta articulação resultem garantidas formas de representação de todos os indivíduos, de todos os cidadãos, e seja defendido o primado do social.

Neste âmbito assume particular destaque o conjunto de políticas sociais activas que permitem, a par de uma protecção social eficaz, a diversificação de mecanismos de inserção e a valorização das potencialidades locais e dos efectivos mecanismos de inserção ao nível local e regional. Para tal, o envolvimento das instituições locais e

regionais é um factor absolutamente decisivo. Aliás, o R.M.G. e os contornos da sua emergência são disso exemplo, uma vez que dão ao nível local e à participação das instituições e das organizações locais um papel de importância acrescida e muito superior àquele que a generalidade das medidas de política social em Portugal têm vindo a conferir.

A centralidade da análise de Zygmunt Bauman, por seu lado, passa pela noção de que as sociedades são integradas em função do consumo, mais do que em função da produção, sendo as identidades construídas a partir da relação que os indivíduos estabelecem com o mercado de consumo. Da perspectiva weberiana sobre o "trabalhador tradicional", motivado para o trabalho pela necessidade do salário para sobreviver, passa-se a uma perspectiva do indivíduo como "consumidor tradicional", consumindo em função das suas necessidades e não de acordo com os imperativos de uma economia que impele ao consumismo (Bauman, 2000). O problema parece ser o facto de as necessidades serem socialmente construídas pelas ideologias dominantes, ou seja, por uma economia que tende a motivar ao consumo, mesmo para além do endividamento economicamente "razoável".

Assim, para Bauman, o dinheiro gasto no apoio aos mais pobres não tem tradução na estabilidade do sistema económico, a não ser pelo cumprimento de uma perspectiva caritativa. De facto, a incapacidade de os mais pobres se integrarem no mercado de consumo torna-os "a-funcionais" ao sistema, pelo que as ajudas, não aumentando o potencial de participação no mercado de consumo, também não beneficiam funcionalmente o próprio sistema (económico). Resta a vertente eleitoral, aspecto essencial para a existência (ainda) de algumas medidas pontuais, casuísticas e impeditivas da pauperização absoluta dos indivíduos mais vulneráveis. É esta vertente que mantém as medidas de protecção social no sistema neoliberal, consideradas fundamentais para dissimular as desigualdades e para iludir a ausência de intervenção activa e estrutural através de uma intervenção controlada e assistencialista. Desta forma, a protecção social actual não contribuiu para melhorar significativamente as condições de vida dos mais pobres, mas apenas afectou à assistência social os custos dos instrumentos de reparação ou mitigação dos efeitos sociais do desregulado mercado de trabalho (Bauman, 2000). Testaremos esta perspectiva no nosso contexto específico de trabalho empírico.

Importa, pois, verificar se a implementação de um "mínimo garantido" aumenta a capacidade de reivindicação dos mais vulneráveis e dificulta os instrumentos de exploração mobilizados pelos empregadores na relação laboral. Desta forma, o "mínimo garantido" poderá assumir uma importância que muito ultrapassa a compensação financeira e que integra vertentes ligadas à capacidade de reivindicação, à dignidade do trabalho e da relação salarial e à reestruturação dos equilíbrios na negociação laboral.

1.2. A pobreza e a exclusão social: abordagens conceptuais

É possível identificar três dimensões explicativas dos processos de exclusão social. Em primeiro lugar, os mecanismos sociais globais: são características universais que favorecem, ou não, certos processos de exclusão e as formas e estruturas de resposta a estas problemáticas, visando a criação de um contexto favorável à inclusão dos sujeitos vulneráveis. Estão aqui incluídos os mecanismos do mercado mundial, a lógica mundial de localização industrial (sobretudo de grandes multinacionais geradoras de emprego e de inovação tecnológica), as lógicas mais ou menos liberalizadas do comércio mundial e as directivas regionais sobre o mercado (políticas que podem ser mais ou menos proteccionistas, mais ou menos intervencionadas pelo Estado, etc.)[24].

Em segundo lugar, identificamos um conjunto de mecanismos sociais de carácter local ou regional, que resultam de características mais específicas e contextualizadas, muitas vezes induzidas do grupo de mecanismos sociais globais mas igualmente indutoras dos mecanismos individuais ou grupais de exclusão, assim como dos mecanismos relativos ao modo como os parceiros locais se relacionam e activam políticas efectivas de inclusão social.

Os mecanismos regionais ou locais resultam da organização socioeconómica e política nacional ou regional e, podendo ser consequência dos primeiros, são características específicas de um país ou de uma região. Assim, a crise do sector têxtil do Vale do Ave, sendo declaradamente uma consequência da entrada de novos actores neste sector oriundos dos países asiáticos e da Europa de Leste (com um preço de mão-

[24] A recente contestação à política da Organização Mundial do Comércio, em Seattle, veio demonstrar uma crescente tomada de consciência sobre os impactos globais, nacionais, grupais e individuais da política de liberalização progressiva que essa mesma organização prossegue, com consequências muito negativas do ponto de vista da coesão social dos países pobres ou menos desenvolvidos.

de-obra mais baixo, custos sociais irrelevantes, direitos sociais reduzidos, quer em matéria de ordenados, quer em termos de horários e benefícios vários e, consequentemente, preços finais mais baixos e competitivos), é também resultado da desorganização do sector, do reduzido acompanhamento tecnológico, da diminuta estratégia de internacionalização, entre outros factores[25].

Um terceiro conjunto de mecanismos indutores de processos de exclusão social resulta das características individuais ou do grupo. Estes mecanismos são, aparentemente, mais tributários dos aspectos inerentes ao indivíduo ou ao grupo do que de aspectos sociais mais gerais. No entanto, importa sublinhar que estes mecanismos adquirem importância, porque são mobilizados pela sociedade e não encontram correspondência nos indivíduos ou nos grupos. Assim, as baixas qualificações adquirem particular importância enquanto factor de exclusão social, na medida em que aqueles mecanismos constituem um conjunto de recursos que a sociedade cada vez mais exige para o desempenho profissional, mas, ao mesmo tempo, porque são imprescindíveis ao acompanhamento e adaptação às mudanças tecnológicas. Estes mecanismos propiciam as condições para o surgimento de contraculturas ou culturas desviantes (Lewis, 1963) e de novas formas de risco e de insegurança, que são tanto produto quanto produtores de exclusão social (Alcock, 1997).

Estes três tipos de abordagem apenas têm sentido analítico na medida em que sejam tratados de forma articulada e inseparável do fenómeno e do contexto em estudo. Só é, pois, possível perceber os fenómenos e as dimensões da exclusão de forma multifactorial e multidimensional.

A Sociologia reclama a compreensão do funcionamento da estrutura social em função do complexo esquema de distribuição das posições sociais. Logo, importa não esquecer "*os sofrimentos característicos de uma ordem social que fez, sem dúvida, recuar a grande miséria (apesar de tudo, em menor grau do que afirmamos tantas vezes), mas que, diferenciando-se, também multiplicou os espaços sociais (campo e sub-campo especializado), que criaram as condições favoráveis a um desenvolvimento sem precedentes de todas as formas de pequena miséria*" (Bourdieu, 1993: 11). Daqui resulta alguma "*frustração securitária*" (Castel, 2003), apesar da edificação de uma economia de protecção. Primeiro, porque a protecção, não conseguindo ser plenamente

[25] Desta forma, a crise de todo um sector económico ou de uma região pode ser um mecanismo indutor de processos de exclusão social, desde logo por efeito do processo de pauperização das populações.

bem sucedida, gera desânimo e ressentimento social. Depois, porque o insucesso cria também argumentos para individualizar os riscos, culpabilizar os sujeitos e, assim, diminuir o âmbito e o peso da intervenção pública. Este insucesso traduz-se frequentemente na emergência de estigmas relativamente aos protegidos, estigmas esses que põem em causa a própria protecção e as condições de mobilização de recursos pessoais. Como sustenta criticamente Robert Castel, "*parece mais fácil e mais realista intervir nestes problemas relativamente limitados dos excluídos (quero dizer os excluídos verdadeiramente excluídos) do que controlar ou tentar controlar os processos que engrenam esta exclusão*" (Castel, 2000: 40). Assim, promove-se a vulnerabilização (social) dos indivíduos que queremos fortalecer (socialmente), aumentando os riscos ou promovendo a emergência de novos riscos. Logo, ser "*assistido*" significa também ficar sujeito a todas as consequências do processo da assistência (Simmel, 1998).

Na linha da corrente culturalista, os processos de exclusão resultam de causas basicamente internas. A responsabilidade é individual e existe paralelamente a uma certa responsabilidade familiar. O processo de vulnerabilização dos indivíduos pode aumentar na mesma proporção que a protecção social, incentivando uma rejeição do acesso ao mercado de trabalho, ou seja, as políticas sociais baseadas na generosidade das prestações "*desenvolvem então atitudes passivas face ao mercado de trabalho*" (Ballet, 2001: 51). Inspirados nesta concepção culturalista, aprofundam-se análises sobre a pobreza assentes na cultura específica e na "*cultura da pobreza*" (Lewis, 1963), a partir de um estudo de carácter micro que perspectiva a criação de mecanismos identitários desvalorizados. Estes mecanismos, assentes na vergonha social e na humilhação, reproduzem o fenómeno, resignam os actores e dificultam a sua relação com as instituições.

A abordagem culturalista centra-se no carácter antropológico de comunidades, famílias e indivíduos e no conceito de cultura de pobreza. Privilegiam-se 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 configuram modos de vida diferenciados afectos à vivência da pobreza, que frequentemente se transmitem intergeracionalmente (Capucha, 2005 e CIES/CESO I&D, 1998). Nesta tradição de análise faz-se recurso a técnicas qualitativas, realizando-se preferentemente micro-análises de comunidades, famílias ou biografias individuais. Por outro lado,

introduziu-se na análise dos modos de vida dos pobres, as dimensões simbólica e espacial do fenómeno de pobreza (Capucha, 1992: 12-13 e 32).

Outro dos modelos explicativos para os processos de exclusão é a corrente socioeconómica. Os processos de exclusão resultam, então, de uma desarticulação entre as diferentes partes da sociedade e os indivíduos, gerando uma não-participação num conjunto mínimo de benefícios que definem um membro de pleno direito dessa sociedade (CIES/CESO I&D, 1998; Capucha, 1998). A pobreza e muitos dos processos de exclusão social são considerados, na sua génese e no seu desenvolvimento, externalidades do modelo económico baseado na competitividade e na racionalidade económica de cariz neoliberal. Na verdade, estes processos devem ser considerados como elementos intrínsecos constitutivos do próprio modelo e "funcionais" aos seus objectivos e organização. Ao mesmo tempo, eles assumem um carácter cumulativo, dinâmico e persistente, encerrando no seu núcleo processos de reprodução (através da transmissão geracional) e de evolução, pelo surgimento de novas formas e pela indução externa, nomeadamente por parte do Estado, e pelas consequências não previstas da sua intervenção no domínio das políticas sociais (como veremos mais à frente) (Vasconcelos, 2005). Este carácter cumulativo garante as suas vias de perenidade, constituindo simultaneamente causa e consequência de múltiplas rupturas na coesão social[26] e implicando manifestações de dualismos e de fragmentação social e territorial. Na abordagem socioeconómica, associa-se a pobreza a uma situação de privação resultante da insuficiência de recursos económicos, relacionando-a com as noções de subsistência e de necessidades básicas. Os estudos efectuados no âmbito desta tradição enfatizam os conceitos de pobreza absoluta e pobreza relativa, limitando-se a descrever, na óptica de Luís Capucha (1992), situações e categorias mais vulneráveis à pobreza, privilegiando a utilização de metodologias extensivas e segmentadas por dimensões da realidade.

Nesta linha, a responsabilidade pela existência de fenómenos de exclusão social não é individual, mas colectiva. Assume-se que as causas da exclusão social são externas, pois é o próprio crescimento económico que produz consequências nefastas, não sendo posteriormente capaz de proteger as camadas sociais mais vulneráveis: "*a causa está claramente nas evoluções económicas e sociais; a inadaptação é a*

[26] Resultantes das múltiplas necessidades, muitas vezes complexas, dos grupos mais vulneráveis (Anderson, et al., 2005).

consequência destas evoluções" (Ballet, 2001: 48). O funcionamento do mercado é arbitrário e não pondera as suas próprias desregulações, encaradas como uma consequência inevitável do crescimento económico. No risco social do funcionamento injusto e desequilibrado do mercado radicam os mecanismos sociais excludentes.

Ao conceito de pobreza, desde sempre existente e de relativa visibilidade (entendido como a falta de recursos monetários), sucede um outro, mais abrangente, o de exclusão social; dele se exige uma mais ampla capacidade analítica e de intervenção, não só nos seus efeitos, mas sobretudo nas suas causas. Quando falamos de pobreza, aproximamo-nos mais dos termos económicos e monetários. Pobreza corresponderá, então, à "*privação de recursos materiais que afecta as populações desempregadas ou mal remuneradas, tendo por cenário um processo tendencial de pauperização dos indivíduos ou dos grupos. A pobreza será a forma mais extremada de desigualdade social, facilitando o fosso entre os grupos sociais, ou seja, promovendo o aumento da polarização social*" (Rodrigues, 2000). Já a exclusão social "*surge como um processo, com carácter estrutural, de fragilização e ruptura dos laços sociais e consequente dependência do assistencialismo público (...) é, então, um processo de ruptura com a sociedade: (...) por um lado, a ruptura pela ausência de um conjunto de recursos básicos, (...) por outro, a ruptura como consequência de mecanismos de estigmatização que afectam grupos sociais específicos*" (Rodrigues, 2000).

A eclosão da pobreza tende a reduzir o círculo de relações sociais do indivíduo, conduzindo mesmo a situações de ruptura e de isolamento. Não podemos esquecer que, para lá do seu lado mais visível, a pobreza tem também múltiplas faces ocultas, uma vez que representa sempre dependência, humilhação e vulnerabilidade. Esta ameaça de exclusão ligada à situação de pobreza pode hoje pairar sobre qualquer indivíduo. A revolução tecnológica trouxe progresso, aumentou as capacidades do homem para compreender e dominar o mundo em que vive, mas trouxe também desemprego e uma enorme precariedade[27] nas relações e nos vínculos de trabalho.

Na linha de Peter Townsend (1993), a pobreza poderia ser analisada segundo duas ópticas distintas, embora complementares: por um lado, uma perspectiva objectiva, caracterizada pelo seu potencial mensurável e passível de ser claramente definida; por outro, uma perspectiva subjectiva, que resulta das experiências vividas, das normas e

[27] Assim, a noção de precariedade resulta, utilizando a terminologia de Pierre Bourdieu, na "*miséria da posição*" (sentimento de sermos atirados para baixo, num movimento que nos escapa), mais do que na "*miséria de situação*" (pobreza objectiva) (Bourdieu, 1993). Retomaremos à questão mais à frente.

valores apreendidos pelos indivíduos e da carga valorativa que o indivíduo atribui à sua condição, passível de condicionar a construção da sua própria auto-estima. No entanto, ao invés, o pobre tem sido muitas vezes assumido na tradição sociológica como uma categoria social, passível de localizar os indivíduos na estrutura social em função de critérios sociográficos. Desta forma, a análise sobre o pobre torna-se ideológica, valorativa e servindo de sustentação a políticas concretas.

A pobreza pode ser temporária ou duradoura. No primeiro caso, este conceito está mais relacionado com os mecanismos de entrada e de saída da pobreza; estes mecanismos são de carácter temporário: por exemplo, quando um determinado período do ciclo de vida de um indivíduo é marcado por uma situação de desemprego transitório, situação esta que tende a compor-se com o retorno à situação inicial de estabilidade económica. No segundo caso, encontramo-nos perante uma pobreza de tipo duradouro quando existem mecanismos de reprodução social (duradouros e de difícil superação). A pobreza de tipo duradouro anda também intimamente associada ao conceito de ciclo de pobreza, na medida em que "*têm maiores probabilidades de passar por situações de pobreza indivíduos de famílias pobres do que de famílias abastadas. Este ciclo de pobreza justifica-se pela falta de acesso que as famílias mais pobres têm aos mais diversos domínios do social, como é o caso da habitação, saúde e educação*" (Centeno, Erskine e Pedrosa, 2001: 48). Este tipo de pobreza torna-se perene, duradouro e auto-reprodutor. Transmite-se patologicamente de geração em geração, de pais para filhos.

Outro importante critério de caracterização conceptual, do ponto de vista económico, diz respeito à distinção entre pobreza relativa e pobreza absoluta. Na pobreza relativa existe apenas uma situação desfavorecida das famílias, ou seja, os membros de uma dada família têm alguma dificuldade em aceder ao mercado de consumo (estão privados dos padrões de vida tidos como normais), pois encontram-se em situação de alguma precariedade. Outra característica desta pobreza é a incapacidade de a população pobre desenvolver um sentido de poupança, visto que o seu quotidiano consiste em lutar pelo acesso ao mercado de consumo (mínimo). As famílias que vivem a pobreza relativa são as maiores vítimas de uma estrutura de distribuição de rendimentos desigualitária. Este tipo de pobreza está mais presente nas classes trabalhadoras, pois estas usufruem de rendimentos que, embora escassos, são provenientes de uma actividade económica. Trata-se, na linha de argumentação de

Robert Castel, de um "*agravamento da desestabilização da condição salarial*" (Castel, 1997), que conduz à dependência e à ruptura com todos os laços sociais.

No que concerne à pobreza absoluta, existe um verdadeiro fosso entre as camadas sociais mais pobres e a restante sociedade. A pobreza absoluta encontra-se presente nas famílias que vão sobrevivendo, não obstante a total falta de recursos. A pobreza "*repousa na determinação de um conjunto de recursos abaixo dos quais as pessoas não podem assegurar a sua sobrevivência*" (Thomas, 1997: 17). Este mínimo vital aceitável corresponde ao rendimento que proporciona a todos um nível de vida no limiar da integração: acesso aos transportes, direito à educação, à habitação, à saúde, à alimentação, ao vestuário, aos tempos livres, entre outros.

No entanto, para além do aspecto económico (pobreza de tipo indirecta), é necessário debruçarmo-nos também sobre as dimensões social e política do conceito de pobreza, que constituem uma avaliação directa deste fenómeno, na medida em que identificam os processos de vulnerabilidade social. Desta forma, a dimensão social aborda a questão das redes de relações sociais e do lugar que cada indivíduo ocupa na estrutura social. Por sua vez, na dimensão política, encontramos uma falta de motivação participativa e fortes sentimentos de apatia que se vão gerando. Como não existe motivação nem possibilidade de os cidadãos participarem na vida política, a exclusão social evolui para uma auto-exclusão, em relação a toda e qualquer actividade democrática. Esta auto-exclusão, que pode ser encarada como uma forma de pobreza subjectiva, significa e resulta na construção simbólica que o pobre faz de si próprio (tendo presente que a pobreza objectiva se refere ao limiar de pobreza utilizado para identificar objectivamente os pobres). Se nos centrarmos no "*conjunto destas diversas dimensões, resulta o círculo vicioso da pobreza...*" (Fernandes, 1991: 41).

A pobreza é, assim, uma noção de algum relativismo conceptual, nas suas dimensões temporais e espaciais. Este relativismo sócio-histórico impede a consideração da pobreza como uma noção absoluta, definida ora por uma lógica de "mínimos sociais" para a subsistência (uma tradição mais francesa), ora por uma lógica de conjunto de bens e serviços imprescindíveis (de raiz mais norte-americana).

Na primeira perspectiva, a classificação recorre a abstracções homogéneas que pouco contribuem para compreender as dinâmicas sociais: a linha de pobreza definida pela média ou pela mediana dos rendimentos do agregado corrigidos pelo número de

unidades de consumo do próprio agregado (segundo a escala de Oxford ou a escala da OCDE) resulta na definição de um só critério (os rendimentos) para abordar, comparar e distinguir os indivíduos e os agregados. Perdendo em profundidade de análise estrutural, estas categorizações não fazem mais do que veicular os pressupostos ideológicos e axiológicos vigentes.

No entanto, se este perigo metodológico e teórico nos deve levar a questionar os pré-conceitos, deveremos atender a outro aspecto. Dada a impossibilidade objectiva de agrupar os indivíduos pobres em categorias universais de rendimentos fixos, não podemos correr o risco (de idênticas implicações teóricas e epistemológicas negativas) de pretender construir um conhecimento sobre as dinâmicas sociais, ignorando a existência de *lumpen*-sujeitos, quer dizer, de indivíduos a viverem em condições socioeconómicas de elevada fragilização nos seus laços com a sociedade. Estaríamos, assim, a incorrer na mesma postura de legitimação de uma ideologia dominante, para a qual a invisibilidade dos problemas significa pura e simplesmente a sua inexistência. Emerge assim o perigo da redução da amplitude analítica do fenómeno, individualizando a sua inscrição na sociedade e sem pôr em questão os modelos estruturais de organização ou a contratualização social existente.

O conceito de "qualidade social" é um instrumento teórico recente para aferir o "progresso" social e económico. O conceito tem também uma potencial dimensão política no que respeita à justiça social e foi formulado como uma forma de compensar o excesso de enfoque nas dimensões económicas do bem-estar. Ele visa quantificar a extensão da participação das comunidades nas dimensões sociais, políticas e económicas, numa dupla perspectiva de bem-estar individual e comunitário. O conceito de "*qualidade social*" é uma medida da qualidade de vida e incorpora um conjunto de indicadores da relação entre este conceito e informação, pois "*há três vertentes da qualidade social dos membros de uma comunidade. A primeira é a qualidade social enquanto 'cidadãos' no que respeita à relação que estabelecem com a sociedade em que vivem. A segunda é a qualidade social enquanto 'membros de uma comunidade' e deriva do apoio fornecido pelas instituições sociais e pela força da identidade comunitária. (...). A terceira (...) está relacionada com a qualidade social da comunidade enquanto tal*" (Phillips e Berman, 2003: 345).

Os aspectos inerentes à qualidade social de uma comunidade são a segurança socioeconómica, a coesão social, a inclusão social e o *empowerment*[28]. A segurança socioeconómica refere-se à forma como as necessidades essenciais dos cidadãos, tendo em conta as suas necessidades diárias, são satisfeitas pelos diferentes sistemas e estruturas responsáveis por provisões de bem-estar. A coesão social diz respeito aos processos e às infra-estruturas que criaram redes sociais, incluindo normas sociais de solidariedade entre membros da comunidade, e está relacionada com o capital social e com a inclusão social (Phillips e Berman, 2003).

1.3. Enquadramento teórico do objecto de estudo

A abordagem conceptual da pobreza gera um impasse analítico e político, fruto da tendencial individualização da abordagem e da compreensão dos processos. Esta abordagem reduz-se à percepção da solidão existencial do pobre, transportando-o para o exterior dos mecanismos de organização social. Consequentemente, a individualização da relação social (Gauchet, 1991) conduz a instrumentalizar a relação de assistência e, por conseguinte, a conferir à pobreza uma dimensão meramente existencial (individual). Assim, a pobreza "*perde-se nas areias da existência individual*" (Messu, 2003: 37), deixando assim de ter significado conceptual.

Uma nova função é atribuída ao Estado na sociedade salarial: "*intervir na diminuição da insegurança social, ou seja, agir eficazmente enquanto redutor dos riscos sociais*" (Castel, 2003: 35). Deste modo, começam a surgir os primeiros ensaios de intervenção estatal nos problemas sociais das classes desfavorecidas e nos mecanismos de aprofundamento das desigualdades que a organização social tende a produzir.

Sublinhemos que, embora a intervenção seja caritativa com os mais pobres, ela resulta sobretudo dos anseios de estabilidade dos mais ricos: uma estabilidade social, ética, moral e religiosa. Esta é contudo uma estabilidade que deveria ser prosseguida pelo Estado, compensando o desfavorecimento e intervindo nas lógicas processuais que produzem as condições desse mesmo desfavorecimento.

[28] Voltaremos a este conceito, numa perspectiva analítica, mais adiante.

Sigamos de perto a reflexão weberiana. A racionalização é, para Max Weber, um processo fundamental das sociedades ocidentais que, estendendo-se ao conjunto do mundo social, se tornou a característica específica da sociedade moderna (Weber, 1983; 1982). O autor vê-a aplicada à economia, onde os empresários a utilizam no processo de produção das técnicas de gestão (racionais). Para Weber, a racionalização encontra a sua aplicabilidade no domínio científico, com os progressos dos conhecimentos que fazem recuar as interpretações mágicas ou místicas do mundo. A própria religião tenta elaborar fundamentos racionais das crenças através do trabalho dos teólogos. O Estado é cada vez mais gerido por funcionários-peritos, que se apoiam num direito racionalizado. Estas figuras ideais-típicas da racionalidade dão um lugar central ao capitalista de inspiração calvinista (Weber, 1983; 1982).

Max Weber prevê os possíveis desvios à racionalidade, devido ao facto de a racionalização comportar uma forma de dominação sobre a natureza, mas também sobre a sociedade. Assim, a gestão técnica do Estado conduz à burocratização das relações sociais, as descobertas científicas desencantam o mundo e a economia racional perverte as trocas, reduzindo-as à esfera do lucro. A racionalização da actividade transporta o gérmen de uma deterioração das relações sociais (Weber, 1983).

Enquanto para alguns o capitalismo é sinónimo de livre iniciativa e de progresso, para outros é a exploração do homem pelo homem. Para Max Weber, pode definir-se o capitalismo pela existência de empresas cujo fim é alcançar o máximo de lucro e cujo método é a organização racional do trabalho e da produção. No início do século XX, o capitalismo desenvolve-se como estrutura social e política. Consequência de uma revolução industrial nascida em Inglaterra no fim do século XVIII e do aparecimento de novas realidades económicas (bens imóveis, sociedades anónimas), o capitalismo encontrou o seu campo de expansão mais alargado na Europa Ocidental e, sobretudo, nos Estados Unidos, graças às riquezas naturais e a uma técnica industrial muito apurada. Devido às crises de sobreprodução que levaram à intervenção do Estado, a economia liberal deu lugar à economia racionalista (Weber, 1983; 1982).

Max Weber analisa a Reforma como um declínio da religiosidade fervorosa da Idade Média. O Protestantismo não foi um movimento de secularização, mas precisamente o contrário, um incremento da intensidade religiosa. A importância da Reforma foi o ímpeto que o Protestantismo deu à combinação entre comércio e piedade.

Assim, Weber introduz uma distinção crucial: o capitalismo não foi inventado pela Reforma, existindo pelo contrário em muitas sociedades desde os tempos medievais. Existiam mercadores na Grécia antiga, um mercado de escravos na Roma antiga, várias formas de comércio na China e Índia, caravanas de mercadores no mundo islâmico e associações de mercadores que, na Idade Média, dominavam as cidades de Itália, da Alemanha e dos Países Baixos. Havia capitalismo, mas não havia nem espírito nem uma organização capitalistas, traços distintivos do capitalismo moderno. O capitalismo racional caracteriza-se por produções estáveis e lucros garantidos, tornando-se num sistema de produção em massa em que aquilo que é ganho é reinvestido continuamente no crescimento do negócio. Por outras palavras, trocam-se os preços elevadíssimos e lucros esporádicos por preços acessíveis e lucros certos (Weber, 1983; 1982).

O espírito do capitalismo, baseado num *ethos* que leva ao trabalho com a máxima racionalidade, incentiva que o lucro seja aplicado no desenvolvimento de novos meios de produção. Esta atitude tem a sua origem na convicção de que o desempenho profissional, escolhido livremente, constitui um dever (pessoal e social) e, ao mesmo tempo, uma virtude (Weber, 1983; 1982). Ora, a principal característica da moderna economia capitalista, assim como da própria cultura moderna, é a racionalidade que, baseada na previsão, se propõe alcançar o êxito económico. Ela manifesta-se de modo particular na organização da burocracia que restringe cada vez mais a liberdade de acção. No desenvolvimento futuro da sociedade industrial, Weber temia que o socialismo resultasse, não na libertação do homem, mas sim na sua escravização a uma burocracia poderosa.

Um dos elementos que enforma o espírito do capitalismo é a vocação. Considerar o trabalho profissional enquanto vocação constitui, segundo Weber, o meio mais adequado de obter a graça de Deus e, ao mesmo tempo, a Sua manifestação. Quer isto dizer que, como salienta Giddens, "*a vocação do indivíduo consiste em cumprir os deveres para com Deus numa vida quotidiana regida pela moral*" (Giddens, 1984: 185).

Para Max Weber não existe capitalismo, mas sim capitalismos. Isto significa que uma sociedade capitalista apresenta singularidades que não se encontram noutras do mesmo tipo. Cada acção, processo ou configuração social é uma entidade única com uma multiplicidade ilimitada de aspectos que decorrem de acontecimentos históricos, também eles singularidades na multiplicidade.

Segundo Weber, as sociedades modernas, caracterizadas pela racionalização, subordinam os homens a um conjunto de factores que os ultrapassa. Importa, então, salvaguardar os direitos de cada um, dando a cada um a possibilidade de viver uma vida autêntica fora da organização racional, o que a nível político dá a possibilidade de liberdade de escolha (eleitoral). Para Weber, é impossível a revolta contra o processo de racionalização do regime capitalista, uma vez que todos os regimes o seguem. Raymond Aron considera Weber "*demasiado pessimista*" (Aron, 1991: 538), pois não captou o bem-estar ligado ao aumento da produção, nem a diminuição dos conflitos de classe numa época de riqueza económica.

Na perspectiva de Georg Simmel, o pobre não é o *fim* da prestação de assistência. O fim é geralmente a manutenção da ordem social, a qual, aliás, nunca é questionada, pois os *handicaps* são assumidos como pessoais e é na acção individual que eles se traduzem (Simmel, 1998). O pobre é o meio: ele estabelece a mediação entre, por um lado, a imperiosa necessidade de manutenção da ordem social e, por outro, o egoísmo (traduzido no desejo de praticar o bem, de dar o exemplo, de redimir a alma, ou na expectativa de obter segurança) e/ou altruísmo (traduzido na auto-estima por partilhar o sofrimento dos outros e ajudar a minorar esse sofrimento). Assim, mais do que um desígnio altruísta dos mais ricos, o início da intervenção assistencial nos riscos sociais dos mais pobres é muitas vezes fruto de um desígnio "egoísta" das classes sociais mais favorecidas. É um desígnio materialmente egoísta, porque visa promover a segurança e as dinâmicas de funcionamento da estrutura social; é eticamente egoísta, porque visa estabilizar o espírito e redimir a alma; é politicamente egoísta, porque visa assegurar a manutenção dos mecanismos de organização económica e institucional; e, finalmente, é socialmente egoísta, porque visa uma contrapartida de reconhecimento social pelo empenho na prossecução da caridade.

Desde logo, o esforço é consequência do objectivo: se este é manter a ordem social, sublinha G. Simmel, aquele não vai além da ajuda de que os pobres precisam para ser mantido o *statu quo* social (Simmel, 1998). A intervenção estatal transforma-se, então, numa teleologia social de assistencialismo aos mais pobres, que cria uma relação funcional entre a pobreza e a assistência ao pobre e que assume esta como um instrumento de coesão que passa pela aplicação de meios públicos com vista a fins públicos (Simmel, 1998). Estamos, pois, perante uma efectiva teleologia da coesão social (Messu, 2003: 41). Por seu lado, Abram de Swaan demonstrou que as políticas de

assistência aos pobres podem responder a inúmeras preocupações públicas ou privadas, como a segurança e a ordem pública (Swaan, 1995).

Para Georg Simmel, a relevância analítica do pobre e a sua transformação em objecto de Sociologia não resultam da sua presença significativa nas estatísticas ou nos discursos, nem da sua localização num lugar desfavorecido da estrutura hierárquica. Pelo contrário, resultam na sua condição de "assistido", que o faz beneficiar de uma reacção social a seu favor sob a forma de "assistência". A posição de Simmel, desenvolvida em *Der Arme*, recusa a Sociologia da Pobreza em benefício de uma Sociologia da reacção social. O objecto de estudo da Sociologia deixa de ser a pobreza (entendida basicamente como uma construção sociográfica e descritiva) para passar a ser a sua construção como representação social e objecto de intervenção e de políticas públicas e, *a fortiori*, dos seus efeitos. Assim, passa a ser possível compreender este grupo, que se unifica pela atitude de assistência que a sociedade adopta a seu respeito (Simmel, 1998).

Ora, na linha de G. Simmel, o facto de alguém ser tido como pobre não quer dizer que pertença à categoria social específica dos pobres. Ele pode ser um pobre comerciante, um pobre artista ou um pobre empregado, sempre continuando a pertencer à sua categoria de origem, a qual é definida por uma actividade específica ou por um lugar social. Quaisquer que sejam os seus estatutos ou as suas actividades, os indivíduos que se encontram nesta condição não são reagrupados numa categoria sociológica particular da estrutura social à qual pertencem. É apenas a partir do momento em que se tornam "assistidos" que começam a fazer parte de um grupo social caracterizado pela "assistência" à pobreza (Simmel, 1998). O pobre como categoria social emerge quando a sociedade reconhece a pobreza como um estatuto especial, sobre o qual passa a intervir. Esta categoria não se mantém unida pela interacção dos seus membros, mas pela atitude colectiva que a sociedade como um todo adoptou relativamente a eles. A pobreza não pode ser definida como um estado quantitativo, mas apenas em termos da reacção social resultante de uma situação específica.

A pobreza torna-se, assim, um fenómeno sociológico único: um número de indivíduos que ocupa uma posição específica no conjunto social. Mas essa posição não é determinada pelo seu destino e condição, mas sobretudo pelo facto de outros tentarem corrigir essa situação. A partir do momento em que o pobre aceita a assistência, é retirado das pré-condições do seu estatuto prévio, é desclassificado e os seus problemas

privados tornam-se uma questão pública. A relação social configurada na "assistência" e as formas como se organiza essa relação acentuam o carácter central da análise dos mecanismos institucionais, das formas de organização e dos modelos de intervenção da "assistência" no próprio processo de produção e de reprodução social dos grupos mais desfavorecidos e beneficiários do R.M.G. e dos seus programas de inserção.

O pobre torna-se um objecto de estudo sociológico, não apenas pelo que faz, mas sobretudo pelo que os outros lhe fazem a partir da acção social. Assim, são a reacção e a relação social, traduzidas na assistência, bem como as características dessa relação social de assistência que o constituem como objecto de estudo. Deste modo, a pobreza deixa de ser definida de um ponto de vista quantitativo, para ser definida em função da reacção social que suscita essa situação e das configurações específicas dessa mesma reacção. Desta forma, a pobreza entende-se como modalidade de regulação social e como objecto de intervenção das forças sociais (nomeadamente do Estado), visando manter a ordem vigente. Trata-se, assim, de construir o objecto de análise a partir da acção recíproca dos indivíduos (Freund, 1981).

Na mesma linha, Yves Lochard defende as virtualidades analíticas de uma abordagem em que a zona de responsabilidade se descentrou do sujeito contabilizado pelo seu estado e se deslocou para a sociedade que dispõe do destino dos "*infelizes*" (Lochard, 1998). Ao abordar o "assistido", em vez do "pobre", a Sociologia passa a poder problematizar os modos, as formas e os cânones da assistência e, assim, a poder questionar os seus resultados. É este o enquadramento social da população presente na actual investigação.

Assumimos a linha teórica de J. Habermas, que considera que o capitalismo moderno é um modelo de organização social estruturado por conflitos e tensões, embora estes se distingam dos conflitos tradicionais tratados por Karl Marx, segundo o qual a luta de classes constituía um foco de tensões e de transformações sociais. No entanto, com as mudanças socioeconómicas surgidas ao longo do século XX, as consequências da ruptura da divisão de classes foram-se diluindo, surgindo nos países ocidentais o que Habermas designa de "*compromisso de classe*", ou seja, um pacto entre o movimento trabalhista, as estruturas financeiras e o governo.

Para o autor, os aspectos constitutivos da sociedade são o "trabalho" (enquadramento material dos intercâmbios com a natureza, numa lógica de previsão e

de controlo dos acontecimentos e do meio), a "interacção simbólica" (a comunicação dos indivíduos entre si) e a "dominação" (ou poder, uma vez que toda a sociedade humana envolve formas de poder ou de domínio).

Habermas considera que o capitalismo tem sido bem sucedido na difusão do conflito de classe na esfera da produção e na neutralização crescente da esfera pública como local de efectiva participação dos cidadãos. O que diferencia a posição de Habermas é a forma como ele analisa as compensações que o capitalismo oferece em troca do seu controlo sobre os papéis de empregado e cidadão. Estas compensações assumem a forma de um sistema conformador de recompensas que são canalizadas para os papéis de "consumidor privado" e de "cliente público" do *welfare state*.

Na sua obra *Legitimation Crisis*, Habermas (1976) debruça-se sobre as crises de legitimação e de motivação. Para Habermas, o capitalismo actual é um capitalismo "organizado". Factores como o alargamento do papel do Estado na regulamentação da actividade económica, a estabilização das relações de classe decorrente da existência de formas padronizadas de arbitragem industrial, entre outros, determinaram a passagem do capitalismo liberal para o "*capitalismo organizado*" pós-liberal (Lash e Urry).

Assim, segundo Habermas, as tensões implícitas na divisão de classes não só não desapareceram, como são deslocadas para outros pontos para reaparecerem com aparências distintas e assumirem novas formas de movimentos oposicionistas. As sociedades capitalistas contemporâneas continuam a ter crises económicas, mas os conflitos de natureza económica são menos importantes dos que os que se verificam em outras instituições. Desde logo, a vida económica é, em grande parte, administrada pelos governos em conjugação com as grandes empresas, o que faz com que as crises económicas se convertam, rapidamente, em crises políticas. Daqui resulta que, na opinião de Habermas, as ameaças ao sistema daí decorrentes sejam maiores do que os problemas económicos, uma vez que o carácter tecnocrático da política moderna não é susceptível de gerar uma fidelidade contínua e profunda face à ordem política.

Na obra *Teoria do Agir Comunicacional*, Habermas considera que o capitalismo é capaz de impedir mais eficazmente os défices de motivação e de legitimação. Estas perturbações podem ser representadas, do ponto de vista dos sistemas, como "desequilíbrios" e, do ponto de vista do mundo da vida, como "patologias". Ou seja, as perturbações da reprodução material do mundo da vida adoptam nas sociedades

modernas a forma de desequilíbrios sistémicos e operam directamente como "crises" ou provocam "patologias" no mundo da vida. Neste sentido, Habermas defende que a colonização do mundo da vida e o empobrecimento cultural são os principais custos da modernização.

Habermas salientou também o que designou por crescente "*juridificação*" da vida social, que descreve a expansão das regulações sociais no Estado Social (*welfare state*) e os efeitos que estes fenómenos têm nos clientes que estão sujeitos a estas regulações. Para Habermas, mesmo se admitirmos que esta nova extensão da lei aos vários domínios da vida social é feita em nome da extensão dos direitos sociais, ela é vista como uma tendência inevitável para criar um novo tipo de dependência entre o cliente e o sistema de administração.

O problema que surge com a explosão das regulações legais no Estado Social é gerado fora da própria estrutura de juridificação. Como as garantias sociais do *welfare state* são burocraticamente implantadas, há uma inevitável pressão no sentido de uma redefinição das situações da vida diária. Esta redefinição ocorre, desde logo, em relação ao cidadão individual, que é induzido a definir a sua existência pública em termos de relações aquisitivas e estratego-racionais com as burocracias. Habermas considera que esta redefinição subjectiva da vida pública pode ter um efeito deteriorador na propensão de os cidadãos se implicarem em várias formas de acção social cooperativa e de acção política. Trata-se, aqui, não só de uma necessidade cognitiva face às situações da vida diária incluídas sob as categorias legais, mas também de uma necessidade prática para que o controlo administrativo possa ser exercido.

Assim, a juridificação exerce uma função reificadora no mundo da vida que, quando combinada com as exigências especializadas dos trabalhadores sociais e outros administradores, produz uma inegável expansão dos domínios de dependência. Nestes domínios, podemos incluir a maneira como definimos as diversas áreas da vida como, por exemplo, as relações familiares, a educação, a terceira idade, a doença física e/ou mental, entre outras.

Mais recentemente, um conjunto de novos riscos surge associado ao que Robert Castel designa como "*crise da modernidade organizada*" (Castel, 2003: 39). Uma das

rupturas sociais mais relevantes diz respeito àquela que se estabelece com o mercado de trabalho devido à característica estruturante anteriormente referida[29].

Serge Paugam (1991) refere a este propósito que a "*nova pobreza*" está associada ao risco de desemprego, à fraca implicação na vida colectiva, à perda progressiva da identidade profissional (quando o desemprego surge e se prolonga), etc. Aqueles que foram atingidos pelo desemprego estrutural, que possuem menos ou obsoletas qualificações, que menos aptidões desenvolveram para se adaptarem a mutações tecnológicas e organizacionais rápidas, são também aqueles que conheceram o insucesso escolar, fruto do modo como o sistema de ensino segrega desigualdades. Bourdieu refere-se à escola como um local de reprodução da violência social e simbólica dominante; ou seja, a escola, que era portadora de uma utopia liberal, acaba por ser um local onde as diferenças sociais são reforçadas. A escola é um factor determinante de experiências infelizes e, por isso, um princípio gerador de "sofrimento" (Bourdieu, 1993: 8).

Alain Touraine, ao analisar os processos de exclusão, propõe uma divisão entre o "*sector in*" (indivíduos integrados na sociedade) e o "*sector out*" (caracterizado por indivíduos que vivem processos de exclusão dos mecanismos societais). Esta divisão ajuda a explicar a difícil inclusão dos jovens no mundo do trabalho e a sua inserção na economia subterrânea e paralela (biscates, prostituição, tráfico de droga, entre outros). Assim sendo, o trabalho deve ser encarado como um elemento estruturador e integrador dos indivíduos, sendo que "*a vulnerabilização das pessoas e dos grupos começa, desde logo, no contexto de trabalho, que pode induzir mecanismos de exclusão a partir de quatro condições distintas: a severidade das condições do desempenho laboral (...), a segurança do exercício do trabalho (...), as contrapartidas financeiras (...) e as contrapartidas em termos de provisão de garantias sociais*" (Rodrigues, 2000: 175).

De facto, a exclusão social é um processo que tem sido analisado segundo duas perspectivas distintas de abordagem. Um primeiro tipo, que parte da noção de recursos e distribuição, trata basicamente os aspectos relacionados com a pauperização. Aliás, como sublinha Castel, "*o risco, sempre que falamos de exclusão, é de nomear um*

[29] Maria João Rodrigues (1996) relativiza o conceito de mercado de trabalho e adopta o conceito de sistema de emprego, definido como "*o conjunto organizado das estruturas, dos agentes e dos mecanismos económicos e sociais que moldam a utilização e a circulação da mão-de-obra em interacção com os processos de reprodução desta mão-de-obra*" (1996, 56), mudança paralela às alterações estruturais que se verificam no mundo do trabalho.

estado, que nos propomos tratar por si próprio, ao passo que é a ponta mais extrema de um processo" (Castel, 1992: 136). Um segundo tipo assume uma abordagem relacional, constituída por um processo cumulativo de vulnerabilidades económicas, sociais, políticas, culturais e simbólicas, que promovem a marginalização, a ruptura dos laços sociais e a dessocialização.

Segundo Karsz, uma importante razão que não nos permite falar na absoluta pertinência conceptual da exclusão social reside no facto de os grupos sociais que são excluídos serem sempre grupos que fazem parte da sociedade de onde foram expulsos. "*... Esse é, precisamente, o paradoxo. A exclusão concerne os indivíduos que estão fora de uma sociedade da qual fazem simultaneamente parte. Para ser excluído é preciso estar dentro*" (Karsz, 2000: 122). Na verdade, o facto é que estes grupos nunca são verdadeiramente excluídos da sociedade em geral, tornando-se por isso o conceito tendencialmente estigmatizante. Esta recusa de uma sociedade dual, composta pelos que estão dentro e pelos que estão fora, rejeita a concepção de uma sociedade vertical, composta por indivíduos integrados e por indivíduos excluídos: "*a minoria do alto participa plenamente na vida económica e social, tendo um prestígio elevado. A fracção inferior é rejeitada para as margens da sociedade e apanhada nas malhas da exclusão*" (Frétigné, 1999: 89).

Ora, ainda na linha de R. Castel, "*não há pessoas fora da sociedade, mas um conjunto de posições cujas relações com o centro estão mais ou menos distendidas*" (Castel, 1995: 442). Assim, a questão não se põe tanto na entrada ou saída da sociedade, mas mais no processo de ruptura dos laços dos indivíduos em diversas áreas da vida social. As classes pobres são, de novo, associadas às classes perigosas, constituindo uma ameaça crescente para a estabilidade e coesão social.

O uso corrente do conceito de exclusão social é problemático devido ao risco de agrupamento de uma quantidade de situações que não são, de modo algum, homogéneas. O carácter melindroso do conceito é referido por Robert Castel, ao afirmar que "*estou convencido que o uso inflacionado da noção de exclusão, não apenas em sociologia, mas igualmente no discurso político e mediático, é ruinoso para a reflexão e para uma acção política e social*" (Castel, 1999: 466). Para Robert Castel, o processo de passagem da integração à exclusão social culmina na etapa da desafiliação, entendida como o momento mais extremado de exclusão social que corresponde à ruptura dos laços com a própria família e grupos mais próximos. Como refere o autor, "*hoje a zona*

de integração abre brechas, a zona de vulnerabilidade está em expansão e alimenta continuamente a zona de desafiliação" (Castel, 1991: 152).

Segundo Robert Castel, existem três etapas no processo de passagem da integração à exclusão social. Em primeiro lugar, a fase da vulnerabilização. Nesta primeira fase, existe uma ruptura com a dimensão económica, sendo o indivíduo afectado a partir de um risco social (desemprego, doença ou outro). Contudo, o indivíduo não se encontra ainda à margem da sociedade, pois conta com o apoio da família ou ainda com a protecção social a que tem direito. O apoio financeiro que recebe da família, do sistema de protecção social e da rede de amigos e vizinhos permite que o indivíduo tenha ainda acesso a um certo nível de vida, mantendo o acesso ao mercado de consumo (mínimo).

Em segundo lugar, a fase da assistência, que corresponde à dimensão relacional, em que o indivíduo, não conseguindo superar o risco social que o afectou, encontra-se cada vez mais fragilizado, passando a depender sobretudo das redes de apoio social. Verificam-se, nesta fase, uma ruptura com os laços familiares e sociais e uma renúncia face a qualquer oportunidade de emprego. Os indivíduos sentem-se cada vez mais diferentes da restante sociedade.

Finalmente, na fase da desafiliação, os indivíduos deixaram de se relacionar com a sociedade tida como "normal" e perderam o contacto com as formas consideradas "normais" dos processos societais, constituindo-se, como tal, em grupos "marginais" (Castel, 2000). Estes indivíduos, agrupando-se com os seus semelhantes, passam a depender de todo o tipo de organizações de solidariedade social. Os processos de desafiliação que afectam os excluídos, enquanto processos de perda da auto-estima, por um lado, e processos sujeitos a uma tendencial estigmatização por parte da sociedade, por outro, são aqueles "*que importa tentar analisar e descrever para enquadrar as dinâmicas que atravessam o conjunto da sociedade e que têm a sua origem no centro e não nas margens da vida social*" (Castel, 2000: 37). A noção de desafiliação não significa necessariamente a ausência de vínculos. Por exemplo, os *gangs* de jovens desocupados possuem vínculos. No entanto, são vínculos frágeis, incapazes de criarem projectos sociais, de sustentarem as acções dos sujeitos e de lhes permitirem a inserção social assente em relações de sociabilidade. Portanto, a noção de desafiliação contém, além dos aspectos relacionados com o trabalho, aqueles referentes às relações de

sociabilidade que se produzem na esfera do trabalho propriamente dita e em outras esferas sociais.

A exclusão social tem, igualmente, uma importante dimensão espacial ou territorial, que resulta, por um lado, do crescimento incontrolado das periferias e das suas condições específicas de vida e, por outro, da escassez ou mesmo da ausência de serviços e de equipamentos públicos. Esta vertente sugere a N. Tabard a identificação de "classes sócio-espaciais", mais do que das tradicionais classes sociais (Tabard, 1990). Esta análise parte da articulação entre os fenómenos de anomia (Durkheim) e os espaços de relegação (J. M. Delarue). Como refere A. Touraine, "*a distância é ainda importante entre os grandes movimentos culturais e as acções de defesa das categorias mais directamente vítimas da organização económica e social (...). Trata-se, para os excluídos – grupos vítimas de discriminação, sem-abrigo, sem-trabalho, sem-papéis, doentes de sida, deficientes e outros mais – de afirmarem os seus direitos pessoais, combatendo os aparelhos que dirigem e orientam, em seu benefício, a sociedade da informação e combatendo a flexibilidade (quer dizer, a precariedade) que se apresenta como a condição da competitividade*" (Touraine, 1999: 97 e 98).

A exclusão social encerra, assim, importantes dimensões simbólicas, com um forte potencial de marginalização. A estigmatização dos grupos sociais representados como diferentes ou desviantes por outros grupos ou pela sociedade no seu conjunto promove uma relação social baseada nas representações colectivas da estratificação social, dos laços de sociabilidade e das concepções e valores sobre a própria sociedade. Este processo de relegação, carregando um importante potencial estigmatizante e excludente, tende a afectar a vertente subjectiva da exclusão (o que os excluídos pensam de si próprios), com consequências desvalorizantes do ponto de vista da sua auto-estima. Se é importante discernir as determinantes do processo, é igualmente central identificar as suas consequências sociais e individuais.

Para Rawls, as características e as consequências das desigualdades podem ser aceitáveis e moralmente justas em condições igualmente justas de igualdade de oportunidades (Rawls, 2000). Para este autor, "*a todos os cidadãos devem ser assegurados os meios necessários para usufruírem de forma inteligente e efectiva das suas liberdades básicas. (Na ausência desta condição, os detentores de riqueza e rendimento tendem a dominar os que têm menos e a controlar cada vez mais o poder político em seu próprio benefício)*" (Rawls, 2000: 58). Assim, "*a insistência nos*

direitos humanos irá, esperemos, evitar o desenvolvimento de fomes e irá exercer pressão no sentido de uma acção dos governos com vista a uma Sociedade dos Povos bem-ordenada" (Rawls, 2000: 120).

No entanto, as desigualdades incorporam um factor que escapa à lógica rawlsiana de igualdade de oportunidades e que distorce todos os processos (individuais) de integração, factor que pode ser definido como a sua lógica intergeracional. Assim, como sustenta Barrat, "... *a pobreza herda-se. Não há nada de novo nisso. (...) Nós somos todos 'herdeiros' das nossas origens familiares e de uma cultura familiar. Há, pois, um fenómeno de transmissão intergeracional da pobreza e, por consequência, uma reprodução social do fenómeno. Mas há pior: a escola contribui para manter as desigualdades sociais (...) ela permite aos grupos sociais mais favorecidos culturalmente perenizar a sua dominação cultural, atirando as crianças das famílias pobres para a pobreza e a exclusão*" (Barrat, 1998: 76). Aliás, nesta linha, já Lamarque tinha defendido que a escola tem um importante papel na acentuação dos desequilíbrios sociais (Lamarque, 1996; Lopes, 1996), como já referimos a propósito de P. Bourdieu.

A acumulação de factores de vulnerabilização em grupos sociais específicos é socialmente induzida e, como tal, para além das características individuais dos componentes do grupo, resulta de forma bastante mais pronunciada do funcionamento da estrutura social, das suas instituições e dos seus mecanismos.

1.4. As políticas sociais e a materialização dos direitos

Ao longo da História do Direito, a enunciação e a explicitação sobre o domínio dos direitos reais têm assumido uma acentuada prioridade. O mesmo não tem acontecido no caso dos direitos sociais.

Assim, os direitos sociais e económicos constituem o que se convencionou chamar de cidadania social e económica, que é a nova dimensão da cidadania aberta ao campo do trabalho e do mercado. Assim, estes direitos devem ser equacionados a partir da ideia de justiça social e enquadram-se, sobretudo, na necessidade de distribuição de rendimentos e na consequente protecção aos mais vulneráveis, aos pobres e aos trabalhadores, sob a directiva de princípios como os da solidariedade e da igualdade.

Norberto Bobbio considera também que os direitos sociais (de segunda geração) são equiparados aos direitos fundamentais. Para o autor, os direitos individuais tradicionais consistem em liberdades que exigem obrigações negativas dos órgãos públicos, ao passo que os direitos sociais consistem em poderes que só podem ser realizados com um certo número de obrigações positivas (Bobbio, 1992: 21). Esta tese está na linha da lógica da "teologia política" que caracterizou a Europa da Revolução Francesa (1789). Atributos "divinos" (*potestas constituens, norma normans, creatio ex nihilo*, ou seja, poder de constituir, poder de editar normas, poder de criação a partir do nada) alicerçam-se na ideia de omnipotência da Constituição.

Forma-se, assim, uma nova visão do homem: a do homem social, tendo como base o direito de cada um e formando um conjunto solidário. Esta será retomada por Karl Marx, que valorizará mais os aspectos sociais.

O Direito normativo vigente começa a sofrer pressão da sociedade, a qual pretende impor a necessidade de elaboração de novas leis com aspectos sociais mais amplos. Esta necesidade tem origem no grande distanciamento socioeconómico das classes dominantes existentes e no empobrecimento de milhões face ao enriquecimento de poucos. Desse modo, começa a surgir campo para um "Direito Social", o qual tem as suas bases fundamentais nos aspectos sociais da Nação e como directrizes a protecção efectiva dos direitos primordiais do ser humano, como a vida, a dignidade, a integridade física, a consciência, a liberdade, entre outros.

O pensamento da democracia moderna ganhou a sua forma fundamental no Século das Luzes. Jean-Jacques Rousseau, em particular, declara que os homens nascem iguais e livres, afirmação que será retomada pela *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, redigida por Mirabeau e Sieyès em 1789 e aprovada em Agosto desse ano.

O reconhecimento dos direitos sociais é, pois, recente. Na UE, a *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, um documento mais estruturado que a Declaração de 1789, foi aprovado em Nice, em 2000, 52 anos depois de a Assembleia Geral das Nações Unidas ter aprovado a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*[30].

De facto, a pobreza constitui uma grave ameaça aos direitos humanos. De acordo com o que está expresso na *Carta Universal*, é preciso garantir a todos os seres

[30] Estes documentos, com perspectivas distintas, assumem em comum a preocupação com o estabelecimento de critérios de definição e de defesa dos direitos de todos os cidadãos e das formas da sua concretização.

humanos o direito à vida, à liberdade e à Segurança Social. No artigo 1.º da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* pode ler-se: "*Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns com os outros em espírito de fraternidade*"[31].

A Constituição da República Portuguesa define igualmente que "*Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei*" (art.º 13.º, Constituição da República Portuguesa, 2002: 30) e que "*A todos são reconhecidos os direitos à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar e à protecção legal contra quaisquer formas de discriminação*" (art.º 26.º, Constituição da República Portuguesa, 2002: 36).

Como se compreende, esta igualdade presumida é uma igualdade de direito que visa integrar, essencialmente pelo voto, o conjunto de pessoas na participação política. É então uma igualdade formal concebida em termos de cidadania que não invalida as desigualdades económicas e sociais. Para Alexis de Tocqueville, esta igualdade constitui o princípio fundador das democracias modernas (Tocqueville, 1981; Tocqueville, 1989). Este conceito de igualdade de cidadania opõe-se ao conceito de equidade, radicado nas correntes teóricas dos anos 50, nos Estados Unidos, em particular do filósofo americano John Rawls e por referência a uma postura de discriminação positiva das minorias mais pobres (Rawls, 2000).

O século XIX foi favorável à eclosão das ideias socialistas, porque a industrialização fez-se acompanhar de um maior reconhecimento da pobreza. Na Grã-Bretanha este fenómeno foi mais marcado do que em qualquer outro país; aí se colocou a interrogação sobre as alternativas ao sistema capitalista: as cooperativas e as mutualidades. Em França, múltiplas correntes socialistas aparecem sobre a égide de Saint-Simon, Fourier, Proudhon e Marx.

[31] Mais adiante e no mesmo documento lê-se: "*Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à Segurança Social; e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos económicos, sociais e culturais indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, de harmonia com a organização e os recursos de cada país*" (artigo 22.º). No artigo 25.º, parágrafo 1.º escreve-se: "*Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no emprego, na doença, na invalidez, na viuvez ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade*" (Fund. Eng.º António de Almeida, 1986).

De facto, tal como no passado, os direitos de cidadania não abrangem hoje todos, mas apenas alguns. Não existe cidadania onde existe miséria ou onde os mais fracos são os que menos conseguem fazer-se ouvir. Quando os direitos sociais são recusados a certas camadas da população (principalmente se se trata de grupos específicos, como os imigrantes, os desempregados, etc.), a noção de cidadania perde toda a sua abrangência; logo, a democracia perde a sua força (Madec e Murard, 1995).

Marshall defendeu existir uma clara tendência na sociedade moderna em direcção a uma igualdade social cada vez mais ampla, tendência que se viria a desdobrar em diferentes gerações de direitos (Marshall, 1950). A primeira geração seria constituída pelos direitos civis, quer dizer, os direitos necessários ao exercício da liberdade individual, surgidos sobretudo ao longo do século XVIII. A segunda geração seria constituída pelos direitos políticos, que dizem respeito ao exercício do poder político, emergentes no século XIX. Finalmente, a terceira geração de direitos, os direitos sociais, referentes ao bem-estar económico e social, foram formulados já no século XX (Marshall, 1950).

Por sua vez, David Held defende que a crise da cidadania passa pela ausência de um modelo de direitos básicos aplicável a todas as sociedades (Held, 2000; 1994). De facto, os direitos de cidadania só podem efectivar-se legitimamente numa sociedade global se assumirem o desafio do multiculturalismo, ou seja, se forem definidos, não como direitos abstractos e universais, de acordo com a tradição ocidental, mas redefinidos a partir dos valores locais das diversas culturas. Assim, "o *elemento social da cidadania não se refere à capacidade de executar os direitos de cidadania, mas às possibilidades de atribuição de recursos e capacidades necessárias ao exercício desses direitos*" (Mozzicafreddo, 1997: 182).

Michael Sherraden propõe a noção de "constituição de património" ou de "investimento social" como forma de luta contra a pobreza. A proposta teórica de Sherraden visa beneficiar os pobres com medidas públicas a favor da constituição de um património ou da incitação à poupança, na linha da proposta antes feita por Proudhon, que defendia a criação de um "*banco dos pobres*". Assim, M. Sherraden sublinha o interesse teórico no que respeita ao património, mais do que aos rendimentos (Sherraden, 1991). É a partir desta abordagem que emergem os dispositivos de micro-financiamento ou de micro-crédito.

Os conceitos de igualdade e de democracia aparecem estreitamente correlacionados. A noção de direitos sociais aparece mais tardiamente e tem mais que ver com a emergência do Estado-Providência e dos encargos assumidos pela sociedade. A democracia, por sua vez, caminha a par com o conceito de cidadania. Assim, quando falamos de uma crise das sociedades democráticas, estamos também a falar de uma crise de cidadania, pois apesar de os Estados não atentarem de forma directa contra os direitos do homem, a verdade é que a liberdade não está presente em todas as esferas da vida humana. "*Há crise de cidadania quando está em causa a dignidade igual para todos. Sem esta igualdade de dignidade e, consequentemente, de direitos, não é possível pensar e viver a democracia*" (Fernandes, 1994: 46).

O reconhecimento dos direitos sociais está ligado à existência de uma participação activa na vida social, pois é através do accionamento destes direitos que se pode promover a efectiva inserção social. Por outro lado, nem todos os indivíduos conseguem usufruir de igual forma os direitos, quer dizer, existe discriminação. Finalmente, nem todos os indivíduos têm a mesma capacidade para realizar os seus direitos. Existem alguns grupos sociais que não têm capacidade de mobilização social, não conseguindo expressar as suas necessidades e reivindicar os seus direitos sociais. Assim, "*os direitos do homem são, na verdade, uma função da natureza humana e das condições históricas da sociedade, na perspectiva de uma luta da humanidade pela sua própria emancipação*" (Fernandes, 1994: 24).

Abordamos os direitos económicos, os direitos políticos e os direitos sociais: "*podemos esquematicamente assumir que os direitos económicos são os direitos de propriedade, de produção e de troca; da mesma forma que os direitos sociais são os direitos à saúde, ao alojamento, etc.*" (Ballet, 2001: 84). Se os direitos económicos assentam sobretudo na garantia do acesso ao mercado de trabalho e os direitos sociais são entendidos como a integração social, já os direitos políticos significam que todos os indivíduos são iguais perante a lei.

Ora, como relembra Donzelot, integração e inserção traduzem duas concepções diferentes da relação entre o indivíduo e o grupo. A integração tem uma longa tradição na Sociologia: um grupo ou uma sociedade está integrada quando os seus membros se sentem ligados uns aos outros pelos valores e objectivos comuns ou o sentimento de participar num mesmo conjunto reforçado por interacções regulares (Durkheim, 1989). A integração releva a inscrição de um indivíduo no colectivo: é na medida em que ele

faz parte de um grupo organizado em torno do trabalho que pode ser considerado como um sujeito autónomo (Donzelot, 1994).

A inserção é concebida ao invés: é na medida em que o sujeito é autónomo que pode sair da dependência e ser considerado como um cidadão de corpo inteiro (Donzelot, 1994). Neste contexto, a inserção refere-se à participação ao nível individual num sistema social integrado. As políticas de inserção implicam, assim, modalidades de intervenção diferentes das políticas sociais clássicas que tinham a integração por objectivo. O técnico social, em vez de levar os indivíduos a integrarem-se, ou seja, a aceitar os constrangimentos que os inscrevem no colectivo, passa a valorizar os seus projectos para os levar a aumentarem a sua autonomia (Donzelot, 1994). As políticas de inserção consistem, ao nível individual, numa estratégia de "discriminação positiva" (Castel, 1995), visando o reforço dos processos de socialização e do desenvolvimento dos laços sociais, de forma a recuperar a distância em relação a uma integração efectiva.

As políticas de inserção social assumem-se como uma forma de superação do assistencialismo, pois fornecem as bases para o estabelecimento de um novo contrato social (Rosanvallon, 1995). Assim, reconhece-se que a caridade não combate a exclusão. Pelo contrário, ilude as suas características e serve à subavaliação do seu peso social. Mas, da mesma forma, corrompe as representações e a auto-estima dos indivíduos e dos grupos.

Nesta linha, verifica-se uma mudança nas modalidades de combate à exclusão social e na (re)configuração da segurança social. As políticas sociais activas (como o R.M.G.) são implementadas no contexto de uma importante alteração estrutural da Segurança Social, caracterizada pela passagem de um modelo dito "tradicional" para um "novo" modelo. Nesta transição, o princípio do assistencialismo, sobre que assenta a caridade exercida junto das famílias em situação socioeconómica vulnerável, dá lugar ao princípio da universalidade de direitos a todos os cidadãos. De facto, a introdução dos direitos sociais nas sociedades capitalistas contribuiu para dar a cada pessoa condições de vida independentes do mercado, o que permitiu evitar fazer de cada cidadão uma simples mercadoria sujeita a troca mercantil. Assim, cada sociedade aplicou esta lógica de desmercadorização de forma específica e é possível hoje distinguir diferentes tipos de modelos (sociais europeus).

Neste novo modelo, a definição das prestações assenta num critério de diferenciação das situações socioeconómicas, a partir do qual são definidos os seus valores e as suas contrapartidas. Trata-se da passagem da protecção social geral (regime geral) para os grupos sociais vulneráveis (regime diferenciado). Nestas contrapartidas estão incluídas novas modalidades de inserção em contexto laboral ou de formação, numa lógica de *workfare*[32], com contratos de inserção assumidos como instrumentos de facilitação da relação com o mercado de trabalho.

Do ponto de vista da intervenção institucional, a territorialização e o trabalho reticular (numa lógica de partenariado e de interinstitucionalidade) assumem um papel central na "activação" e no envolvimento das diferentes instituições no projecto de integração social. O centralismo cede lugar à lógica territorial e descentralizada como instrumento de adaptação das intervenções e de participação das instituições locais numa estrutura de efectiva parceria.

Quadro 1 - Alteração estrutural da Segurança Social

Modelo Tradicional	*Novo Modelo*
Abertura generalizada e igualitária	"Diferenciação" e discriminação positiva
Prestações uniformes	Definição das prestações a partir das necessidades sociais
Sectores distintos e separados uns dos outros (saúde, acidentes de trabalho, velhice, família)	Tratamento transversal do conjunto de problemas sociais encontrados por uma mesma pessoa
Administração centralizada	Partenariado contratualizado com todos os actores em presença
"Administração de gestão"	"Administração de missão"
Centralização e administração piramidal	Descentralização e territorialização
Enquadramento nacional	Enquadramento local/territorial
Estrutura piramidal	Estrutura reticular
Rigidez institucional	Interinstitucionalidade
Subsídio	Contrato de inserção
Assistência	*Learnfare/Workfare*
Caridade	Direitos

Fonte: Palier, 2002: 289 e 290.

[32] Este conceito resulta da ideia segundo a qual para receber ajudas públicas torna-se necessário em contrapartida fornecer um trabalho à sociedade.

O trabalho em rede é, assim, um dos aspectos cruciais neste novo modelo de Segurança Social, na medida em que deixamos de ter uma estrutura de organização piramidal e rígida para termos uma estrutura reticular e interinstitucional[33].

Assim, actualmente, o modelo de cidadania consagrado na Revolução Francesa e ajustado ao contexto do pós-guerra, entrou em franco processo de crise, em função de alguns factores essenciais. Por um lado, devido à desmontagem economicista do Estado-Providência nos países ditos desenvolvidos, com extensão aos países em desenvolvimento, numa lógica marcadamente neoliberal. Por outro, devido ao fim da bipolarização político-ideológico-económica do mundo que, em certa medida, forçava a presença de Estados com perspectivas mais sociais nos países capitalistas para fazer frente ao modelo socialista (estatal) de sociedade. Da mesma forma, devido ao acentuado processo de globalização da economia e da cultura que impõe uma nova lógica, complexificando as escalas territoriais e pondo em questão pressupostos básicos do Estado-Nação como os da nacionalidade e da representação política. Finalmente, devido à exarcebação do "individualismo", fortemente estimulado pelas sociedades de consumo que romperam limites impostos pelas fronteiras nacionais para imporem os seus mercados como um todo.

1.5. O(s) modelo(s) sociais europeus de Estado-Providência

O encontro da igualdade democrática com as desigualdades capitalistas engendra a formação do Estado-Providência. De facto, "*o declínio da sociedade salarial acarretou um deslocamento da questão social que se assemelha em vários pontos ao da época da entrada na sociedade industrial, na medida em que o núcleo dos problemas desloca-se da fábrica para a cidade, para as periferias ou centros de cidade degradados, onde se concentram os grupos mais frágeis, mais pobres, mais estigmatizados*" (Dubet, 2001: 9). Emergem novas conflitualidades, que sucedem às velhas conflitualidades entre patrões e operários. As novas conflitualidades reflectem-se num mesmo conjunto produtivo e num mesmo tipo de actividade, criando estatutos extremamente diferentes segundo os graus de flexibilidade de mão-de-obra, os níveis de

[33] Em Portugal, passou pela instituição das Redes Sociais (Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de Novembro, e rectificada pela Declaração de Rectificação 10-O/98).

formação e as posições das empresas (Dubet, 2001). Assim, a análise das desigualdades é confrontada com a separação entre a estratificação e as relações de dominação. A dominação já não se inscreve exclusivamente nas relações de classes concretas e estáveis.

A análise das "desigualdades multiplicadas" (Dubet, 2001), entendidas a partir do alargamento do leque dos papéis sociais e dos estatutos, "*resulta da conjugação de um conjunto complexo de factores, aparecendo mesmo, muitas vezes, como o produto, mais ou menos perverso, de práticas ou políticas sociais que têm como objectivo, justamente, limitá-las*" (Dubet, 2001: 12) e resulta da construção de identidades construídas e reivindicadas, elas próprias múltiplas, através da mobilização de recursos também eles desigualmente distribuídos (aqui a análise weberiana, que distingue classe, status e poder é relevante).

Todos os sistemas de protecção social da União Europeia caracterizam-se por uma forte interacção do Estado, do mercado e da família e distinguem-se pela concepção que cada país faz dos diferentes "direitos". A permanência de especificidades nacionais, como as tradições sócio-históricas e económicas, conduz a sistemas de protecção social também específicos. Não podemos esquecer que existe uma heterogeneidade de posições e de interesses, fruto dos diferentes níveis de desenvolvimento económico e social de cada país. Existe ainda uma multiplicidade de actores políticos, económicos e sociais com representações e ideologias diversas, todos eles partilhando um mesmo espaço europeu.

Importa, então, mais do que tentar eliminar essas especificidades, reconhecer o carácter irredutível da diversidade das políticas sociais, sem que isso signifique a aceitação de uma Europa socialmente contraditória. Apesar de a harmonização das políticas sociais aparecer como um horizonte pouco realista, o princípio que está na base desta tentativa uniformizadora serviu para que na Europa se desencadeassem várias trocas de experiências e se universalizassem várias medidas, como o caso exemplar do Rendimento Mínimo Garantido. No entanto, é clara a enorme heterogeneidade de situações concretas dos países europeus.

No entanto, o envolvimento da União Europeia no domínio das políticas sociais é um imperativo da coerência política e social da própria construção europeia, pelo que a assunção política e económica da generalização de determinados instrumentos de

política social aos estados-membros é fundamental, na linha do princípio da recalibragem e do método aberto de coordenação (Ferrara, 2000a; Ferrara, 2000b). Como sustenta Luís Capucha, "*a coesão social é simultaneamente uma condição e um resultado esperado de uma Europa unificada, e esta unificação não pode ser alcançada apenas pelo mercado. (...) Isso implica a elevação do nível de controlo político sobre as dinâmicas económicas que atravessam o continente*" (Capucha, 2005: 40).

Todos os países da União Europeia (UE-15) registam, entre 1991 e 2002, um aumento populacional, mais acentuado nuns casos do que noutros. Em 2002, a Alemanha é o país com maior número de habitantes (82.440.000 pessoas), enquanto que o Luxemburgo apenas tem 444.000 habitantes. O total populacional na União Europeia é, em 1991, de 365.435.000 habitantes, sendo, em 2002, 379.613.000 habitantes. Por seu turno, Portugal também acompanha o lento ritmo de crescimento da generalidade dos países da União Europeia, chegando no ano 2002 a um total de 10.336.000 habitantes (Eurostat, 2002a; 2004b). Verifica-se na União Europeia um enorme peso da população dos 25 aos 49 anos de idade (37%) e uma diminuição da população jovem (de 18% para 17% na categoria de menos de 15 anos e de 15% para 12% na categoria dos 15 aos 24 anos de idade). Por seu turno, a população idosa aumenta de 11% para 13% na categoria dos 65 aos 79 anos de idade e de 3,5% para 3,7% na categoria de 80 e mais anos (Eurostat, 2002a, 17-21).

De facto, os únicos países onde ainda se mantém um pequeno aumento do índice de fecundidade a partir da última década são a Dinamarca, a Alemanha, o Luxemburgo, os Países Baixos e a França, este último com um elevado indicador de fecundidade de 1,89 filhos por mulher em 2000. No entanto, o aumento do índice de fecundidade nestes países não é suficiente para compensar uma média europeia de crescimento negativo, onde se verifica uma média de 1,53 filhos por mulher. Esta média é bastante inferior aos 2,1 filhos por mulher que são necessários para garantir o rejuvenescimento das gerações. Os restantes países da União Europeia apresentam já uma diminuição deste índice, sendo que, em 2000, Espanha e Itália apresentam os valores mais baixos (1,22 e 1,25, respectivamente), enquanto a Irlanda, apesar de se incluir nesta última tendência, apresenta ainda um índice de fecundidade elevado, contando no mesmo ano com um indicador de 1,89 filhos por mulher (Eurostat, 2002a, 28).

No caso particular de Portugal, no ano de 2000, a média é de 1,54 filhos por mulher (Eurostat, 2002a, 28). Para além de factores como a separação entre sexualidade

e reprodução e a adopção generalizada de métodos contraceptivos, a entrada generalizada da mulher no mercado de trabalho foi também um factor importante para a menor taxa de fecundidade e para o aumento dos intervalos protogenésicos e intergenésicos.

Em 2001, nos países da União Europeia, a esperança de vida à nascença é para os homens de 75,5 anos de idade, enquanto para as mulheres é um valor superior (81,6 anos de idade). Em Portugal encontramos uma esperança de vida inferior à média da União Europeia, pois para os homens é de apenas 73,5 anos de idade e para as mulheres é de 80,3 anos de idade (Eurostat, 2002c: 104; 2003b: 7).

Quadro 2 - Total de despesas de protecção social (em % do PIB)

	1991	2002
Bélgica	27,1	27,8
Dinamarca	29,7	30,0
Alemanha	26,1	30,5
Grécia	21,6	26,6
Espanha	21,2	20,2
França	28,4	30,6
Irlanda	19,6	16,0
Itália	25,2	26,1
Luxemburgo	22,5	22,7
Países Baixos	32,6	28,5
Áustria	27	29,1
Portugal	17,2	25,4
Finlândia	29,8	26,4
Suécia	34,3	32,5
Reino Unido	25,7	27,6

Legenda: x Dado não disponível. Fonte: Eurostat, 2002a: 187.

Face aos dados, não parece linear a evolução dos modelos sociais europeus, que apresenta, ao invés, acentuadas diferenças na participação financeira e na sua evolução nos diferentes países da União Europeia. No que diz respeito às despesas com a protecção social, verificamos que, entre 1991 e 2000, houve um aumento heterogéneo destas despesas. Assim, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Irlanda, Luxemburgo, Países

Baixos, Finlândia e Suécia apresentam evoluções negativas, ao contrário dos restantes países, onde a evolução é marcadamente positiva. Os países que decrescem o peso das suas despesas com a protecção social são menos casos de desinvestimento e mais casos de ajustamentos (são, na maioria, países com elevada afectação de recursos a esta área) e de alterações positivas do próprio valor global do PIB. Estas alterações interferem na avaliação final da ponderação das despesas específicas, nomeadamente da protecção social.

As prestações sociais por habitante em relação ao poder de compra corrente e relativamente à função doença têm vindo a aumentar em todos os países da União Europeia, registando o Luxemburgo, no ano de 1998, o valor mais elevado (2.196 unidades de prestações sociais por habitante) e a Grécia o valor mais baixo (somente 733 unidades). No mesmo período, Portugal conhece um acentuado aumento de 378 para 901 unidades (Eurostat, 2002a: 194).

Quadro 3 - Total de despesas de protecção social, por habitante

	1991	1993	1995	1997	1999	2000
EU-15	4.120	4.659	4.981	5.445*	x	6.155
Bélgica	4.420	5.364	5.867	5.939*	6.166*	6.458
Dinamarca	6.257	7.289	8.494	8.577	x	7.754
Alemanha	4.697	5.848	6.655	6.717*	7.140*	7.025
Grécia	1.537	1.693	1.915	2.376	x	4.032
Espanha	2.396	2.579	2.478	2.625*	2.809*	3.713
França	4.834	5.718	6.267	6.522	6.924*	6.748
Irlanda	2.169	2.445	2.767	3.318	3.570*	4.748
Itália	4.039	3.842	3.606	4.597	4.898*	5.943
Luxemburgo	5.604	6.940	8.175	8.518	x	9.235
Países Baixos	5.068	5.852	6.340	6.262*	6.665*	7.004
Áustria	4.652	5.645	6.526	6.486	x	7.396
Portugal	1.093	1.540	1.730	2.038	x	3.675
Finlândia	5.938	5.024	6.158	6.154	6.193*	5.925
Suécia	7.702	7.275	7.316	7.967	x	7.367
Reino Unido	3.685	4.099	4.111	5.382	x	6.048

Legenda: * Cálculos provisórios ou estimados; x Dados não disponíveis.

Fontes: Eurostat, 2002a: 190; Eurostat, 2004b: 76.

Todos os países da União Europeia sofreram um aumento das despesas com a protecção social por habitante, no período entre 1991 e 1997. No entanto, os países com um total de despesas mais relevante no ano de 1997 são o Luxemburgo e a Dinamarca, na medida em que, neste ano, estes países apresentam os valores mais elevados (com 8.518 e 8.577 unidades por habitante, respectivamente). No mesmo ano, o país que apresenta menos despesas com a protecção social foi Portugal, com um valor de 2.038 unidades por habitante (Eurostat, 2002a: 190; 2004b: 76).

A mesma situação verifica-se na função invalidez, ou seja, há um aumento desta função em todos os países, salvo o caso particular dos Países Baixos, onde houve uma diminuição de 753 unidades (no ano de 1990) para 745 unidades (no ano de 1998). Mais uma vez, no ano de 1998, é o Luxemburgo o país que regista o valor mais elevado, enquanto que a Irlanda regista o valor mais baixo. Relativamente a Portugal, o país encontra-se abaixo da média da União Europeia, com 343 unidades em 1998 (Eurostat, 2004a: 78).

A função velhice é aquela que conhece uma média europeia mais alta (com um total de 2.175 unidades no ano de 1998), pelo que todos os países tiveram um aumento drástico nos seus valores (o Luxemburgo atinge já, em 1998, um total de 3.560 unidades e Portugal aumenta de 425 para 963 unidades). A esta evolução da função velhice não é alheia a própria evolução demográfica da União Europeia, onde se verifica de forma generalizada um envelhecimento da população e, logo, um aumento das taxas de dependência (Eurostat, 2004a: 78).

A função sobrevivência, apesar de também ter conhecido um aumento efectivo por toda a União Europeia, apresenta uma média de apenas 280 unidades (em 1998), sendo como tal a função com uma média mais baixa na Europa. Isto porque muitas vezes os valores da função sobrevivência estão incluídos nos valores da função velhice. Se compararmos os valores desta última função entre os quinze países, verificamos que a Bélgica tem o valor mais alto e a Dinamarca o valor mais baixo. Portugal também se encontra abaixo da média da União Europeia, com 195 unidades (Eurostat, 2002a: 194).

Analisando as restantes funções das prestações sociais por habitante (família e filhos, desemprego, fução habitação e exclusão social), concluímos que a função mais dispendiosa na União Europeia é a função família, com uma média de 428 unidades no

ano de 1998. As médias da função desemprego, habitação e exclusão social apresentam 380, 107 e 84 unidades, respectivamente (Eurostat, 2002a: 194).

Na função família e filhos e analisando os dados relativos ao ano de 1998, verificamos que no Luxemburgo existe o valor mais elevado (1.257 unidades) e em Espanha o valor mais baixo (65 unidades). Portugal também apresenta um valor muito baixo, ou seja, apenas 143 unidades. Na função desemprego, a Dinamarca regista o valor mais elevado (805 unidades) e Portugal o valor mais baixo (apenas 127 unidades), reflexo das baixas prestações desta medida, mas também da mais baixa taxa de desemprego. Na função habitação chamamos a atenção para a evolução das prestações sociais em Portugal: em 1990 estimou-se para o país uma unidade, diminuindo em 1998 para zero unidades. O maior aumento médio desta função dá-se no Reino Unido, na medida em que cresce de 196 unidades para 321 unidades. A última função é mais expressiva nos Países Baixos (326 unidades de prestações por habitante) e menos expressiva na Itália (somente 5 unidades). No caso de Portugal, o país encontra-se abaixo da média de União Europeia, com 41 unidades.

Quadro 4 – Quotizações sociais (em % do PIB)

	1995	1997	1999	2000
EU-15	15,7	15,6	14,5	14,4
Bélgica	16,8	16,6	16,5	16,2
Dinamarca	2,6	2,6	3,1	3,3
Alemanha	18,8	19,7	19	18,7
Grécia	12,6	13,3	13,7	13,5
Espanha	13	13,1	13,1	13,4
França	20,5	20,3	18,4	18,3
Irlanda	6,8	5,9	5,8	5,7
Itália	14,8	15,3	12,8	12,7
Luxemburgo	12,4	11,5	11,6	11,5
Países Baixos	17,2	16,6	17,1	17,2
Áustria	17,4	17,3	17,3	17,1
Portugal	11	11,1	11,5	11,8
Finlândia	14,9	13,4	13,1	12,2
Suécia	14,2	15	13,7	16,4
Reino Unido	7,6	7,5	7,5	7,7

Fonte: Eurostat, 2002a: 180.

Assim, das oito funções em análise, a função velhice e a função doença são as que têm um maior peso na União Europeia, fruto da própria evolução demográfica da UE marcada pelo envelhecimento populacional (o crescente número de idosos significa uma maior dependência dos serviços médicos). Em último plano, estão as funções habitação e exclusão social (Eurostat, 2002a: 194).

Por referência ao produto interno bruto, as quotizações sociais têm vindo a diminuir desde 1995 e até 2000 na maioria dos países da União Europeia. As excepções são a Dinamarca, a Grécia, Espanha, Portugal (que aumentou de 11% para 11,8% do Produto Interno Bruto), a Suécia e o Reino Unido. No ano de 2000, os países que usufruem de mais quotizações sociais são a Alemanha (com 18,7%) e a França (com 18,3%). Por sua vez, a Dinamarca conta com apenas 3,3% e, do mesmo modo, a Irlanda apresenta também um valor bastante baixo (com 5,7% do PIB).

Do total de despesas públicas no conjunto dos países da União Europeia, a maior parte está relacionada com a protecção social (num total de 18,8% do PIB), enquanto o ambiente apresenta a menor saída de despesas. Esta tendência também se verifica em Portugal: as despesas para a protecção social são de 13,6% e as relativas ao ambiente somente 0,7%. Os países que apresentam as maiores despesas com a protecção social são a Dinamarca (com 24% do PIB) e a Suécia (com 23,8% do PIB) (Eurostat, 2004a: 104).

Assim, no contexto da referida heterogeneidade de situações concretas dos países europeus, existem, segundo Gösta Esping-Andersen, três modelos de protecção social na Europa Ocidental (Esping-Andersen, 2001), que trataremos seguidamente: o modelo escandinavo, o modelo anglo-saxónico e o modelo continental ou corporativista (onde o autor inclui os países do Sul). Para o autor, o sistema de protecção social dos países do Sul não constitui, por si só, um quarto modelo de protecção social, mas forma antes um conjunto de países menos desenvolvidos dentro do modelo continental, como veremos em seguida.

Quadro 5 - Características dos modelos de protecção social

Tipos de regimes	Conservador-Corporativista	Liberal	Social-democrata
Situação geográfica	Continental	Anglo-saxónico	Escandinavo
Referência histórica	Bismarck	Beveridge	Beveridge
Objectivos	Manter o rendimento dos trabalhadores	Lutar contra a pobreza e o desemprego	Assegurar um rendimento a todos, redistribuição igualitária
Princípio de funcionamento	Contributivo	Selectividade	Universalidade
Técnica	Segurança Social	Misto	Redistribuição
Variáveis institucionais			
Fundamento do acesso às prestações	O estatuto	A necessidade	A cidadania
	O emprego	A pobreza	A residência
Natureza da prestação	Proporcional	Em função dos recursos	Global
Modo de financiamento	Quotizações sociais	Impostos	Impostos
Modo de gestão	"Pelos interessados" / Partenariados sociais	Estado central	Estado descentralizado

Fonte: Maurice, 1999: 35.

Contudo, grande parte dos críticos de Esping-Andersen reforça que "*a medida em que os países da Europa do Sul se afastam do modelo corporativista depende da forma como as características do último se encastram socialmente em tradições resistentes*" (Silva, 2002: 38). Para além do mais, a Europa do Sul não deve ser considerada como um conjunto de países menos desenvolvidos, pois estes países não pertencem nem à categoria dos países desenvolvidos nem à dos subdesenvolvidos: "*economias retardárias ou centros atrasados, aparecem como uma categoria intermédia, situando-se entre os países industrializados e os países subdesenvolvidos e como o produto de um modelo específico de desenvolvimento*" (Courlet e Laganier, 1984: 57).

As características específicas do modelo do Sul fazem então destes quatro países uma quarta família institucional, que se apresenta como uma combinação muito própria dos modelos liberal, conservador e social-democrata. Assim, com vista à compreensão dos mecanismos de bem-estar no Sul da Europa, "*importa olhar para a forma como protecção social, mercado de trabalho e agregados familiares interagem, bem como para a forma como neste processo instituições à partida semelhantes se encastram em realidades sociais distintas*" (Silva, 2002: 38).

1.5.1. O modelo escandinavo

O modelo escandinavo, de influência beveridgiana, concebe a sociedade numa lógica de inclusão, ou seja, na sociedade imperam os princípios da igualdade e da universalidade na cobertura dos riscos sociais. Isto porque o crescente individualismo nas sociedades actuais exigiu dos Estados a criação de um novo modelo de solidariedade, assente no pilar da democracia. Com a consolidação dos direitos de cidadania, o Estado assume um papel interventor, não só ao nível das políticas sociais, mas também ao nível das políticas económicas. Significa isto que o Estado cresce tanto em extensão como em profundidade. Esta intervenção assume, por um lado, um carácter de prevenção e, por outro, um carácter de compensação *a posteriori*, pois permite compensar vulnerabilidades e desigualdades sociais.

A cobertura dos riscos sociais a que os cidadãos estão sujeitos dá-se numa lógica universal, na medida em que não existe uma obrigatoriedade de vinculação ao regime contributivo. O Estado consegue garantir uma intervenção junto de todos os cidadãos, assegurando um mínimo vital de forma igualitária (estamos perante uma lógica de redistribuição dos rendimentos e dos benefícios) e assegurando prestações mais elevadas (não obstante a gratuitidade de inúmeros serviços de que o Estado dispõe).

Encontramos na Dinamarca, na Suécia, na Noruega e na Finlândia uma forma de Estado-Providência que resulta de uma concepção social-democrata e apresenta uma grande capacidade de intervenção. Estes Estados, defensores da igualdade no acesso aos direitos sociais (o termo "direitos sociais" diz respeito a todos os cidadãos), da solidariedade e de uma melhor redistribuição da riqueza, fornecem inúmeros serviços

gratuitos, sendo que, em contrapartida, o montante das prestações sociais é bastante elevado em comparação com os restantes modelos e países.

O princípio da igualdade vigora na Dinamarca desde 1891, quando é decretado que qualquer indivíduo pode beneficiar da assistência por parte do Estado sem que por isso[34] deixe de ser um cidadão e deixe de usufruir dos seus direitos. No caso da Suécia, o princípio da igualdade encontra-se presente na criação do serviço nacional de saúde, na instituição de abonos de família para todos e na criação de pensões de reforma de base uniforme e também para todos. Este princípio está ainda presente nas pensões de velhice (com excepção da Noruega), pois estas são iguais para todos (tal como se verifica na Holanda, no Reino Unido e na Irlanda; nos restantes países europeus a reforma é calculada em função dos rendimentos obtidos no período de actividade e consoante as categorias profissionais).

A igualdade manifesta-se também no trabalho, desde logo no que respeita à igualdade entre o homem e a mulher. Com efeito, as políticas de emprego postas em prática neste modelo têm como principal objectivo o estabelecimento de condições para a conciliação da vida familiar com a vida profissional. Como tal, estes países desenvolveram políticas de incentivo à participação das mulheres no mercado de trabalho, criando, por exemplo, serviços de apoio a crianças, a idosos e a indivíduos portadores de deficiências. Estas medidas procuram também aumentar, por consequência, as taxas de fecundidade e diminuir a pobreza infantil.

Assim, uma das importantes medidas implementadas pela Dinamarca é a assunção da responsabilidade, por parte da assistência social, no realojamento imediato dos sem-abrigo, sobretudo se estes se fazem acompanhar por crianças. No mesmo sentido, procura-se incentivar programas de redução do valor das rendas, de modo a facilitar o acesso ao mercado de alojamento. O país assume assim uma intervenção estatal directa junto das famílias.

A Suécia e a Finlândia encontram-se sobretudo preocupadas em facilitar a inserção no mercado de trabalho dos desempregados de longa duração e dos indivíduos portadores de deficiências, concedendo reduções nas contribuições às entidades empregadoras destes grupos sociais. As elevadas taxas de população activa, quer nos homens, quer nas mulheres, fruto das fortes apostas na formação e na educação, em

[34] Pelo estigma associado à assistência ou pela desvalorização social associada às práticas assistenciais.

especial na Dinamarca, facilitam a adaptação da população desempregada a um novo emprego.

No que concerne a saúde, em comparação com a restante Europa, a Dinamarca e a Suécia são os países onde existe uma menor procura dos serviços privados de saúde, já que o sistema público de saúde destes dois países cobre quase a totalidade da população. A protecção social encontra-se bastante centralizada no sector público (com excepção dos subsídios de desemprego, que estão a cargo dos sindicatos), sendo este modelo financiado pelas receitas fiscais. Este é considerado o modelo que melhor conjuga prestações sociais em espécie e em serviços.

Não podemos ignorar que os Estados-Providência mais fortes coincidem com os países onde é gerada mais riqueza e onde os níveis médios de bem-estar estão já num patamar comparativamente superior. Também é igualmente verdade que os modelos mais fortes de intervenção do Estado no domínio social coincidem, geralmente, com as democracias mais aperfeiçoadas. E continua a ser verdade que os países mais ricos da Europa são aqueles que têm os mais fortes Estados-Providência.

1.5.2. O modelo anglo-saxónico

O modelo anglo-saxónico assume uma maior preocupação pela categoria dos desempregados, mas admite que nem todos os grupos sociais são igualmente abrangidos pelo sistema de protecção social, pelo que a intervenção estatal é selectiva. Assim, apesar de este modelo abranger já outras categorias que não somente a dos trabalhadores, deixa de fora outros grupos sociais em situações desfavorecidas mais problemáticas, pois as prestações são calculadas em função dos recursos dos agregados familiares. Neste modelo, uma vez que o Estado tem um papel mais activo, é claramente um Estado central(ista), não dando espaço ao trabalho em parceria.

Este modelo caracteriza-se por políticas sociais mais direccionadas para grupos específicos (como a classe trabalhadora, que beneficia deste regime selectivo), pelo que os países que aqui se incluem (Irlanda e Reino Unido) são os que menos gastam em matéria de protecção social. Tendo uma concepção liberal de protecção social, encontramos neste modelo Estados descentralizados que só intervêm no limite, pois entendem caber ao mercado a superação "natural" dos riscos sociais. Os trabalhadores

dependem, então, do mercado, quer como fonte de rendimentos, quer como fonte de compensações sociais.

Apesar de as despesas atingirem montante mais baixos com a protecção social, o seu progressivo aumento exige um aumento das receitas dos orçamentos nacionais. No domínio da protecção social, a Irlanda recorre às receitas fiscais e aplica os rendimentos da privatização das telecomunicações, visto que o regime contributivo em vigor pouco promove o aumento das receitas deste país. Pelo facto de não assumirem o princípio da universalidade, vão-se acentuando nestes países as desigualdades entre pobres e ricos, o que faz com que este modelo tenha de implementar os subsídios de complemento aos baixos salários ou mesmo os subsídios para as pessoas que não beneficiam de salários.

Todavia, as elevadas taxas de actividade não são acompanhadas por elevadas taxas de participação feminina no mercado de trabalho, devido aos insuficientes serviços de apoio às famílias com crianças e/ou idosos a cargo. Consequentemente, esta situação limita a maior parte das mulheres à execução das tarefas domésticas. Assim, por não existirem mecanismos especificamente vocacionados para a entrada das mulheres no mercado de trabalho, este modelo deixa esta questão dependente do próprio mercado[35].

Neste modelo verificam-se elevadas taxas de desemprego e uma procura relativamente diminuta de novos empregos por parte da população desempregada, devido à fórmula de cálculo das prestações. As prestações são calculadas em função dos rendimentos de cada agregado familiar. Deste modo, se um membro do agregado inicia a vida activa, tal pode originar a perda do direito à prestação, que o mesmo é dizer o agravamento da situação económica do agregado.

Uma das apostas que a Irlanda e o Reino Unido têm preconizado na luta contra o desemprego tem sido o aumento de incentivos às entidades empregadoras e aos próprios trabalhadores, através da diminuição dos impostos. Outra das apostas vai no sentido de aumentar a formação dos trabalhadores, com o objectivo de melhorar o desempenho dos activos e tornar os desempregados mais capacitados para a procura de um novo emprego. A criação de mais empregos baseados no princípio da flexibilidade acabou

[35] Como tal, o montante das prestações tem também tido uma variação negativa, de forma a dissuadir os trabalhadores de abandonarem o mercado de trabalho. Em compensação, este contexto não tem conseguido incentivar a entrada de novos trabalhadores nesse mesmo mercado de trabalho.

por ter como consequência inevitável o crescente aumento de empregos pouco qualificados e mal remunerados.

Relativamente à protecção social na saúde, verifica-se que estes países apostam nas taxas moderadoras fixas. Desta forma, todos os doentes têm o mesmo tipo de desconto, independentemente do preço e do tipo de medicamentos (medidas também adoptadas na Alemanha e na Áustria). Contudo, mais recentemente, o Reino Unido criou o *National Health Service*, que possibilita o acesso aos cuidados de saúde de forma universal e quase gratuita.

A crise dos anos 80 levou a que parte das medidas a cargo do sector público fossem transferidas para o sector privado, embora esta mudança não tenha tido grande sucesso.

1.5.3. O modelo continental

O modelo continental, bastante marcado pela influência bismarckiana, tem como principal objectivo manter os rendimentos dos trabalhadores, o que significa que este modelo de protecção social se encontra ligado especificamente ao factor trabalho (numa lógica da solidariedade intergeracional). Mais ainda, como as prestações são calculadas em função dos rendimentos e da categoria profissional do trabalhador, apenas os que estão inscritos no regime contributivo têm direito a usufruir do sistema de protecção social. Existe então uma relação directa entre os direitos sociais e a situação profissional.

Os restantes membros da sociedade têm a obrigação de encontrar mecanismos de autoprotecção na eventualidade de ocorrência de riscos sociais. Assim, um modelo assente num pilar do individualismo abre nichos para relações de inferioridade e para formas de dependência e de sujeição (dificultando possíveis processos de mobilidade social). Neste modelo, o Estado tem uma fraca capacidade de intervenção, dando particular importância à iniciativa privada.

Neste modelo, onde se incluem a França, a Bélgica, a Alemanha, a Holanda, a Áustria e o Luxemburgo, predomina a lógica da solidariedade profissional, quer dizer, privilegia-se a população activa com salários mais elevados e acesso a benefícios

sociais, em detrimento da população desempregada. Mesmo na classe trabalhadora, os direitos destes são calculados em função da categoria profissional e do salário auferido. Organizada segundo as categorias sociais existentes e as suas desigualdades, esta distinção não promove a igualdade social, acentuando em vez disso o fosso já existente. A França tem, no entanto, escapado a esta tendência, através da promoção de medidas de carácter inovador (a forma como implementou o Rendimento Mínimo de Inserção é disso exemplo).

Na Alemanha, o seguro obrigatório, de influência bismarckiana, não procurou combater o pauperismo, mas sim afastar as classes operárias dos movimentos sociais. Inicialmente, este país criou apenas quatro tipos de seguros: de doença, de velhice, de acidentes de trabalho e de desemprego. Numa fase já posterior (em 1995), acrescentou o seguro de dependência, que visou fazer face ao envelhecimento demográfico, mas tendo também abrangido as pessoas portadoras de deficiências.

Já na Áustria, numa fase inicial, não foram contemplados estes quatro tipos de seguros, sendo valorizados apenas o seguro de doença e o seguro de acidentes de trabalho; em 1920, porém, foram acrescentados o seguro de desemprego e apoios específicos às famílias austríacas.

Como contrapartida, os Estados-Providência exigem à população activa elevadas contribuições para que possam prosseguir as medidas que têm vindo a implementar, tais como o reforço da protecção no desemprego, na velhice e na saúde (é de salientar que a Alemanha é o país com um maior nível de despesas relacionadas com a saúde; por sua vez, a Bélgica e o Luxemburgo têm tido como prioridade a diminuição dos encargos financeiros das famílias mais pobres).

Na Holanda, a protecção social na velhice é assumida a nível estatal. De facto, o serviço de assistência aos idosos é um direito que não se encontra descentralizado, pois é o próprio Estado que se encarrega de gerir o apoio domiciliário. A Holanda tem tentado lutar contra o consumo descontrolado das prestações sociais devido a razões financeiras. A generosidade do montante das prestações e a enorme flexibilidade nas condições de acesso têm vindo a ser questionadas pelo Estado.

Por seu turno, a Alemanha tem apostado, sobretudo, na formação profissional e nos incentivos à criação de mais empregos, ao nível da luta contra o aumento das taxas de desemprego. Também encontramos na Bélgica a criação de programas nacionais,

regionais e até locais, destinados exclusivamente aos desempregados de longa duração e aos jovens à procura do primeiro emprego (estas políticas de emprego contam já com o forte empenho de parceiros sociais desde 1990). A Áustria estimula a auto-responsabilização dos cidadãos em matéria de emprego, procurando que os desempregados e os jovens à procura do primeiro emprego desenvolvam estratégias de auto-iniciativa.

A dificuldade de sair de uma situação de dependência é, não só prejudicada pelo empobrecimento do papel da família, mas também agravada pelo facto de a maior parte dos desempregados viverem sós, não podendo recorrer aos rendimentos dos familiares, como aconteceria se a família fosse ainda uma unidade de apoio e de entreajuda.

Na luta contra as elevadas taxas de desemprego, a França e a Alemanha têm apostado na reforma antecipada, enquanto o Luxemburgo tem optado pela reforma parcial, proporcionando aos indivíduos uma continuação na rede de sociabilidades. O recurso constante às prestações de invalidez e à antecipação das prestações de velhice por parte da população desempregada levou a que a Áustria e a Holanda procurassem aumentar as restrições no acesso a este tipo de prestações. Na luta contra o desemprego não se encontram políticas que incentivem a entrada das mulheres no mercado de trabalho, ficando estas com a função de cuidar das crianças, dos idosos ou dos portadores de deficiências, em situações de dependência. Tal acontece porque, "*na maior parte dos países continentais, a noção de pleno emprego concerne principalmente ao sustento masculino da família*" (Palier, 2002: 217).

Segundo Esping-Andersen, o modelo conservador é cada vez mais um modelo pouco viável, fruto das alterações demográficas e da alteração da atitude da própria mulher face ao trabalho e à vida familiar (Esping-Andersen, 2001). Corroborando esta ideia, Bruno Palier considera que, relativamente ao sistema de protecção social, os países continentais "*são aqueles que encontram as mais graves dificuldades no novo contexto social e económico, porque são considerados os mais inadaptados às novas dinâmicas e os menos capazes de se ajustarem, de promoverem as reformas que parecem necessárias*" (Palier, 2002: 50).

1.5.4. Portugal e as especificidades do "modelo do Sul"

Abordamos os países da Europa do Sul como constituintes de um modelo distinto, tendo sempre presente que, "*para considerarmos a Europa do Sul como um conceito agregador, é necessário olhar para a extensão dos aspectos comuns e semelhantes das estruturas sociopolíticas destas sociedades, bem como os paralelismos nos seus processos de desenvolvimento. A Europa do Sul é uma realidade baseada em factores sociopolíticos e não geográficos*" (Silva, 2002: 32). Por outro lado, estes países caracterizam-se "*por terem esquemas de protecção social dualistas (...) e, simultaneamente, níveis rudimentares de protecção para largos sectores da população; por apresentarem uma combinação única entre tradições bismarckianas na Segurança Social e beveridgianas na saúde; e pelo impacto das políticas públicas e disposições organizacionais nos* outputs *distributivos*" (Silva, 2002: 39).

Os sistemas de protecção social no Sul assentaram no pressuposto de que ao Estado competiria apenas compensar os indivíduos na velhice e na infância, assim como em eventualidades como a invalidez, a doença ou em situação de desemprego pontual. O mercado de trabalho garantiria a provisão de rendimentos para os demais, dadas as suas características de "emprego estável e duradouro" e a grande capacidade de absorção de mão-de-obra. Este contexto tem vindo a mudar, sem terem mudado muitos dos pressupostos da protecção social tradicional. O emprego passou a caracterizar-se por grande instabilidade, precariedade, situações duradouras de afastamento do mercado de trabalho (desemprego) e trabalho informal.

Com o aumento dos preços das matérias-primas e da mão-de-obra, a Europa do Sul passa a depender cada vez mais das importações, desequilibrando a balança de pagamentos devido aos fluxos comerciais com outros países e, consequentemente, aumentando o défice externo. As poucas tentativas que são feitas no sentido de apostar na exportação vão no sentido de atingir apenas os mercados dos países em vias de desenvolvimento. Este défice estrutural conduz também ao recurso constante dos países do Sul aos empréstimos externos como forma de garantir o financiamento de novos projectos. Inevitavelmente "*o peso crescente do endividamento, em conjunto com o défice estrutural do comércio externo, são elementos fortemente negativos que afectam*

sobremaneira a independência financeira destas economias" (Courlet e Laganier, 1984: 81) e, consequentemente, da sua capacidade para investir nos domínios sociais.

Estes países do Sul, nomeadamente Portugal, Espanha, a Itália e a Grécia, comungam de um modelo que se afasta dos demais. É um modelo que sofre, simultaneamente, influências bismarckianas (na distribuição desequilibrada do sistema de protecção social para os activos de elevados salários e para os que têm uma reinserção profissional débil) e influências beveridgianas (na universalidade dos serviços de saúde)[36]. Ao mesmo tempo, é um modelo que acumula debilidades estruturais, constrangimentos económicos e falta de uma orientação política clara.

Nos países do Sul, muitas das políticas sociais foram desenvolvidas por regimes autoritários, que visavam abrandar a mobilização de movimentos operários e, ao mesmo tempo, conquistar a lealdade da sociedade em geral. Nestes contextos, o apoio da Igreja e da família enquanto parceiros na protecção e na garantia de um relativo bem-estar, ajudou a diminuir os impactos negativos. O papel activo da Igreja e da família foi impedindo a consolidação de políticas públicas e de Estados-Providência, devido ao reforço e sobrevalorização do papel compensatório das instituições sociais e das mutualidades, e diminuindo o peso reivindicativo junto do Estado.

A área da saúde teve, no entanto, uma evolução positiva. Assim, se numa fase inicial o sistema apenas protegia a classe trabalhadora (um apoio que diferia consoante a categoria profissional do trabalhador), sendo por isso financiado pelas quotizações sociais, numa fase posterior, evoluiu para a criação de um sistema nacional de saúde que, financiado agora pelos impostos, passa a proteger todos os cidadãos (independentemente da sua situação na profissão).

Apesar de estes países terem instituído a universalidade dos serviços de saúde, a qualidade dos serviços parece explicar a razão por que Portugal e a Itália são os países da Europa onde as populações mais recorrem aos serviços privados. Aliás, a concorrência entre o sector privado e o sector público nos cuidados de saúde é incentivada pelos próprios Estados. Outro aspecto que distingue este modelo dos anteriores é a existência de taxas moderadoras variáveis (por oposição às taxas moderadoras fixas), consoante os produtos farmacêuticos e os preços em vigor.

[36] A comunhão destes dois tipos de influência tem a ver com o facto de estes países viverem, periodicamente e de forma alternada, momentos de crescimento e momentos de austeridade.

O baixo crescimento económico, a maior vulnerabilidade destes países, é passível de gerar ou aprofundar as situações de pobreza absoluta e de exclusão social. O aumento deste tipo de situações fez também aumentar o clientelismo político e acentuou a lógica eleitoral da troca de benefícios por apoio político das massas populares.

Apesar de os Estados terem presentes estas preocupações, o fraco desenvolvimento do sector público e do sector privado não tem permitido a implementação de rápidas medidas de superação. As próprias relações de trabalho são bastante conflituais, devido à existência de diferentes ideologias e proximidades partidárias dos actores sindicais, que provocam continuamente alguma desarticulação da acção sindical. Apesar de os sindicatos assumirem um importante papel nas relações de trabalho (o direito sindical está mesmo presente na Constituição e organizado segundo disposições legais bem precisas), as taxas de sindicalização são bastante baixas por comparação com os restantes modelos. Aliás, na linha de Hardt e Negri (2005), começa a deixar de fazer sentido falar de organização sindical e de exército industrial de reserva, uma vez que os trabalhadores deixaram de formar uma unidade coerente e compacta (Hardt e Negri, 2005: 141)[37].

O facto de os Estados-Providência destes países terem sido os últimos a desenvolverem-se na Europa explica o motivo por que não viveram períodos prolongados de prosperidade. Com efeito, o seu surgimento deu-se num contexto de elevados índices de desemprego, principalmente de desemprego de longa duração, marcado por baixas qualificações, elevadas taxas de analfabetismo e o envelhecimento demográfico, este último a um ritmo mais rápido do que na restante Europa. Para além disso, verificou-se ao mesmo tempo o fenómeno crescente da economia paralela e da evasão fiscal.

Nos casos de Portugal e da Grécia, as políticas da família vão no sentido de aumentar a participação feminina no mercado de trabalho, para o que foi criada recentemente uma rede de ensino pré-escolar. Também na Itália surgem novas prestações concedidas às famílias de baixos rendimentos com filhos pequenos (medidas que também se desenvolveram na Alemanha, na Irlanda e no Reino Unido). Estas novas prestações procuram complementar os baixos salários destas famílias, garantindo ao mesmo tempo que os seus membros continuem a trabalhar. Em Espanha, as políticas de

[37] O fim progressico da contratação colectiva garante as condições para a fragilização da acção colectiva e para a divisão dos interesses dos trabalhadores. A competição passa, assim, para o domínio intragrupal, verificando-se entre os próprios trabalhadores.

família são assumidas como um instrumento de luta contra a pobreza. A partir de 1985, os encargos familiares deixam de ser calculados em função do número de crianças e passam a ser calculados através do nível de rendimento familiar.

Embora o modelo do Sul seja detentor da maior taxa de desemprego na Europa (à excepção de Portugal), tal não significa um maior peso para os orçamentos dos Estados. A persistência do tipo de família alargada (ou seja, de formas tradicionais de solidariedade) e os reduzidos valores das prestações permitem que um ou mais elementos de um agregado familiar entre no desemprego sem imediatamente pôr em risco a sobrevivência do agregado. Isto porque os restantes membros activos contribuem para o orçamento familiar, retardando ou diminuindo a necessidade de se recorrer à protecção social.

A importação de medidas provenientes dos outros modelos encontra-se dificultada, porque o Sul mantém ainda características tradicionais, especificidades próprias, que exigem medidas que se integrem numa sociedade onde tende a prevalecer a centralidade da família e da organização social solidária.

No caso específico de Portugal, algumas tendências têm vindo a acentuar a distância face aos modelos mais desenvolvidos. Em termos globais, a estrutura das receitas públicas em Portugal, no período entre 2000 e 2001, evoluíram no sentido positivo, com excepção das transferências correntes, que tiveram uma variação percentual de (-)0,1%. Embora o total de receitas tenha aumentado de 2.627.878,4 milhares de contos para 2.848.508,8 milhares de contos (registando-se como tal um acréscimo de 8,4%), o saldo de 1999 (107.998,4 milhares de contos) é ainda superior ao saldo de 2000 (104.556,9 milhares de contos). Da execução orçamental, destacamos a categoria das despesas correntes e a categoria das transferências correntes. Entre 2000 e 2001 houve um aumento significativo das despesas correntes de 2.109.886 milhares de contos para 2.319.617,4 milhares de contos, à custa do aumento do número de pensionistas que se tem vindo a verificar nos últimos anos.

Por sua vez, o aumento das transferências correntes (de 93.999,5 milhares de contos para 102.039,1 milhares de contos) deve-se, sobretudo, ao aumento das transferências para o emprego e para a formação profissional, com origem no Orçamento da Segurança Social (Segurança Social, edição electrónica, www.seg-social.pt).

A partir dos dados do Instituto Nacional de Estatística (INE, 2002g) sabemos que, no ano de 1999, do total de 1.110.927 agregados familiares, 205.163 agregados, ou seja 18,5% do total de agregados, auferiu um rendimento bruto que se situa no escalão de até 3.492 milhares de euros. Um outro número de agregados (117.353 agregados, ou seja, 10,6% do total de agregados) recebeu entre 4.988 e 6.983 milhares de euros. Estes dois escalões são aqueles onde se encontram então a maioria dos agregados familiares, o que significa que existe uma concentração dos agregados nos escalões de rendimentos mais baixos e uma polarização nos escalões de rendimentos mais elevados. Por exemplo, no escalão de mais de 99.760 milhares de euros de rendimento bruto apenas encontramos 12.995 agregados familiares (um peso de 1,2% sob o total de agregados).

Retomando o total dos agregados familiares, contabilizaram-se em 1999 um rendimento bruto de 18.970.016 milhares de euros, um rendimento líquido de 14.891.862 milhares de euros, um rendimento colectável de 14.628.408 milhares de euros e, por último, um Imposto sobre o Rendimento Singular liquidado de 2.645.151 milhares de euros. Dos dados disponíveis (INE, 2002g), podemos concluir que no ano de 1999 o país teve um rendimento bruto de 18.970.016 milhares de euros, dos quais 14.891.862 líquidos. Desses 18.970.016 milhares de euros em bruto, 14.628.408 foram rendimentos colectáveis e 2.645.151 foram liquidados no Imposto sobre o Rendimento Singular.

De referir que o sistema de tributação português é bastante permeável a situações de evasão e desvio, na medida em que muitas das empresas contabilizam como despesa gastos ostentatórios e sumptuários, tendo no final do ano um total de despesas superior ao total de receitas, ou seja, apresentam prejuízo. Por outro lado, a subfacturação destas empresas vai sobrecarregando, por um lado, os trabalhadores e as empresas que pagam os seus impostos e, por outro, o Estado.

O total da cobrança dos principais impostos, no ano de 1999, é de 24.293.110 milhares de euros. O Imposto sobre o Rendimento Singular e o Imposto sobre o Rendimento Colectivo liquidados apresentam os valores mais altos de cobrança (com 5.097.934 e 3.200.934 milhões de euros, respectivamente), a seguir à receita líquida do Imposto sobre o Valor Acrescentado (que é de 8.726.968 milhares de euros). O imposto sobre as sucessões e as doações apresenta o valor mais baixo, com um total de apenas 92.936 milhares de euros (INE, 2002g). A receita da administração do Imposto sobre o Valor Acrescentado no ano de 1999 somava um total líquido de 7.484,5 milhões de

euros. Deste total, sabemos que as receitas foram de 9.577,9 milhões de euros (na sua maioria provenientes das receitas normais mensais) e os reembolsos foram de 2.093,5 milhões de euros, maioritariamente provenientes dos reembolsos normais (INE, 2002g).

No ano de 2001, o produto interno bruto a preços de mercado *per capita* corresponde a 11,9 milhares de euros no país, cabendo à Região do Norte um total de 9,6 milhares de euros. Entre 2000 e 2003, o produto interno bruto em Portugal aumentou de 115.546 milhões de euros para 130.448 milhões de euros. Em termos *per capita* e nominalmente, o produto interno bruto aumentou de 11.294 euros em 2000 para 11.941 euros em 2001 (INE, edição electrónica, www.ine.pt). Verificamos também que em Portugal o total do rendimento disponível bruto aumentou de 116.518 milhões de euros em 2000 para 122.979 milhões de euros em 2001 (INE, 2003f: 140).

Analisando a capacidade de poupança das famílias portuguesas, verificamos que a média portuguesa aponta em 2001 para 18% de agregados familiares com capacidade de poupança e 82% com fraca ou nula capacidade de poupança (INE, 2004b: 94). Do total de receitas médias líquidas anuais dos agregados familiares (16.189 euros em 2000) 14.008 euros foram relativos às receitas monetárias e 2.181 euros às receitas não monetárias. Dentro das receitas monetárias, a maior fonte de receitas provém do trabalho por conta de outrem, com 49,6% (INE, 2002j, Cap. 2: 40).

Analisando novamente as receitas médias líquidas anuais, mas agora no que respeita à principal fonte de receita do agregado, encontramos uma maior incidência do trabalho por conta de outrem, quer dizer, a maior parte das receitas é proveniente de agregados em que os seus representantes são trabalhadores dessa categoria (20.843 euros, dos quais 18.517 euros são receitas monetárias e 2.326 euros receitas não-monetárias). Segue-se depois o trabalho por conta própria como a segunda principal fonte de receita dos agregados (16.795 euros, dos quais 14.510 euros são receitas monetárias e 2.285 euros receitas não-monetárias), seguido de perto de outras receitas, monetárias ou não (16.410 euros). As fontes de receita menos comuns são as pensões (9.459 euros) e a assistência social (8.505 euros).

Na análise das despesas médias dos agregados familiares encontramos, no ano de 2000, a Região de Lisboa e Vale do Tejo e a Região do Norte como as que têm uma maior saída de despesas (15.164 euros e 14.061 euros, respectivamente), ultrapassando

a média de despesas do país que é de 13.828 euros. Por sua vez, a Região do Alentejo apresenta apenas um total de despesas de 11.022 euros (INE, 2002j: 13).

Neste mesmo ano, não obstante ter aumentado o total de despesas médias anuais dos agregados familiares por comparação com o ano de 1999, há uma diminuição das despesas relacionadas com a habitação, os produtos alimentares, as bebidas não alcoólicas e os transportes. A categoria do ensino, por seu lado, continua a ter os valores mais baixos. Por sua vez, registamos um aumento das despesas dos agregados familiares com o vestuário e o calçado, a manutenção da habitação, a saúde, as comunicações, as práticas de lazer e os hotéis, restaurantes, cafés e similares.

A partir do século XIX, os países europeus começaram a esboçar instrumentos e medidas para um sistema de protecção social. No entanto, cada grupo seguiu o seu próprio caminho, pelo que o termo "modelo social europeu" não designa um conjunto de países uniformes nas suas políticas sociais, mas um conjunto de países que se distinguem entre si.

1.6. Reconsiderando uma alternativa

A análise comparativa dos sistemas de protecção social desenvolveu-se basicamente a partir dos anos 60, tendo tido o seu expoente na tipologia elaborada por Esping-Andersen (Esping-Andersen, 1999). O autor agrupou os sistemas de protecção social na Europa em três grandes regimes, como atrás já referimos.

Mais tarde sucedeu-lhe uma tipologia porventura menos conhecida, mas com uma enorme relevância analítica, da autoria de Bruno Palier (Palier, 2003). Analisando especificamente os sistemas de reforma, o autor distingue quatro famílias de sistemas: os sistemas bismarckianos (vigentes na França, na Alemanha e no Japão), que oferecem prestações unificadas fundadas na base da repartição); os sistemas bismarckianos de segunda geração (os casos da Suécia, da Noruega e da Finlândia), que combinam uma reforma universal e um sistema por repartição obrigatório, tendo em conta as prestações ligadas ao rendimento; os sistemas multipilares (praticados na Dinamarca, na Holanda e na Inglaterra), que oferecem uma combinação de uma reforma universal com regimes obrigatórios e assentes num regime de capitalização de reformas profissionais; e, finalmente, os regimes residuais (Irlanda e Estados Unidos), que se contentam com uma

reforma social de base, sendo os sistemas complementares passíveis de funcionar por capitalização (Palier, 2003).

A complementaridade entre os princípios da repartição e da capitalização parece ser um instrumento que permite às instâncias de poder mobilizar para a esfera privada algumas das consequências do choque demográfico actualmente em curso. No entanto, o autor sustenta que as reformas levadas a cabo na Europa ao longo dos últimos vinte anos não alteraram as bases dos Estados-Providência. Pelo contrário, essas reformas tenderam a fortalecer a lógica específica de cada um dos sistemas. Assim, os Estados-Providência de cariz mais liberal reforçaram a mercadorização das suas políticas sociais; por seu turno, os Estados-Providência sociais-democratas voltaram ou mantiveram os objectivos de uma distribuição igualitária e de uma acentuação do peso da orientação sobre o trabalho. Por fim, a maior parte dos Estados-Providência continentais manteve-se praticamente inalterável, desde logo porque estes países se encontram numa fase de necessidade de reformas, que constitui uma situação muito complexa de materialização dessas reformas e de reforço do Estado-Providência. Aliás, tanto na França como na Alemanha, no caso concreto do regime de pensões, as grandes reformas basearam-se sobretudo em alterações do regime de cálculo, mais do que em alterações da lógica do sistema (Palier, 2003). Muitas vezes a fundação dos sistemas de protecção social com base na tributação do trabalho resultou num aumento dessas mesmas quotizações sociais, considerado por muitos como desfavorável à criação de novos empregos (Palier, 2003).

Assim, o principal desafio parece ser a reforma dos sistemas de protecção social, num contexto de debilidade económica e de desemprego, face a uma necessidade (muitas vezes uma exigência) de mecanismos de protecção social cada vez mais fortes e efectivos. Trata-se, portanto, de tornar as políticas sociais mais favoráveis ao emprego, reduzindo sempre que possível o peso da tributação ao trabalho. Este objectivo terá de ser realizado sem inflacionar excessivamente as despesas sociais e articulando e reconciliando as políticas sociais com as políticas económicas. Só desta forma será possível desenvolver um Estado-Providência cada vez mais efectivo. No entanto, vale a pena referir que a manipulação destes objectivos e o argumento da sustentabilidade da Segurança Social têm servido, não raras vezes, para justificar medidas de amputação da capacidade de intervenção do próprio Estado-Providência, quando não medidas de diminuição dos direitos sociais adquiridos pelos cidadãos.

Os sistemas de protecção social combinam aspectos da Segurança Social (redistribuição por diferentes fases da vida) com elementos redistributivos (redistribuição por diferentes grupos beneficiários) e assumem-se como muito relevantes na definição de melhores condições de vida dos cidadãos da União Europeia. Aliás, os benefícios sociais reduzem o número de pessoas em risco de pobreza nos Estados-Membros em valores que oscilam entre os 5%-15% (na Grécia e na Itália) e mais de 70% na Finlândia. A média de redução do risco de pobreza na União Europeia é de 31%.

Trataremos seguidamente da construção do modelo de análise orientador da investigação, a partir do estudo já desenvolvido e tendo em conta o objecto fundamental da presente investigação, que se traduz na análise da aplicação do R.M.G. em Vila Nova de Gaia, quer no quadro nacional, quer no quadro europeu.

CAPÍTULO 2. PARA UMA LEITURA SOCIOLÓGICA DOS PROCESSOS

2.1. A organização do Estado e as políticas públicas

Os países ocidentais democráticos ensaiaram a promoção de algumas medidas políticas, não conseguindo, no entanto, erradicar a pobreza. Aliás, crescimento económico, aprofundamento das desigualdades e desemprego são três realidades que podem coexistir num mesmo espaço e num mesmo tempo.

A vulnerabilização é um processo cumulativo de um conjunto de riscos, dificuldades ou *handicaps*, através de trajectórias de vida que reforçam diferentes tipos de rupturas e perdas ou privações, as quais são agravadas pelos mecanismos sociais de estigmatização prévios ou posteriores ao processo de ruptura. Este processo é estrutural, mesmo em contextos socioeconómicos de prosperidade, na medida em que a pobreza é uma noção de privação (por comparação de uns indivíduos com outros) no interior de uma sociedade com normas e valores em mudança (Townsend, 1993).

Nas sociedades pré-modernas, os riscos eram sobretudo externos à sociedade. Imperavam os riscos naturais, climáticos, geológicos, que, embora tendo consequências para a sociedade (na produção agrícola, por exemplo), não estavam sujeitos à intervenção directa do Homem. Do ponto de vista comunitário, a coesão estava garantida pelas redes formais (como as *guildas* ou as corporações) e pelas redes informais (comunitárias, de vizinhança, de entreajuda). Como diz Georges Duby, é a sociedade dos "*enquadrados, protegidos, munidos*" (Duby, 1966: 25).

As sociedades modernas trazem uma nova forma de organização social e um novo estatuto para o indivíduo, assumindo uma perspectiva de maior liberdade da acção individual, na qual a coesão social não se faz anulando os indivíduos, mas, pelo contrário, assumindo as especificidades e liberdades individuais. Emerge assim a sociedade de indivíduos (Elias, 1993), que necessita de mecanismos internos de regulação, de forma a evitar a insegurança total e o risco de destruição da própria sociedade.

Os riscos sociais, outrora colectivos ou colectivizados, passam a reconfigurar-se. Num processo de negociação individual, estes riscos passam a ser riscos sociais privatizados, que se traduzem em políticas de carácter mais individual, pessoal e assistencial. A protecção social não é, pois, um elemento estrutural, colectivo ou universal. É um elemento pontual, paliativo e meramente assistencial. Inaugura-se assim a "protecção assistencialista" como vector fundamental da (lacunar) intervenção estatal no domínio das vulnerabilidades sociais.

O principal objectivo deste modelo de intervenção baseado no assistencialismo é controlar os grupos sociais vistos como mais perigosos, reagrupando-os todos numa mesma categoria e colocando-os em bairros, asilos, hospitais, etc., espaços destinados a receber e a controlar grupos sociais passíveis de ameaçarem a ordem social. Manter a ordem pública não é somente uma preocupação estatal, mas também das próprias classes dominantes, que consideram que os grupos marginais são ameaçadores dos seus direitos. Este modelo repressivo apresenta uma lógica de actuação finalista, ou seja, não procura prevenir novas situações de pobreza, mas apenas actua *a posteriori* e numa base assistencialista.

Estamos, como tal, na presença de um paradoxo: se, por um lado, esperamos que os grupos sociais mais fragilizados tenham consciência da sua situação de excluídos (mantendo uma postura de submissos e de dependentes) e que refaçam o seu quotidiano em função desse estigma (recorrendo ao assistencialismo), por outro, para serem bem sucedidas, as políticas sociais contam com a capacidade destes grupos para rejeitarem o seu estatuto e para posteriormente repensarem o seu futuro, construindo novos projectos. Ou seja, *"mantém-se uma dependência crescente do assistido para, a termo, lhe possibilitar a sua independência"* (Frétigné, 1999: 118).

Desta forma, o assistencialismo serve à reprodução da pobreza, uma vez que as instituições assistenciais mobilizam basicamente recursos económicos e ignoram a mobilização de mecanismos de poder: *"as instituições assistenciais, através de práticas de despolitização, servem normalmente de válvula de escape ao funcionamento da sociedade, colocando sob tutela os indesejáveis e actuando como agências de normalização. Criadas para promover a erradicação da pobreza, acabam por reforçá-la"* (Fernandes, 1991: 60).

Na esteira de Loriol, a vivência da exclusão social assume diversas formas, ora numa lógica de vitimização e de adopção de uma postura passiva (aceitando as condições de vida), ora lutando no sentido de uma crescente afirmação da cidadania (desenvolvendo mecanismos de fuga a estas situações) (Loriol, 1999). Com efeito, *"enquanto uns encontram a sua saída, outros são levados a aceitar como natural a sua condição. Assim se reproduz a sociedade e se conserva o equilíbrio e a harmonia na desigualdade"* (Fernandes, 1991: 49). No caso da adopção de uma postura activa, verificamos que muitos indivíduos são capazes de construir um projecto de vida e de se projectarem nele, reagindo positivamente sobre a sua situação.

A "pobreza envergonhada" também se manifesta nos indivíduos que vivem na dependência de subsídios sem deixarem, contudo, de manter práticas anteriores, numa tentativa de conservar a anterior imagem de pertença a uma classe mais abastada. Assim, a ocultação e a dissimulação são os mecanismos de recusa da passagem para uma condição socialmente desvalorizada (Loriol, 1999). Por sua vez, o *imobilismo social* não permite, muitas das vezes, uma fuga à pobreza rumo a uma nova posição social mais privilegiada.

A incorporação de uma cultura da pobreza resulta num processo de acomodamento dos mais pobres face aos benefícios que recebem e aos seus modos de vida, num processo que se torna vicioso e impeditivo da reinserção. Assim, *"há famílias que auferem substanciais rendimentos e continuam a viver em insalubres tugúrios. Há rurais que buscam barracas na periferia de grandes centros urbanos para terem direito a uma casa cedida pela edilidade"* (Fernandes, 1991: 55). Esta interiorização da cultura da pobreza pode ser um elemento explicativo central do processo de "imobilização social" dos indivíduos e dos grupos, de forma cumulativa e multidimensional, no sentido das "*desigualdades multiplicadas*" (Dubet, 2001). No entanto, a análise da cultura da pobreza deve ser contida nos seus limites teóricos. É verdade que as dinâmicas culturais e os modos de vida são factores reprodutores da condição do pobre. Mas é também verdade que a abordagem "ideológica" da cultura da pobreza pode servir à "dessocialização" da pobreza, atribuindo os insucessos das políticas sociais aos próprios pobres, mais do que à organização dessas políticas e à sua génese institucional.

Desta forma, *"quando os excluídos mergulham num universo de fragilidades, as políticas sociais têm de possuir a capacidade de abrir horizontes de futuro, conferindo graus suficientes de confiança à vida das pessoas. Neste caso, as representações sociais*

tendencialmente voltadas para a reprodução social necessitam de ser alteradas de modo a favorecer a produção social" (Fernandes, 2000b: 212).

A sucessiva acumulação de várias crises económico-sociais e o crescente demissionismo estatal faz desaparecer as poucas certezas ainda existentes relativamente ao futuro. Esta nova zona de incertezas abre nichos à conflitualidade e à violência e, da mesma forma, permite o surgimento de identidades culturais distintas, tendo como base de aglutinação a religião, a etnia, entre outras (Dubet, 1987; Dumont e Pequet, 1997). O reforço destas micro-identidades culturais aumenta com o despertar de um sentimento generalizado de individualismo. Nas palavras de António Teixeira Fernandes, *"o Estado vem-se retirando de vários sectores da vida social, que antes lhe incumbia proteger, deixando o espaço aberto a um individualismo que destrói a acção colectiva e permite o desenvolvimento do sofrimento em diversos segmentos da população"* (Fernandes, 2000b: 205).

Os serviços públicos começam a ser alvo de uma desestruturação progressiva e de um desinvestimento gradual, legitimados pela ideologia neoliberal da crise e da ineficiência. Curiosa metamorfose: o desinvestimento público passa a ser consequência dos (produtiva e economicamente) ineficientes serviços públicos, quando normalmente fora o primeiro que determinara os insucessos do segundo. Mais: a razão do desmantelamento dos serviços públicos é, ironicamente, o instrumento da sua avaliação.

A protecção (social) é anterior à existência do Estado. Podemos encontrá-la inicialmente como uma acção informal, de carácter religioso e familiar, baseada na entreajuda comunitária.

No século IV a. C., na Grécia antiga, Platão idealizou um Estado que fizesse todos os homens felizes, possibilidade que, segundo o filósofo, residiria somente na República. Contudo, se nos debruçarmos sobre a sua teoria expressa na obra *A República* (Platão, 1973), encontramos já uma sociedade assente em fortes desigualdades sociais[38]. Para Platão, a evolução das formas de organização social começam pelas formas de governo que já existiam naquela época (e que eram apontadas como malignas) e terminam na forma de Estado ideal – a República.

[38] Deve notar-se, no entanto, que nem as mulheres, nem os escravos participavam nos debates e que tudo era decidido, em última análise, pelos cidadãos da *polis*.

A República é uma sociedade de tipo vertical, composta pelos incluídos e pelos excluídos. As desigualdades existentes são intercategoriais (incluem as três categorias) e não-intracategoriais (pois cada classe é homogénea). Se Platão afirma que a República só pode funcionar se for estruturada de uma forma única, então numa estrutura inalterável todos os males que este modelo de Estado trouxer serão igualmente inalteráveis, logo incontornáveis. Assim, o estado de pobreza dos artífices e lavradores é aceite de forma natural, pois, tal como defende a corrente do liberalismo na actualidade, qualquer Estado em crescimento beneficia alguns, ao mesmo tempo que prejudica outros, sem que nada se possa fazer.

Num prisma de análise distinto, Immanuel Kant pretende tratar as melhores formas de combater os males que a humanidade enfrenta, numa linha de algum pessimismo antropológico que acompanha o seu pensamento. Segundo Kant, toda a Filosofia da História é uma filosofia da guerra, porque o mundo apresenta-se desde sempre sob a forma de violência, já que os homens são naturalmente egoístas e imorais. O indivíduo só se realiza na satisfação das suas próprias necessidades e desejos; daí que entre facilmente em conflito com os outros indivíduos. O homem vivendo em sociedade *"necessita de uma entidade superior, que condicione a sua própria vontade e o obrigue a obedecer a uma vontade assumida para todos"* (Kant, 1981: 50 e 51).

O mesmo se passa com os Estados: como os indivíduos são naturalmente violentos, as guerras são inevitáveis e ocorrem com muita frequência. Os Estados entram em guerra porque cada um procura defender os seus interesses egoístas. Contudo, Kant acredita que é possível estabelecer a paz entre os Estados, na medida em que as sociedades passam da anarquia à lei e da dispersão social a agrupamentos políticos cada vez mais alargados. A República *"é muito difícil de estabelecer e mais ainda de conservar, até ao ponto em que tantos afirmam que a República é um Estado de anjos e que os homens, com as suas tendências egoístas, são incapazes de viver numa constituição tão sublime"* (Kant, 1933: 45). Assim, *"sobre as diferentes vontades particulares de todos é necessário uma causa que as una, para constituir a vontade geral, e essa causa unitária não pode ser nenhuma das vontades particulares"* (Kant, 1933: 54).

De facto, os Estados tendem a abandonar o seu estado anárquico e unem-se na construção de uma sociedade civil universal. O Direito existe para que seja limitada a liberdade de cada indivíduo, ao mesmo tempo que deixa espaço para que este

desenvolva as suas capacidades dentro de um quadro normativo. Desta forma, cada Estado passa a ver garantidos os seus direitos, não sendo necessário o uso da força. *"A ideia de uma constituição em harmonia com os direitos naturais do homem, a saber, aquela em que os que obedecem à lei, ao mesmo tempo, devem criar leis, torna-se a base de todas as formas de Estado"* (Kant, 1981: 113).

Na perspectiva de Kant, a República é o único regime em que o poder é exercido segundo leis bem definidas e feitas de acordo com o consentimento de todos os cidadãos que se encontram representados. A democracia é, apesar disso, um regime perigoso, que rapidamente pode degenerar em anarquia, na medida em que não existe separação de poderes: se um soberano age erradamente, só a República o pode julgar, pois separa claramente os poderes legislativo e executivo, e só ela é capaz de garantir o direito universal já referido. *"O republicanismo é o princípio da separação do poder executivo – o governo – e do poder legislativo"* (Kant, 1933: 23). Kant aponta então este regime como uma forma de podermos aspirar à paz perpétua: *"A constituição republicana, para além da natureza da sua origem, que nasce da clara fonte do conceito de direito, ...* [tem] *a vantagem de ser a mais propícia para chegar ao desejado fim: a paz perpétua"* (Kant, 1933: 21).

No século XIX, Alexis de Tocqueville considerava que as sociedades viviam numa desigualdade permanente e dominadas pela hierarquia e pela tradição, pelo que a posse da terra era ainda um factor determinante para a posição social (Boudon, 2005). O sistema de valores em vigor era na sua generalidade respeitado, não havendo lugar para grandes tensões ou conflitos (Tocqueville, 2000).

A democracia surge numa perspectiva de negação da desigualdade permanente, de luta contra os extremos da opulência e da riqueza: *"imaginemos que existia um corpo legislativo representante da maioria sem ser necessariamente o escravo das paixões dessa mesma maioria, um poder executivo auto-suficiente, e um poder judicial independente das outras duas autoridades; haverá mesmo assim um governo democrático, mas já sem qualquer risco de tirania"* (Tocqueville, 2000: 60 e 61). Na democracia, as diferenças existentes de educação, riqueza ou outras já não são suficientemente fortes, pelo que as relações sociais se baseiam numa nova comunidade de indivíduos iguais. A liberdade deixa então de ser vivida como um privilégio de alguns e passa a ser vivida como um direito de todos. Para que os indivíduos possam

viver a sua liberdade, têm que se afirmar enquanto agentes responsáveis, capazes de aumentarem progressivamente a sua esfera de acção.

Ao Estado cabe destruir a velha ordem hierárquica e suprir as necessidades igualitárias dos indivíduos. Por outro lado, Tocqueville sublinha o facto de o princípio da centralização da aristocracia aparecer como um aspecto dominante da democracia. Este seria o maior perigo do sistema democrático, havendo por isso um confronto directo entre o governo e o indivíduo. Esta antítese faz com que a principal preocupação das sociedades democráticas seja restringir o poder do Estado por via da participação colectiva. De facto, *"as nações dos dias de hoje não podem impedir o alastramento das condições de igualdade. Mas dependerá delas se essa igualdade for sinónimo de servidão ou de liberdade, de sabedoria ou de barbárie, de prosperidade ou de miséria"* (Tocqueville, 2000: 78).

Para além da liberdade, existe ainda outra condição necessária para que se verifique a passagem de um regime aristocrático para um regime democrático (a existência de uma ordem social, partindo uma vez mais da noção de igualdade). Se, por um lado, para garantir a liberdade individual é necessário estabelecer uma ordem (garantindo espaços isentos de interferências alheias), por outro lado, a ordem social só pode ser garantida através de restrições impostas aos cidadãos.

Alexis de Tocqueville propôs uma interpretação coerente da passagem da sociedade do Antigo Regime, sociedade composta de "Ordens" e de "Estados", para a sociedade moderna, que ele designa democrática e que se caracteriza pela mobilidade social dos indivíduos. A sociedade democrática cria condições favoráveis para o crescimento e para a igualdade, como mostra o exemplo da América, mas ameaça certos valores, especialmente a liberdade. Trata-se assim de estabelecer os fundamentos de uma "*ciência nova*" da sociedade para prevenir esta ameaça.

Segundo Tocqueville, a democracia define-se pela igualdade de condições e engloba três processos: o movimento de igualização dos direitos individuais (políticos e cívicos), em que esta igualdade dos direitos é inseparável da extensão das liberdades públicas a todos os membros da sociedade; a difusão de um certo bem-estar material a toda a população, o que permite aceder às posições sociais elevadas (num trajecto de mobilidade social ascendente), e a generalização de uma representação igualitária das relações sociais. Esta tendência pluridimensional para a igualdade de condições é

assumida por uma vasta classe média. Assim, a democracia não se caracteriza unicamente por um regime político que garante as liberdades. Ela traduz também um Estado social marcado pela igualdade, a qual se entende tanto como um estado de espírito, como um estado de facto. O Estado democrático identifica-se pela igualdade de direitos e pela igualização das condições. No domínio político, a igualdade dos direitos significa primordialmente a passagem da sociedade monárquica, na qual os indivíduos são considerados como sujeitos desigualmente dotados de privilégios, para a sociedade democrática, onde eles se tornam cidadãos e onde todos olham a lei como sua obra.

Para o autor, em democracia, as relações de trabalho são fixadas mediante um contrato que se baseia num acordo de vontades livres limitando de forma temporária os direitos e os deveres dos contratantes[39]. A democracia tende para a generalização do bem-estar, e a função do governo democrático é a produção de bem-estar. O estado de espírito democrático significa que os indivíduos se sentem e pensam como iguais. Nas sociedades democráticas a mobilidade social transforma as relações entre os homens; se as desigualdades reais subsistem, a opinião pública cria uma "*igualdade imaginária*" entre todos os homens, que repousa no facto de as posições sociais de cada cidadão se poderem inverter (Boudon, 2005).

Por seu lado, John Stuart Mill defende uma corrente utilitarista, que consiste em transpor para o plano relativo o que era até então tido como absoluto e transcendente. Deste modo, partindo do princípio de que os homens devem construir um sistema baseado na lei e na razão passível de garantir a felicidade, o autor entende que todas as acções humanas são justas quando buscam atingir essa felicidade e injustas quando visam o contrário. Como tal, as leis sociais devem colocar a felicidade de cada indivíduo em total harmonia com os interesses da comunidade. Por outras palavras, *"uma sociedade entre seres semelhantes só pode existir baseada na compreensão de que os interesses de todos devem ser igualmente respeitados"* (Mill, 1961: 54). Para Stuart Mill, o utilitarismo ou o princípio da felicidade não é ainda o fim único das sociedades actuais. Pelo contrário, segundo ele, *"toda a história do progresso social tem sido uma série de transições pelas quais os costumes ou as instituições deixam sucessivamente de ser considerados como necessidades primárias da existência social para passarem à categoria de injustiças e tiranias"* (Mill, 1961: 99 e 100). No entanto,

[39] Assim, para Tocqueville, uma sociedade democrática tende a apagar progressivamente as distinções de classe e a uniformizar crescentemente as condições de vida. A sua preocupação principal será sempre a do bem-estar material. Esta sociedade terá paixão pela igualdade e gosto pela liberdade.

ao manifestar o desânimo relativamente ao processo histórico, o autor não deixa de fazer uma referência à incapacidade humana, e não ausência de vontade, para intervir individual ou colectivamente na sociedade: *"os homens perdem as suas aspirações mais elevadas, tal como perdem a sua finura intelectual, porque não dispõem de tempo ou de oportunidade para as cultivarem; e entregam-se aos prazeres inferiores, não porque deliberadamente os prefiram, mas porque são os únicos a que têm acesso"* (Mill, 1961: 25).

Nas sociedades tradicionais a individualidade existia em excesso, pelo que a maior dificuldade consistia em estabelecer a ordem social, de modo a que os homens dominassem os seus impulsos. A lei surge então para afirmar o poder sobre o homem em todas as suas vertentes.

Nas sociedades actuais, o Estado faz com que os povos aceitem a autoridade pública como reguladora de toda a conduta privada[40]. Contudo, *"os que governam tanto são escravos da sua organização e disciplina, como os governados o são deles"* (Mill, 1973: 246). Por seu turno, as minorias aceitam essas regras de conduta; logo, ao não fazerem escolha alguma, não estão a exercer as suas faculdades, pois não gozam da liberdade a que têm direito. Nestas sociedades, a individualidade está bem disciplinada e os homens pecam agora pela ausência de impulsos e de espontaneidade. Todas as classes sociais vivem sob uma vigilância apertada, agindo de acordo com aquilo que é costume. Os indivíduos "perdem-se" nas multidões. Assim, quer a aristocracia, quer a democracia representam estados de mediocridade colectiva, pois todos os soberanos se deixam conduzir pelos conselhos e influências de outros homens. Nestes dois regimes, tudo o que se revela excêntrico e foge à tirania da opinião pública é objecto de censura. Ora, *"o facto de tão poucos hoje ousarem ser excêntricos assinala o perigo principal da época"* (Mill, 1973: 165). Acontece que *"a natureza humana não é uma máquina que se construa segundo um modelo e se ponha a fazer exactamente o trabalho que se lhe destina, mas sim uma árvore que precisa de crescer e desenvolver-se em todas as suas partes"* (Mill, 1973: 152).

O princípio da liberdade defendido por Stuart Mill só se pode aplicar em sociedades ditas avançadas, onde a humanidade procurará o aperfeiçoamento por meio da discussão livre e igual: *"no fim de contas, o valor de um Estado depende do valor*

[40] A suposta liberdade individual é controlada por uma ordem social estabelecida pela maioria que define as regras de conduta da humanidade e que tem dificuldade em entender que essas regras não são do proveito e do bem-estar de todos.

dos indivíduos que o compõem" (Mill, 1973: 250). Apesar de ser necessário que se verifiquem algumas regras gerais na conduta dos seres humanos – os próprios interesses de cada indivíduo e, em particular, a sua espontaneidade –, estas devem ser deixadas ao livre exercício de cada um. O Estado não pode intervir em questões inerentes à liberdade do indivíduo, nem tão-pouco querer fazer aquilo que os indivíduos fazem melhor, pelo que não há necessidade nenhuma de aumentar o poder estatal. Na sua perspectiva, *"um Estado que reduz os homens à condição de anões, a fim de que eles sejam mais dóceis instrumentos nas suas mãos (...) verá que com pequenos homens nenhuma coisa grande pode realmente efectuar-se"* (Mill, 1973: 250).

No entanto, neste período, o proteccionismo assistencial acarretava também alguns mecanismos de dependência e de contrapartida. A par do espírito de entreajuda que existia entre aquele que protegia e aquele que era protegido, desenvolviam-se paralelamente mecanismos de troca, coercivos e arbitrários, que faziam do protegido alguém à mercê do protector. Por exemplo, em troca de ajudas materiais, a sociedade ia exigindo como contrapartida que os grupos sociais mais fragilizados interiorizassem os padrões de vida tidos como dominantes. Criava-se, então, uma relação de inferioridade e de dependência de uns em relação aos outros. Sendo assim, *"aqueles que são alvo de políticas de ajuda acabam sendo aprisionados num estatuto de pedintes e* [...], *em nome do amor do próximo,* [...] *institucionalizam-*[*se*] *formas perversas de dependência e sujeição"* (Queiroz e Gros, 1996: 7).

Com o reforço de outras formas de dependência, já não era possível aos grupos socias desfavorecidos aceder a processos de mobilidade social ascendente. Desta forma, eram de imediato encarados pelos grupos dominantes como indivíduos pessimistas e sem capacidades autónomas, o que viria a dar origem a todo um processo de rotulagem e de estigmatização.

2.2. A abordagem das correntes teóricas clássicas

No século XIX, o liberalismo (com grande influência sobretudo nos países da Europa Ocidental) defende a ideia de que o mercado deveria ser o responsável pela distribuição do rendimento e o próprio regulador das suas actividades. Assim, o Estado abstinha-se de controlar a iniciativa privada, excepto para sancionar possíveis infracções

e evitar que se repetissem. Como refere António Teixeira Fernandes, *"ao Estado ficam reservadas tarefas mínimas, enquanto mero observador e regulador do quadro jurídico dentro do qual se promove a actividade económica e social"* (Fernandes, 2000a: 165). O individualismo era o motor de todas as actividades, paralelamente a um Estado não-intervencionista, considerado como uma estrutura mínima em comparação com a grande dimensão da sociedade.

Os ideais de Adam Smith tiveram uma grande influência no pensamento económico. A *"mão invisível"* reguladora do mercado tornou-se o fundamento do não-intervencionismo estatal, a par dos objectivos teóricos defendidos pelo autor. No que respeita à protecção social, *"à luz das teorias liberais e neoliberais, a distribuição só é legítima quando o beneficiário o mereça, em função daquilo que realiza ou produz"* (N. C. Cabral, 2001: 18) e em função daquilo que está disposto a ceder.

Estes ideais liberais esbatem-se nos momentos de crise económica, os quais estão muito directamente relacionados com aspectos próprios dos processos de industrialização deste século. São os casos do trabalho (ou seja, o surgimento do emprego precário e o desemprego) e do aumento do nível de vida das populações (o qual tem origem numa maior preocupação pelo bem-estar). Com efeito, *"as primeiras dificuldades encontradas pelos sistemas de protecção social foram financeiras, com os défices a aumentar à medida que se aprofundava a crise económica"* (Palier, 2002: 45).

De acordo com Adam Smith, a *"mão invisível"* veio a demonstrar que o mercado apenas regulava os funcionamentos, não intervindo nos seus próprios (dis)funcionamentos[41]. Estes eram, aliás, ignorados ou considerados como desvios que o próprio mercado tenderia a resolver. O liberalismo económico esbarrou também na sua incapacidade de abranger os grupos excluídos do factor trabalho e, consequentemente, do sistema de protecção social. Acreditava que o mercado, pela sua capacidade auto-reguladora, iria superar os (dis)funcionamentos que ele próprio criava[42].

[41] Estas são verdadeiras características dos funcionamentos, mais do que "externalidades" do modelo. Assim, as consequências socialmente negativas do modelo não são "anomalias", mas resultados das características do seu funcionamento.

[42] Aliás, as respostas políticas a estes (dis)funcionamentos são meras correcções compensatórias e não efectivas alterações do funcionamento estrutural do modelo.

As perspectivas liberais consideram que todos os males de uma dada sociedade são de natureza física e humana e que têm características "naturais" e incontornáveis[43]. As situações de pobreza e de miséria são, por isso, inerentes ao enriquecimento das sociedades[44]. A defesa de um não-intervencionismo estatal é explicada pelo facto de que *"uma intervenção do Estado constitui inquestionavelmente um atentado à liberdade de cada um"* (Ballet, 2001: 89). Para além do mais, o liberalismo defende que, *"se a sociedade se regula, ela mesma, pelo livre jogo da participação de todos (...), o Estado não tem que intervir, sob pena de prejudicar os mecanismos naturais de regulação e de perturbar o equilíbrio do corpo social"* (Clavel, 1998: 24 e 25). Desta forma, as crises do capitalismo servem o próprio capitalismo. A crise económica legitima o desemprego e justifica a diminuição de direitos sociais, servindo, assim, à legitimação das próprias decisões mais radicais de diminuição dos direitos sociais.

Na linha de Francis Fukuyama, a História chegaria a um fim quando a humanidade atingisse uma forma de sociedade que satisfizesse os seus objectivos mais profundos e fundamentais. Para o autor, a democracia liberal atinge este objectivo, pois é o último reduto e o conjunto das instituições políticas decentes e humanas. Esta é a ideia central que atravessa muita da sua análise. De facto, *"existe uma evidência empírica de que os mercados são, de facto, eficientes distribuidores de recursos e de que dar rédea livre aos interesses individuais contribui para o desenvolvimento"* (Fukuyama, 1995: 28).

Baseando-se nos escritos de Hegel e de Nietzsche, Fukuyama aponta a democracia liberal como um sistema político sem falhas inerentes, sendo por isso um ponto de chegada para todas as sociedades em termos de "evolução" política. Deste modo, ao contrário do que defendia Aristóteles, para Fukuyama, a história é direccional e não-circular. Duas lógicas contribuem para este facto: a ciência natural moderna e a luta pelo reconhecimento presente na filosofia hegeliana, que serão ainda alvo de abordagem nesta análise.

Fukuyama refuta aqueles que dizem que só uma sociedade que tenha bases históricas para a democracia a poderá atingir, pois, se assim fosse, não existiria nenhum

[43] Nos Estados liberais, o problema da pobreza e da exclusão social é vivido com mais intensidade, uma vez que as estratégias de intervenção, demasiadamente preocupadas com a competitividade, vão acumulando desigualdades produtoras e reprodutoras de processos de vulnerabilização social.

[44] Assim, nesta perspectiva, a caridade e o assistencialismo surgem como a melhor opção a tomar na ajuda aos mais desfavorecidos.

país democrático. O autor defende, desta forma, a lógica da ciência natural moderna (e a sua tecnologia avançada), aliada aos interesses económicos como meio para a descolagem. Os mercados e as economias globais têm um efeito homogeneizador e criam a predisposição que requer a adopção do liberalismo económico. A industrialização e a abertura de mercados conduzem a um pluralismo político, cujos exemplos o autor encontra nos casos de Portugal, Espanha e Grécia. Fukuyama acredita, por isso, que a ciência natural moderna conduz à democracia liberal, como o demonstra o facto de economias mais avançadas e desenvolvidas estarem presentes nas democracias mais antigas e estáveis.

O sistema de protecção social enfrentará, então, crises de curta duração, imediatamente superadas por um aumento das receitas provenientes do crescimento económico de longa duração. Isto exige ao sistema de protecção social uma grande flexibilidade perante as mudanças de modo a que em cada momento específico haja uma rápida adaptação. Segundo os liberais, a flexibilidade da protecção social só será conseguida se se diminuir a intervenção da Segurança Social e se der lugar à responsabilidade individual e aos mecanismos facultativos, aspectos fundamentais para o crescimento económico. Aliás, para os liberais, a situação de crise que se viveu em meados do século XX foi devida à intervenção excessiva do Estado, inspirada na política económico-social keynesiana. Ora, *"a eficiência económica máxima não resulta necessariamente do comportamento racional de indivíduos movidos pelo interesse próprio, mas antes da acção de grupos de indivíduos que, pela preexistência de uma comunidade moral, se mostram capazes de trabalhar efectivamente juntos"* (Fukuyama, 1995: 32).

O liberalismo defende a intervenção mínima do Estado na correcção dos processos de vulnerabilização e de exclusão social, na medida em que tal intervenção geraria, na maior parte dos casos, a dependência e a redução da auto-estima, nomeadamente através dos processos de segregação ou de estigmatização. Para os liberais, tal como descreve Mozzicafreddo, *"se o Estado se abstivesse de intervir, instalar-se-ia uma ordem social equilibrada ou, como também é salientado, numa linguagem sociológica, libertar-se-ia a sociedade civil"* (Mozzicafreddo, 2000: 170).

Nesta linha de pensamento, John Rawls, em *Theory of Justice* (Rawls, 2000), refere que só nos encontramos perante um sistema social justo (com a existência de um contrato social viável) quando se reforça a cidadania e a equidade. Neste contexto,

considera-se a equidade como um dos principais motores de desenvolvimento de uma qualquer sociedade e a cidadania como o direito à liberdade de expressão e de pensamento.

Em forte oposição ao liberalismo, encontramos a perspectiva marxista, que atribui a culpa da existência de fenómenos de pobreza nas sociedades à própria forma como essas sociedades se encontram estruturadas. Essa estruturação consiste no fortalecimento de uma classe dominante que explora a classe dominada, considerando que essa exploração faz parte do próprio crescimento de uma qualquer sociedade. Em oposição ao ideal de sociedade defendido pelo liberalismo, onde reina a pretensa igualdade, o socialismo considera que *"para tornar coerente a opção de uma sociedade de indivíduos livres, importa definir um espaço no qual as liberdades de cada um possam ser exercidas sem constrangimentos"* (Ballet, 2001: 89).

Ao analisar o Estado, o marxismo parte de alguns pressupostos centrais. Por um lado, as condições materiais de uma sociedade, consubstanciadas no modo como as relações de produção formam a base da sua estrutura social, da consciência humana e do tipo de Estado; por outro lado, o facto de o Estado não buscar o bem-comum, mas, ao contrário, agir de acordo com os interesses da classe dominante, sendo a expressão política da estrutura de classes vigente. O Estado não está acima dos conflitos sociais, mas profundamente envolvido neles. Ele é uma instituição de classes socialmente necessária, pois pratica determinadas tarefas que são essenciais para a sobrevivência da sociedade, como a mediação do conflito de classes e a manutenção da ordem capitalista. Por outro lado, o Estado fica com o monopólio da repressão na sociedade burguesa.

Karl Marx é assumido como um autor central na compreensão dos mecanismos de emergência e funcionamento das economias capitalistas. Compreendendo os mecanismos de organização social, o autor problematiza as consequências deles decorrentes e assume o combate à organização vigente e o desenho de um conjunto de propostas de reorganização social.

Marx tem sido frequentemente negligenciado por uma ideologia dominante que tantas vezes confunde a problematização e a análise conceptual com um conjunto de dogmas, normalmente (mal) enquadrados num regime político concreto e (também mal) apropriados num exemplo de gestão económica. De facto, a profunda e fundamental análise que o autor empreende é dissociável das experiências e dos dogmas sociais e

económicos que, a seu pretexto, foram ensaiados. Essa dissociação é fundamental para um esforço sério de compreensão do autor que mais profundamente tentou explicar os mecanismos institucionais, económicos, políticos, simbólicos, entre outros, da organização social e da acção humana.

Assim, K. Marx demonstra que as desigualdades são muito mais o produto de um determinado modelo de organização socioeconómica e institucional do que a consequência de comportamentos pessoais e decisões individuais que dificultam os desempenhos dos sujeitos mais débeis ou vulneráveis (Marx, 1968). Este ponto de partida é fundamental. Desde logo, permite assumir que só é possível explicar as condutas humanas em função da sua inscrição no meio social concreto e nas suas configurações específicas. Tal pressupõe que se traga para a análise das desigualdades o pressuposto epistemológico durkheimiano da explicação do social pelo social. O mesmo ponto de partida permite ainda demonstrar que a análise das desigualdades e dos grupos sociais vulneráveis é tanto menos promissora quanto mais tratar dos comportamentos e condutas "irreflectidos" ou "anormais" dos autores sociais individualmente considerados.

Aliás, a compreensão desses comportamentos e condutas individuais afigura-se-nos como um obstáculo epistemológico, teórico e metodológico à compreensão do fenómeno social e da organização da sociedade. Além disso, é certamente muitas vezes um obstáculo ao serviço da ideologia dominante e do discurso vigente. Negligenciando a análise da estrutura social, desvaloriza-se a sua problematização crítica e acentua-se o carácter individual e pessoal da vulnerabilização. É, pois, a passagem da negligência da responsabilidade colectiva para a valorização da responsabilização individual. Este não é apenas um preciosismo conceptual e teórico; é, sobretudo, um pressuposto fundamental a partir do qual se desenham modelos e políticas sociais completamente distintas ou não se desenham modelos ou políticas sociais nenhumas.

Finalmente, este pressuposto permite evidenciar o carácter processual das desigualdades: um processo que estrutura os seus próprios mecanismos de organização, que produz formas de funcionamento e que reproduz as suas dinâmicas de estruturação. Logo, trata-se de um carácter processual que se impõe ao indivíduo, que atenua o livre-arbítrio e que "socializa" as práticas e as vivências dos sujeitos, reproduzindo as condições desigualitárias dessa socialização.

Uma vez que os processos organizam as práticas e as vivências sociais, é na mudança dos processos que há alguma potencialidade de mudança social. A "indução processual" é, pois, o único instrumento de intervenção e de mudança social. Tem sido, muitas vezes, a valorização do livre-arbítrio individual e do carácter auto-regulador da sociedade a contribuir para a reprodução social e para o aprofundamento das condições de desigualdade social (Vasconcelos, 2005).

Não admira, portanto, que K. Marx tenha começado por conhecer e problematizar os principais autores da economia política inglesa, como Adam Smith ou David Ricardo (as notas que deram origem aos *Manuscritos de Paris* bem demonstram esse esforço.) Para começar, atentemos na contradição fundamental para a qual Marx não encontra explicação na Economia Clássica: as virtualidades reguladoras da "*mão invisível*" da economia liberal coexistem pacificamente com os mecanismos de progressiva desigualdade e de tendencial pauperização dos grupos sociais proletários. Trata-se de analisar a "*utopia do mercado auto-regulado*", no dizer de Karl Polanyi (1983).

De facto, para Marx, o trabalhador transforma-se em produto, ou objecto, nas relações económica e laboral. É um produto que se encontra no mercado, disponível para ser comprado por um determinado salário (cujo valor resulta de uma relação laboral com o capitalista, muitas vezes fortemente conflitual), mas jamais disponível para ser vendedor de algo senão de si próprio e do seu potencial produtivo. Assim, *"a população rural, expropriada e expulsa das suas terras, compelida à vagabundagem, foi enquadrada na disciplina exigida pelo sistema de trabalho assalariado, por meio de um grotesco terrorismo legalizado que empregava o açoite, o ferro em brasa e a tortura"* (Marx, 1968: 854).

Assim, uma conjuntura recessiva prejudica o trabalhador, já que, dado o aumento do desemprego, diminui as possibilidades de aquele ver remunerado o seu potencial produtivo. Mas K. Marx tenta demonstrar que não é apenas em contexto de crise económica que o trabalhador se fragiliza: *"O capital não tem a menor cerimónia em justificar as condições perigosas ou degradantes a que se submete a actividade e o lar do trabalhador, alegando que isso é necessário para explorá-lo mais lucrativamente"* (Marx, 1968: 775). De facto, a estrutura social organizou mecanismos que tendem a promover a concentração dos meios de existência e de produção nas mãos dos capitalistas. Aliás, se assim não fosse, o trabalhador poderia ambicionar alguma

prosperidade: escasseando a oferta de trabalhadores e aumentando a procura, gerar-se-ia uma competição desequilibrada que faria aumentar o valor do trabalho e do trabalhador e teria como consequência a sua correspondente materialização num salário melhor.

Ora, a concentração dos meios de produção começa por ser "endofágica": antes do mais, a prosperidade económica aumenta desigualmente o poder e a competição dos grandes capitalistas sobre os pequenos capitalistas, que tendem a ser arruinados. Promovem-se, assim, a concentração do e dos meios de produção nas estruturas produtivas dos grandes capitalistas. Como afirma Karl Marx, *"o sistema capitalista pressupõe a dissociação entre os trabalhadores e a propriedade dos meios pelos quais realizam o trabalho. Quando a produção capitalista se torna independente, não se limita a manter essa dissociação, mas a reproduzi-la em escala cada vez maior"* (Marx, 1968: 830).

A diminuição dos capitalistas é correlativa da passagem dos pequenos capitalistas arruinados a novos proletários, que engrossam as classes dos trabalhadores. Esta nova situação favorece a regressão salarial e a crescente dependência de um grupo cada vez mais restrito de capitalistas. Por outro lado, aumenta a competição entre os trabalhadores e, ao mesmo tempo, diminui a competição para os procurar. Assim, a luta entre os trabalhadores endurece e o poder dos capitalistas fortalece-se: *"a produção da mais-valia relativa pressupõe, portanto, um modo de produção especificamente capitalista que, com seus métodos, meios e condições, surge e se desenvolve, de início, na base da subordinação formal do trabalho ao capital"* (Marx, 1968: 585). Ora, esta situação permite o aumento das mais-valias dos capitalistas, porque, por um lado, os salários dos trabalhadores diminuem, e, por outro, a tecnologia não os favorece, dado que aumenta o desemprego e a desadequação às novas realidades tecnológicas.

A tecnologia é um recurso caro, especializado, que só pode ser apropriado e mobilizado por quem disponha de meios de pagamento, ou seja, pelos capitalistas. Estes encontram na tecnologia o instrumento de inovação e de criação de meios mecânicos de produção que tendem a simplificar o trabalho do proletariado, quando não a substituí-lo. Mais uma vez, aumenta a competição entre os trabalhadores e diminui o valor do salário pago pelos capitalistas. No limite, os monopólios subjugariam por completo a relação salarial sob o controlo do capitalista.

Por sua vez, o trabalho não é um recurso armazenável. É um recurso de mobilização constante e o único que pode garantir uma troca, ou uma venda, a cada instante. Quer dizer, troca-se o trabalho por alimentação, sem a qual as condições para trabalhar se reduzem e extinguem. Ao invés, os recursos do capitalista são armazenáveis: podem esperar melhores condições de venda ou criar essas condições por via da rarefacção artificial do produto no mercado.

Ora, o trabalhador está subjugado. Desde logo, pelos mecanismos de funcionamento da estrutura económica. Depois, porque o domínio da estrutura económica favorece o domínio das estruturas políticas e institucionais; e este interage com o primeiro com o fito da reprodução do poder. O trabalhador não pode pode contar sequer com o papel intermediador do Estado, uma vez que este é um produto do domínio do poder capitalista e está organizado segundo as suas regras.

O capitalista controla o valor económico do trabalho, mas, ao mesmo tempo, a vida do trabalhador, as suas decisões e os seus mecanismos de organização. O capitalista controla mesmo dimensões subjectivas e decisões aparentemente pessoais. De facto, *"a produção capitalista não é apenas produção de mercadorias, ela é essencialmente produção de mais-valia. O trabalhador não produz para si, mas para o capital"* (Marx, 1968: 584). Os níveis elevados de natalidade nas classes trabalhadoras são tanto um meio de obtenção de salários complementares para o agregado, como um instrumento de regulação e de compensação dos baixos salários pagos.

Este é, aliás, um instrumento a que ainda hoje se recorre, mesmo contra a legislação produzida para o impedir. O trabalho infantil tem servido tanto para suprir carências de mão-de-obra desqualificada, "dócil" e barata, como para manter os níveis baixos dos salários nesses sectores de actividade. O patrão ganha porque paga menos pelo mesmo trabalho e não tem de colaborar activamente na protecção às eventualidades sociais; o trabalhador pensa que ganha porque recebe um pouco mais pelo trabalho dos filhos; o Estado perde porque deixa de receber as contribuições fiscais das partes e vê perpetuarem-se as baixas qualificações dos jovens; e as crianças perdem porque eternizam os seus mecanismos de vulnerabilização.

O capitalista que controla o trabalho controla igualmente o trabalhador e o produto do trabalho. Este é separado do seu produtor, retirado de quem o cria. O

produto do trabalho é apropriado pelo capitalista em função da relação salarial e exteriorizada do trabalhador.

Assim, o trabalhador torna-se parte material do processo de produção, em vez de ser o seu agente. Ele é parte de um processo do qual é despojado, exteriorizado e sobre o qual não exerce controlo. É, pois, uma parte "*alienada*" do processo de produção. Ora, *"contrariamente à filosofia alemã, que desce do céu para a terra, aqui parte-se da terra para atingir o céu (...) serão antes os homens que, desenvolvendo a sua produção material e as suas relações materiais, transformam, com esta realidade que lhes é própria, o seu pensamento e os produtos desse pensamento. Não é a consciência que determina a vida, mas sim a vida que determina a consciência"* (Marx e Engels, 1980: 26).

Esta condição de alienação não é consequência do trabalho, mas *deste* modelo de trabalho, *desta* estrutura de organização socioeconómica que impede a emancipação do trabalhador e a concretização do socialismo. A emancipação passaria necessariamente pela revolução, pelo protesto consciente contra a vida desumanizada e desigualitária, passível de pôr em causa o Estado vigente e os seus mecanismos de funcionamento.

Como sustentam os autores, *"em todas as revoluções anteriores, permanecia inalterado o modo de actividade e procedia-se apenas a uma nova distribuição dessa actividade, a uma nova repartição do trabalho entre outras pessoas; a revolução é, pelo contrário, dirigida contra o modo de actividade anterior – suprime o trabalho e acaba com a dominação de todas as classes pela supressão das próprias classes"* (Marx e Engels, 1980: 48). Assim, a revolução não será *"apenas necessária pelo facto de constituir o único meio de liquidar a classe dominante, mas também porque só uma revolução permitirá à classe que derruba a outra aniquilar toda a podridão do velho sistema e tornar-se apta a fundar a sociedade sobre bases novas"* (Marx e Engels, 1980: 48).

Aspectos centrais da condição humana, o trabalho e a sua glorificação tornam-se o instrumento fundamental de inserção, de "utilidade social" e de reconhecimento social, muito para além do imperativo de promover a satisfação das necessidades vitais. Esta "*sociedade de trabalhadores*", recentemente tornada "*sociedade de trabalhadores sem trabalho*" (Arendt, 1995), é fruto de três processos que reconfiguram a sociedade e

o próprio trabalho nas sociedades contemporâneas (Arendt, 1995; Flacher, 2002): a passagem do trabalho concreto ao trabalho abstracto; uma afirmação do trabalho como ética e como lugar central nas sociedades capitalistas; e a interrogação quanto à natureza do trabalho, ora como essência do homem, ora como a sua negação por via da exploração.

No primeiro aspecto, estamos perante a mudança de concepção de trabalho. Outrora concebido como um produto da articulação das dinâmicas entre o homem e a natureza com vista à satisfação de necessidades, o trabalho transformou-se pelo aprofundamento da relação salarial e pela aplicação da tecnologia, cada vez mais exterior ao indivíduo. O indivíduo é produtor de parte de uma totalidade bem dividida e organizada que se traduz num produto final que já não controla. Quer dizer, o indivíduo já não produz um bem, já não tem uma relação de criação desse bem; ele apenas participa num processo de trabalho onde a sua tarefa se resume a uma parte de uma produção colectiva e exterior aos seus agentes.

O processo material de produção é a substância irredutível da História. O trabalho humano é alienado pela especialização decorrente dos conflitos inerentes à divisão de trabalho nas condições da produção industrial para um mercado mundial. O trabalho não produz apenas mercadorias; produz também o trabalhador como mercadoria. O trabalhador torna-se servo do seu objecto, negando-se a si próprio no seu trabalho. É apenas um meio de satisfazer necessidades exteriores ao seu trabalho.

No que concerne ao segundo processo, estamos perante uma mutação do lugar do trabalho nas sociedades modernas. É um lugar diferente do atribuído por Platão e Aristóteles, para quem o trabalho era um malefício por ser um impedimento às actividades mais nobres do espírito, à Filosofia. Nas sociedades modernas, o trabalho ganha uma dimensão central, afirmada pelos princípios da Igreja e definidora do lugar do indivíduo na estrutura social. Mas, se o trabalho promove a realização do homem e o seu reconhecimento social, ele é também lugar de exploração dos sujeitos trabalhadores e de alienação destes no processo de produção e no momento de venda da sua força de trabalho.

A abolição da propriedade privada não é o fim em si mesmo e o seu controlo colectivo só interessa para diminuir as horas de trabalho. As horas de lazer ganhas são o único mecanismo através do qual a liberdade poderá enraizar-se. A burguesia usa esse

tempo para o ócio, o entretenimento, o recreio, o jogo ou o divertimento. Mas, para Marx, o aspecto decisivo é que a liberdade não provenha da base material, mas da experiência de revolução. A superação do trabalho convertê-lo-ia em autodeterminação.

A revolução para derrubar a burguesia dependeria da análise dos factores do capitalismo que pudessem desintegrar o sistema e dos mecanismos da organização proletária que tomasse o poder. Mais do que uma forma de dirigir a revolução, Marx escreveu o *Manifesto* (1975) como um apelo à organização das forças que iriam executar a revolução inevitável.

A alienação é o passado, a emancipação é o futuro. O homem auto-alienado perde-se no além religioso, político e social. O cerne da filosofia marxiana da história consiste em prever o fim das vicissitudes nas relações entre homem e natureza. O processo histórico comporta a origem animal do homem, as fases do processo de produção em que participa, a fase de auto-alienação e as possibilidades de emancipação revolucionária.

A sociedade apresenta vários mecanismos de reprodução das desigualdades: a separação entre o operário e os meios de produção; a dependência do emprego face às empresas; uma divisão do trabalho que, tal como é praticada, é tendencialmente desumanizada; a especialização, que, aumentando a produtividade, destrói a qualidade do produtor; finalmente, a interdependência económica, que gera acções fora do controlo humano e social.

O trabalhador poderá sentir-se livre no desempenho das funções de subsistência, alimentares, higiénicas ou outras. Mas, na função especificamente humana, permanece subjugado. A actividade produtiva que distingue a vida humana é degradada no processo de obtenção de meios para ganhar a vida. A existência livre torna-se meio para a existência física. Esta alienação da produtividade humana é inerente à divisão de trabalho e não se resolve por aumentos salariais. Estes, por sua vez, nada mais são do que formas de melhorar a sorte de "escravos", pois não conferem maior dignidade nem um destino diferente ao trabalhador.

A conquista do poder será um processo prolongado. Primeiro, a ditadura do proletariado; é preciso centralizar os instrumentos de produção, descapitalizar a burguesia, organizar a classe proletária e aumentar a produção. Através de intervenções despóticas na propriedade, o poder público perderá o seu carácter político por deixar de

ser instrumento de classe. Virá então a livre associação em que a liberdade de cada um é condição para a liberdade do outro. O *Manifesto* termina com o célebre apelo, "*Proletários, nada tendes a perder senão as cadeias. Uni-vos*" (Marx e Engels, 1975).

Até à introdução da organização do trabalho operário, este era uma experiência simultaneamente profissional e social. Caracterizava-se pela concentração operária nas cidades, nos bairros ou nos subúrbios bastante homogéneos, e pelas exíguas perspectivas de mobilidade social no quadro de uma indústria, onde os operários representavam a imensa maioria dos assalariados e a mudança de posição social supunha o acesso à propriedade. O peso da pobreza ou da miséria e a ausência de bens de consumo industrializados e acessíveis a um grande número de indivíduos reforçavam o isolamento.

O trabalho garante alguns dos direitos sociais básicos, quer na esfera dos consumos, quer na esfera das representações e da auto-estima individual. Trata-se de um instrumento de inserção social fundamental, embora possa ser um importante veículo de perda de autonomia e de criatividade, naquilo que se relaciona mais com os modelos de trabalho e com as suas formas de execução. Assim, o trabalho serve à construção de identidades valorizadas e de percursos de vida autónomos, passíveis de prevenir ou de superar muitas situações de dependência. Por outras palavras, torna-se um instrumento de valorização individual e de coesão social.

O trabalho tornou-se uma "condição salarial". Na sociedade salarial do período posterior à II Guerra Mundial, a protecção social emerge como um sistema construído a partir do salário ligado ao trabalho remunerado. Desta transição resulta também uma passagem da pobreza "natural" e consentida para uma pobreza social, funcional e conscientemente construída, à qual a vertente institucional não é alheia.

Paralelamente à evolução do capitalismo industrial, a "sociedade salarial" enquadra-se num contexto de fortalecimento das grandes empresas, de organização estandardizada do trabalho e de representação colectiva dos trabalhadores em estruturas sindicais que defendem os interesses de categorias socioprofissionais homogéneas. Esta sociedade situa-se numa época de edificação de um tipo de Estado-Nação que organiza os princípios de funcionamento do mercado e edifica os mecanismos de equilíbrio social. Pelo menos, era esse o seu objectivo. De facto, o papel do Estado compensador e a manutenção dos seus objectivos mobilizadores foram dificultados por dois factores

principais: por um lado, o aumento considerável dos custos com a protecção social exigiu esforços financeiros acentuados por parte do Estado, que se via já afectado por um contexto de envelhecimento, de desemprego, etc; por outro lado, o contexto de competitividade neoliberal tornou-se incompatível com a exigência cada vez mais vincada de financiamento dos custos com a protecção social.

Deste modo, o socialismo considera que o Estado deve continuar a intervir na sociedade civil, corrigindo os (dis)funcionamentos do mercado e substituindo-o em muitos sectores. Isto porque, nos anos dourados do liberalismo, viviam-se frequentemente ciclos económicos negativos que interrompiam bruscamente todo o crescimento económico e conduziam ao aumento dos riscos sociais, fundamentalmente na área do emprego. Além disso, a intervenção estatal torna-se ainda necessária quando a sociedade, na ausência de obrigatoriedade de adesão ao regime contributivo como mecanismo compensador de eventuais riscos sociais, não toma as medidas preventivas esperadas, aumentando os riscos sociais e pondo em perigo toda uma estrutura. Outra razão apontada para explicar os perigos que os actuais ventos do neoliberalismo podem trazer é a de que *"ao neoliberalismo haverá a tentação de responder com o autoritarismo. O Estado autoritário surge, por vezes, da ingovernabilidade e como resposta à impotência do poder perante a economia"* (Fernandes, 2000c: 55).

Ao nível da protecção social, o socialismo considera que o Estado deve atender a todos os indivíduos, segundo as suas necessidades e não de acordo com o que cada um produz. Mais ainda, o direito social predominante deve ser a garantia do bem-estar de todos os indivíduos, independentemente do grupo social a que pertençam. Como tal, o liberalismo incorpora sérias contradições, pois, na maior parte dos países europeus, conheceram-se momentos de crise devidos às desregulações do *laissez-faire* que teve, entre outras consequências sociais, a crescente desigualdade social.

Sabendo-se que a *"mão invisível"* de Adam Smith regula muito mais o funcionamento do mercado do que os seus próprios (dis)funcionamentos, a abordagem dos direitos pressupõe sempre a existência de uma entidade reguladora. Esta entidade deverá situar-se a um nível superior ao dos indivíduos (permitindo uma abordagem equitativa das oportunidades, dos acessos e das consequências dos desempenhos), permitir uma correcção aos desvios do mercado (cujo funcionamento implica necessariamente a criação de desigualdades e de anomalias ou uma "selectividade legitimada") e introduzir uma lógica universalista de cobertura dos riscos sociais, assim

como uma lógica universalista de redistribuição dos rendimentos e dos benefícios. Esta entidade é o Estado.

O Estado assume-se, assim, como o garante dos riscos sociais passíveis de atingirem os indivíduos e os grupos. Mas assume-se, ao mesmo tempo, como a entidade que introduz o carácter de obrigatoriedade da adesão contributiva ao sistema, ou seja, a lógica da responsabilização colectiva relativamente aos percursos individuais. Independentemente de serem contribuintes líquidos do sistema, os indivíduos sabem que, a qualquer momento e face a qualquer infortúnio, podem recorrer à protecção e aos serviços públicos.

Esta redistribuição efectua-se de duas formas: uma horizontal e outra vertical. A redistribuição horizontal do rendimento encontra-se em todos os regimes de protecção social e é praticada entre activos e reformados, entre activos a trabalhar e no desemprego, entre saudáveis e doentes, etc. A redistribuição vertical consiste numa transferência de recursos e de poder de compra das categorias superiores de rendimentos para as categorias menos possidentes. Esta redistribuição faz-se a partir de diversas técnicas de intervenção, como os impostos, o controlo de preços, as subvenções e o fornecimento de bens e serviços a custos mais reduzidos (como nos casos da educação, da saúde, da habitação...). Assegura-se, desta forma, um mecanismo de compensação e redistribuição que permite compensar vulnerabilidades e desigualdades, ao mesmo tempo que garante os direitos básicos dos indivíduos e dos grupos[45].

O mercado e os seus acentuados (dis)funcionamentos sociais são, pois, compensados pela intervenção reguladora do Estado. Aliás, os momentos de maior intervenção do Estado coincidem necessariamente com as maiores debilidades do mercado e com as suas crises. No entanto, vão muito além desses momentos, pois visam assegurar um crescente bem-estar das populações excluídas daquele mesmo mercado[46].

Assumindo a perspectiva analítica de António Teixeira Fernandes, "*a condição de pobre está ligada à ausência de direitos que foram apropriados pela maioria das*

[45] A exclusão social pode, desta forma, ser vista numa relação muito directa com as questões da participação cívica e democrática e com o aprofundamento do próprio conceito de cidadania. Este conceito, que caracteriza os modelos sociais europeus, é baseado numa perspectiva de inclusão social através do exercício de direitos de cidadania comuns relativos ao emprego e à Segurança Social. Estes dois aspectos condicionam decisivamente a participação social (Roche e van Berkel, 1997).

[46] Por exemplo, face às novas formas de exclusão, nomeadamente à info-exclusão, a educação surge como instrumento privilegiado, até porque tem um raio de actuação direccionado para todos os grupos sociais.

pessoas integradas na sociedade (...). A pobreza é uma questão de não-exercício de cidadania, isto é, de carência dos direitos sociais e políticos. Quando se acumulam as desvantagens nas estruturas económica, social e do poder, a sociedade tende a perpetuar as situações criadas" (Fernandes, 1991: 65). Assim, o *empowerment* surge, nesta linha e como veremos mais à frente, como uma estratégia privilegiada de combate à exclusão, através do reforço das capacidades para abordar em melhores condições as oportunidades sociais (Friedmann, 1996).

2.3. A emergência das práticas políticas: de Bismarck a Beveridge

Perante a paralela explosão demográfica que se verificou da segunda metade do século XIX até à I Guerra Mundial e que conduziu uma parte da população a níveis acentuados de pobreza, nasce uma distinção de enorme significado histórico e sociológico entre protecção social privada (individualista e desde sempre existente) e protecção social pública (assumida total ou parcialmente pelo Estado). Esta última nasce para proteger os rendimentos do trabalhador (e não tanto a propriedade), pois as classes trabalhadoras apenas eram detentoras da sua força de trabalho. Assim, o Estado passa a impor um seguro social obrigatório como mecanismo de salvaguarda.

Dos riscos sociais que podiam afectar este grupo destacam-se o desemprego e a incapacidade para o trabalho, que assumiam consequências gravosas para os trabalhadores, visto estes não possuírem mais nada para além da sua disponibilidade laboral. A protecção no desemprego a que os trabalhadores da indústria tinham direito variava também em função dos salários, das categorias profissionais e das contribuições até então efectuadas.

O seguro social obrigatório, de origem alemã, foi implementado por Bismarck, em 1881. Surgiu como um novo mecanismo de dependência e de contrapartida, existente desde a *welfare family*, na medida em que os indivíduos eram obrigados a aderir aos mecanismos de protecção social, sem que lhes fosse possibilitada a hipótese de ficarem fora desse sistema.

O modelo de Bismarck surge num contexto em que a revolução industrial faz desenvolver e generalizar o uso das maquinarias, originando mais e novos acidentes de trabalho. Estes acidentes passam, então, a estar abrangidos pela protecção social e a ser

assumidos como um dos riscos sociais mais problemáticos para o trabalhador. Se, numa primeira fase, estes acidentes eram da responsabilidade de cada trabalhador, posteriormente a empresa em questão e a própria organização da sociedade em geral passam a partilhar responsabilidades. Aqui, a responsabilização consiste na transferência da culpa do trabalhador para a empresa e desta para a estrutura da sociedade.

A intervenção do Estado resumia-se a um papel de promotor da coesão social, extraindo à classe operária parcelas dos seus rendimentos em prol dos interesses colectivos; estes baseavam-se na disciplina moral, na salvaguarda pessoal, na participação social e na construção nacional. A criação de um seguro social obrigatório foi o passo decisivo para a desvalorização de uma concepção de protecção social ligada à propriedade, e a defesa de uma protecção social directamente relacionada com o factor trabalho e as suas contingências. O seguro social de Bismarck consistia no direito dos trabalhadores a receberem uma prestação compensatória nas seguintes eventualidades: doença, acidentes de trabalho, invalidez e velhice.

Esta medida serviu para estabilizar as massas proletárias que aumentavam constantemente e que estavam na origem de movimentos sociais que ameaçavam a estrutura de classes existente. Contudo, o seguro social obrigatório não conheceu o sucesso previsto por Bismarck. De facto, uma grande parte da população da classe operária não auferia rendimentos suficientes que lhe permitisse pagar o seu seguro social, ficando à margem de todo o processo e aumentando mesmo a pressão social.

A par das protecções sociais privada e pública vão florescendo também as primeiras iniciativas de assistência social, que envolvem já uma estratégia de "política assistencial", mas que não deixam de ser uma assistência de carácter local, territorialmente definida. Esta assistência visa promover o bem-estar da comunidade, ainda que na maioria dos casos excluindo, segregando ou estigmatizando os estranhos.

Assim, apesar de ter havido uma evolução na protecção social, não houve, até ao século XIX, uma preocupação com o princípio da universalidade, pois o seguro obrigatório bismarckiano fazia depender a protecção social apenas do factor trabalho; o que houve foi, sim, uma preocupação por segmentos da sociedade com estreita ligação ao trabalho.

Beveridge chama a atenção para três grupos particularmente vulneráveis que não eram até então cobertos pela protecção social e cuja presença na sociedade se acentuava: os trabalhadores que auferiam baixos salários, os trabalhadores que viviam na instabilidade laboral e as famílias numerosas. Para estas problemáticas relacionadas directamente com o factor trabalho, Beveridge propunha uma política de pleno emprego, pois os desempregados não eram um conjunto de indivíduos que se recusavam a trabalhar, mas, pelo contrário, eram vítimas dos (dis)funcionamentos do mercado de trabalho. Já para o caso particular das famílias numerosas, o autor propunha o abono de família. Outro aspecto defendido por Beveridge era a criação de um sistema nacional de saúde que abrangesse todos os cidadãos.

Conforme podemos observar no quadro seguinte, existem diferenças cruciais entre o modelo de Bismarck e o modelo de Beveridge, sendo possível estabelecer os principais pontos de viragem de um modelo para outro: *"tratava-se agora já não de proteger parte da população contra a ocorrência de certas eventualidades, mas sim de garantir a todo o cidadão um rendimento suficiente para a sua subsistência e da sua família"* (N. C. Cabral, 2001: 53). Relativamente à natureza da distribuição, lembremos que a distribuição horizontal se refere a um sistema de contribuição bipartida, ou seja, apenas abrange as classes trabalhadoras e as entidades patronais; a distribuição vertical, pelo contrário, efectua-se não só entre os activos, mas também entre os inactivos.

Quadro 6 - Principais características dos modelos (Bismarck e Beveridge)

	Solidariedade Profissional (Bismarck)	**Solidariedade Nacional (Beveridge)**
Natureza do risco	*Perda de rendimento*	*Pobreza*
Objectivo	*Assegurar um rendimento de substituição*	*Assegurar um mínimo vital*
Condições de acesso às prestações	*Pertença profissional e exercício profissional presente ou passado*	*Existência de necessidade*
Tipo de prestação	*Contributivo*	*Não-contributivo*
Contribuições	*Proporcional ao rendimento*	*Uniforme*
Financiamento	*Contribuições*	*Impostos*
Natureza da redistribuição	*Horizontal*	*Vertical*

Fonte: Richez-Battesti, 1997: 176.

Estabelecendo um contraponto entre os dois modelos de solidariedade – o de solidariedade profissional de Bismarck (implementado a partir de 1881) e o de solidariedade nacional de Beveridge (implementado posteriormente, em 1942) –, encontramos claramente um sistema de protecção social mais desenvolvido e aperfeiçoado no segundo modelo. Com efeito, enquanto o modelo de Bismarck está muito associado ao factor trabalho (pelo que o Estado só intervém quando se verifica uma perda dos rendimentos dos trabalhadores), o modelo de Beveridge abrange todos aqueles que, por diversas razões, deslizam para as malhas da pobreza. Assim sendo, o segundo modelo não pode depender unicamente do regime contributivo.

Por outro lado, no modelo de Bismarck, são abrangidos pelo sistema de protecção social apenas aqueles que estão inscritos no regime contributivo e de acordo com a sua categoria profissional, pois o montante da prestação é sempre proporcional ao rendimento do trabalhador. Assim, enquanto o modelo de solidariedade profissional assegura somente uma redistribuição horizontal (excluindo, como tal, a população inactiva), o modelo de solidariedade nacional assegura um mínimo vital a todos numa lógica de redistribuição vertical.

A crise do paradigma comutativo de Bismarck deveu-se, sobretudo, à incapacidade de o Estado dar resposta aos problemas económico-sociais decorrentes do contexto de depressão económica, pois o liberalismo sempre atribuiu ao Estado funções mínimas e de pouco alcance na sociedade. O modelo distributivo de Beveridge (expresso no seu relatório *Social Insurance and Allied Services*, de 1942) levantava sérias dúvidas sobre a sustentabilidade financeira, pois fazia acrescer novas despesas ao Estado. Como tal, era visto com algumas reticências. O modelo beveridgiano foi posteriormente reformulado por Keynes, no sentido de compensar os elevados custos que implicava. A reformulação do modelo de Beveridge consistia na implementação de três medidas fundamentais: por um lado, indexar os valores das contribuições e das prestações sociais à própria evolução dos preços nacionais; por outro, recorrer às contribuições como forma de financiar as prestações sociais de substituição dos rendimentos profissionais, aliviando o Orçamento de Estado; finalmente, baixar o nível das prestações numa fase inicial, após o que se seguiria um aumento desse nível que corresponderia à fase de crescimento do rendimento nacional.

No entanto, o modelo de Beveridge conheceu alguns entraves da própria sociedade civil, nomeadamente de alguns grupos sociais mais favorecidos que se

recusavam a perder os privilégios até então adquiridos. A persistência de regimes especiais para certas profissões bloqueou o princípio de solidariedade nacional, tornando o processo de universalização da protecção social bastante mais complicado.

2.4. O aprofundamento das práticas: o modelo keynesiano

O século XX representou uma efectiva materialização política da preocupação com os indivíduos e os grupos fragilizados da sociedade, sobretudo na Europa Ocidental, onde a protecção social mais se desenvolveu. O relatório de Beveridge, em 1942, e os contributos de John Maynard Keynes foram os impulsionadores de um Estado compensador e interventor, mas também promotor de uma certa paz social.

A aceitação das desigualdades passou a resultar cada vez menos de uma pretensa "naturalidade" ou "predestinação" (até então consolidada como factor explicativo) e passou a significar um motivo de intervenção e acção concreta junto dos factores de vulnerabilização e das realidades sociais que os propiciavam. A emergência do Estado interventor e regulador acompanhou todo o debate em torno da sua legitimidade. Enquanto muitos questionavam o peso que o Estado adquiria, este afirmava-se como um mecanismo imprescindível de compensação e de relativa estabilização social.

A crise dos finais da década de 20, no século XX, facilitou uma alteração do paradigma económico até então em vigor, fazendo emergir o modelo económico keynesiano.

Nos anos 20 e 30, Keynes apresentou um conjunto de propostas, defendendo uma intervenção activa do Estado na economia. O autor começara a sua carreira como economista com uma influência marcadamente clássica, mas, progressivamente, foi-se distanciando desta ortodoxia e aproximando-se dos seus contestatários. Keynes foi-se libertando da Lei de Say[47], da determinação do investimento pela poupança prévia, da

[47] Jean-Baptiste Say, um dos mais importantes economistas franceses, é principalmente conhecido e referido pela lei com o seu nome, segundo a qual "*a oferta cria a sua própria demanda*", o que implica que a superprodução é impossível. Desta maneira, está implícita em Say a hipótese de preços e salários relativos, tanto no longo como no curto prazo. Say foi um dos primeiros economistas a criticar a Teoria do Valor do Trabalho, postulando que o valor não dependia do trabalho dispendido e sim da utilidade associada ao produto. Say criou a teoria de que tudo o que fosse produzido seria consumido; assim, não deveria haver *stocks*, porque existiria sempre alguém que compraria os produtos. Esta teoria prejudica o trabalhador, porque o impossibilita de ser considerado um consumidor; por outras palavras, o trabalhador não precisa de ter um salário elevado para consumir, porque haverá outra pessoa que o fará por ele. A Lei

dicotomia entre o sector monetário e o sector real e ainda da teoria quantitativa da moeda.

Com a crise de 1929, Keynes surge afirmando que a crise é inerente ao próprio sistema capitalista e que deve existir um intervencionismo estatal. Assim, o Estado deveria intervir na economia para garantir o pleno emprego e o desenvolvimento económico. O pensamento keynesiano implica a generalização do Estado de bem-estar, entendido como um conjunto de acções públicas que tende a garantir a todo o cidadão o acesso mínimo a serviços que melhorem as suas condições de vida[48].

Antes de Keynes, o Estado acentuava a sua intervenção na defesa da cidadania e da própria democracia, conferindo condições mínimas para a participação social daqueles a quem o mercado rejeitava. É assim que, para muitos autores, como Esping-Andersen e W. Korpi, o Estado-Providência resultou num produto dos antagonismos, das desigualdades e da luta democrática de classes. Claro que a intervenção estatal nunca foi suficientemente pacífica. Até mesmo para aqueles, como os neomarxistas, que defendiam a centralidade da intervenção estatal, o Estado, no sistema capitalista, funcionava sempre como uma instituição posta ao serviço das classes dominantes e defendendo-as acima de qualquer outro propósito.

A Teoria Geral de Keynes foi a base para o rompimento com a tradição clássica, sendo a partir dela que surgiram novas ideias no domínio das políticas económicas, da economia aplicada e da própria teoria. À semelhança de Karl Polanyi, Keynes defendia que o liberalismo económico, baseado no equilíbrio das potências, no padrão de ouro internacional, no mercado auto-regulador e no Estado liberal, levaria ao surgimento do nazismo e do fascismo por reacção marcadamente económica.

Podemos dizer que Keynes se distingue da perspectiva clássica em três aspectos fundamentais. Em primeiro lugar, no *método*: Keynes entende que as ciências humanas não podem ser tratadas com os mesmos métodos quantitativos das ciências naturais; quer dizer, a Economia, enquanto ciência social, deve abrir-se a outras disciplinas. Em segundo lugar, no *tempo*: Keynes valoriza o passado, que não se pode reconstruir e do qual se deve partir, assim como o futuro, que é desconhecido e, por isso, dificulta o

---

de Say está errada e será negada várias vezes na prática. O melhor exemplo é a crise de 1929, durante a qual um grande excedente de produtos não conseguiu ser vendido.

[48] J. M. Keynes representa um ponto de viragem de uma lógica comutativa, defendida por Bismarck, para uma lógica distributiva, defendida por Beveridge.

tratamento da previsão económica. Finalmente, na *concepção da moeda*: a Economia monetária é uma área da Economia em que a variação dos factores psicológicos e das opiniões sobre o futuro pode influir no volume do emprego e em que a moeda é a ponte entre o passado e o futuro.

A teoria keynesiana retoma certas vertentes que a teoria clássica julgava ter eliminado. É o caso da crítica escolástica ao empréstimo usurário, já que neste se esboça uma distinção entre a taxa de juro e a eficácia marginal do capital. Keynes reabilita os mercantilistas que tinham percebido o problema do emprego e sustenta que Malthus tinha compreendido bem as lacunas da teoria ricardiana. Numa carta a George Bernard Shaw, Keynes afirmou que, "*quando a minha nova teoria tiver sido devidamente assimilada e infiltrada nos meios políticos, nos sentimentos e nas paixões, não posso prever qual será o seu efeito final na acção e nos negócios. Mas haverá uma grande mudança e, sobretudo, os fundamentos ricardianos do marxismo cairão por terra*" (Keynes, XIII: 492 e 493).

Em 1936, Keynes publica a sua obra mais paradigmática, a *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda.* Esta obra revolucionou, de facto, a forma como os problemas económicos eram encarados. A teoria clássica pressupunha que os preços e os salários eram flexíveis e, por isso, o mercado seria auto-regulador e auto-regulado. A abordagem keynesiana, pelo contrário, insistia na inflexibilidade daqueles, ou seja, na ideia de que a oferta não cria a sua própria procura. Se o produto se desviar do seu potencial, tal pode levar a períodos de equilíbrio de subemprego involuntário e, consequentemente, a fazer permanecer um país numa situação de produção baixa de grande penúria.

Para Keynes, a macroeconomia é propensa a ciclos económicos em que períodos alternados de desemprego são seguidos de especulação e de inflação. Desta forma, o autor considera essencial que o governo intervenha na actividade económica, através de políticas monetárias e orçamentais, de forma a estimular a Economia e a manter níveis elevados de produto e de emprego. No fundo, os governos devem tomar medidas no sentido de estabilizar os ciclos económicos e fazer com que o pleno emprego seja o objectivo prioritário.

A persistência de níveis elevados de desemprego e as flutuações cíclicas da Economia não são fenómenos conjunturais, mas resultados inevitáveis do capitalismo

do *laissez-faire*. Ambos resultam da combinação entre uma diminuta propensão marginal para o consumo e a instabilidade do investimento, esta última consequência de uma forte preferência pela liquidez e de uma fraca eficácia marginal do capital. Estes dois últimos fenómenos, por seu turno, decorrem das dúbias previsões dos agentes face a um futuro incerto.

O modelo keynesiano significou um importante contributo conceptual e político, por saber conjugar as suas políticas com o modelo fordista de produção. Sublinhe-se que, apesar das suas fragilidades, o modelo fordista era gerador de algum bem-estar para as classes trabalhadoras (Keynes, 1971). Na Teoria Geral, Keynes tenta explicar as razões das flutuações da produção e do emprego e aponta sugestões para combater estes fenómenos. Para o autor, é o Estado que deve responsabilizar-se pelo investimento necessário para estimular a procura efectiva e assegurar a sua utilidade social. O autor propõe ainda vários tipos de políticas que têm como objectivo ultrapassar as contradições do capitalismo, nomeadamente através do investimento público indutor de consumo, investimento, emprego e crescimento económico.

A Teoria Geral foi muito importante na moderna teoria económica e influenciou liberais e radicais anglo-saxónicos, trabalhistas britânicos, sociais-democratas, socialistas, reformadores da Europa e ainda democratas-cristãos, reformadores sociais e partidários do "desenvolvimento social". Com o passar do tempo, a sua influência viria a estender-se por todo o mundo[49].

A obra de Keynes esteve na base da emergência da Contabilidade Nacional e dos modelos de planeamento nas economias capitalistas. A partir da sua Teoria Geral deixa de ser possível deduzir dos princípios da economia política que o interesse pessoal funciona sempre a favor do interesse geral. Segundo Keynes, as políticas conservadoras do *laissez-faire* são uma ilusão e a teoria da "*mão invisível*", de Adam Smith, deve ser totalmente abandonada. A visão de Smith é considerada perigosa, pois tem subjacente uma inércia que pode levar à derrocada do sistema e até a regimes totalitários. Desta forma, o problema político da humanidade consiste em combinar a eficácia económica, a justiça social e a liberdade política (Keynes, 1971), uma junção que exige reformas políticas e uma mais efectiva intervenção estatal.

[49] W. Heller sustenta mesmo que actualmente todos tendem a pensar que a economia não pode encontrar o seu ritmo por si própria. Parece agora totalmente "natural" que o governo intervenha para manter o emprego e o crescimento económico a taxas elevadas, tarefa essencial que os mecanismos de mercado não poderiam efectuar espontaneamente (Heller, 1966).

Para além da vertente económica, outras áreas foram igualmente alvo de atenção por parte do Estado, como a educação, a saúde e a habitação. Quando nos referimos ao Estado-Providência, existe uma tendência restritiva para o associar exclusivamente a políticas sociais. No entanto, o Estado-Providência incorpora igualmente medidas de âmbito mais abrangente que visam estabelecer políticas sociais de protecção aos mais desfavorecidos, políticas económicas de regulação dos (dis)funcionamentos do mercado e políticas de institucionalização da concertação social, estabelecendo uma ponte entre parceiros sociais e agentes económicos.

Uma das razões que fez com que a Segurança Social passasse a abranger, para além do trabalho, outras áreas como a saúde e a habitação tem a ver com o facto de ela ter como objectivo primordial prevenir e não somente actuar num momento final de fragilização[50]. Até porque, *"numa perspectiva keynesiana, a Segurança Social é um investimento no futuro, em caso de crise"* (Palier, 2002: 98).

O modelo fordista ainda em vigor à época de Keynes era caracterizado pela produção em massa, com base em cadeias de montagem e no trabalho especializado e rotineiro. Este modo de produção não necessitava de mão-de-obra muito qualificada, sendo, portanto, favorável à inserção de mulheres e de imigrantes desqualificados no mercado de trabalho. Se, por um lado, as classes trabalhadoras tiveram que enfrentar condições de esforço físico e de disciplina por vezes brutais, por outro lado tiveram acesso a um rendimento regular que lhes permitiu um renovado estatuto na esfera do consumo.

De que forma o Estado-Providência keynesiano actuava na regulação dos (dis)funcionamentos do modelo fordista? Desde logo, procurava garantir o equilíbrio entre a oferta e a procura, visava criar as condições necessárias para garantir o pleno emprego e, por último, incentivava as organizações empresariais a práticas de investimento. Este último aspecto faz parte de uma das mais importantes medidas keynesianas, porque *"traz, por arrastamento, um acréscimo de emprego gerado"* (Mozzicafreddo, 2000: 152) e procura apaziguar as relações conflituais entre as entidades empregadoras e os sindicatos[51].

---

[50] Por exemplo, no caso da habitação, ao tomar consciência da inadequação do mercado para resolver o problema do alojamento das famílias de menores rendimentos, o Estado-Providência passa também a intervir activamente nesta área.

[51] Os vários acordos relativos a políticas de rendimentos e de preços que foram feitos nos espaços de concertação social melhoraram a situação económica dos vários países europeus e aumentaram o bem-estar geral das populações.

Por outro lado, o Estado-Providência pretendia pôr em prática o princípio da igualdade de oportunidades no acesso ao mercado de emprego e garantir a protecção social, não só na área do trabalho, mas também nas áreas da saúde, da habitação e da educação, evitando a crescente desagregação da estrutura social (Keynes, 1971).

Finalmente, o Estado-Providência procurava intervir directamente nos efeitos paradoxais da aplicação do princípio da flexibilidade no mercado de trabalho. Com efeito, esta flexibilidade tendia a aumentar o número de trabalhadores que se localizavam fora dos esquemas tradicionais de Segurança Social, dado que existiam cada vez mais contratos de trabalho ténues e instáveis.

Em suma, as funções desempenhadas pelo Estado keynesiano podiam ser caracterizadas como uma tentativa de *"prevenir e reparar as consequências de problemas sociais emergentes de uma urbanização desordenada, do crescimento da burocratização e de outros efeitos sociais indesejáveis do modelo de crescimento fordista"* (Maia, 1999-2000: 86). Com as medidas acima descritas, o resultado foi *"um crescimento muito elevado das despesas públicas com as medidas de política social, principalmente as do domínio da protecção social"* (Maia, 1999-2000: 87). Como salienta Mozzicafreddo, *"neste processo de desenvolvimento e de crescente complexidade, pode pensar-se o Estado-Providência como a excessiva sobrecarga que a política põe ao Estado"* (Mozzicafreddo, 2000: 5).

Assim, durante todo o século XX, o Estado foi progressivamente alargando o seu campo de intervenção em resposta a situações excepcionais, que iam implicando medidas igualmente excepcionais: inundações, tremores de terra, epidemias, etc., levavam a que o Estado tomasse medidas de socorro, distribuindo géneros, indemnizando as vítimas, reparando os estragos, procedendo a obras. Aliás, o alargamento do campo de intervenção não é somente de carácter quantitativo, mas principalmente de carácter qualitativo, pois traduz-se numa alteração da natureza das responsabilidades do Estado[52].

O Estado-Providência surge, pois, como o resultado de processos de ajustamento económico e da situação de diferentes classes sociais em contexto socioeconómico

[52] O Estado-Providência passou a ser uma entidade reguladora que se situava a um nível superior ao dos indivíduos. Tinha como principais funções garantir uma correcção dos desvios do mercado (cujo funcionamento implicava, necessariamente, a criação de desigualdades e anomalias) e introduzir uma lógica universalista de cobertura dos riscos sociais e uma lógica de redistribuição dos rendimentos e dos benefícios.

capitalista. Quer dizer, assume-se, nas palavras de Esping-Andersen, como um mecanismo de "*welfare capitalism*" (Esping-Andersen, 1990). O Estado-Providência tem, assim, por finalidade a promoção de serviços e/ou equipamentos para os quais o mercado não está sensibilizado. Aliás, a presença e a importância do Estado-Providência não se esgotam na Segurança Social e na promoção de políticas públicas de protecção social. Pelo contrário, lançaram-se âncoras em diversos domínios: a educação, a saúde, a habitação, os transportes, os equipamentos desportivos, culturais e de acção social, o emprego, a economia (em sectores considerados estratégicos e não só), entre outros. Muitas destas áreas, apesar de serem absolutamente relevantes para a promoção do bem-estar social, são financeiramente insustentáveis numa lógica lucrativa, cabendo ao Estado e à sua capacidade redistributiva uma acção promotora.

A protecção social assume uma importância crucial, na medida em que, na ausência de intervencionismo estatal, se verifica de imediato um aumento dos riscos sociais fruto da incapacidade de os indivíduos se autoprotegerem desses riscos[53]. O Estado-Providência legitima-se na possibilidade de os indivíduos não conseguirem, através dos seus próprios recursos, ter uma vida segura em sociedade, uma vez que nem sempre produzem para si próprios as escolhas correctas. Na ausência de obrigatoriedade de se autoprotegerem, os indivíduos ignoram os riscos sociais futuros, mesmo quando a sua ocorrência é inevitável, como é o caso da velhice. Esta situação é agravada com o progresso técnico, que é gerador de desemprego e leva ao aumento da dependência e à diminuição do número de indivíduos em regime contributivo.

O Estado-Providência tem, então, de corrigir o desequilíbrio existente entre o individualismo e a necessidade real de proteger a sociedade civil de todos os riscos sociais. Daí que sejam ilusórias as medidas mercantilistas que promovem a autoprotecção dos indivíduos em seguros privados ou outros. Quando todas as necessidades do presente não são satisfeitas, a tendência imediata é não prever o futuro. Por isso, estas medidas mercantilistas são mais vulnerabilizadoras a prazo, pois significam um potencial flanco de proveitos para as seguradoras, mas um enorme corredor de fragilidades para os indivíduos, que não assumem ou não priorizam a prevenção dos riscos sociais futuros.

[53] Em alguns países europeus (desde logo, na Europa do Sul) não se encontra, como vimos atrás, um modelo linear de protecção social, mas sim várias conjugações de protecção social, consoante o tipo de risco social considerado.

Por outro lado, o mercado, embora tenha pretendido actuar na sociedade civil sem a colaboração do Estado, nunca o fez numa lógica de solidariedade e de cooperação entre os vários agentes económicos e sociais. Deste modo, justifica-se a necessidade de um organismo para o qual a estratégia defendida seja o colectivismo. Manuel Carvalho da Silva sustenta, aliás, que nenhuma das medidas de actuação do mercado *"tem como preocupação melhorar as condições de vida e de trabalho, antes se considera que estas decorrerão automaticamente da melhoria do funcionamento das empresas e da sua competitividade"* (Silva, 2000: 65).

O mercado e os seus acentuados (dis)funcionamentos sociais passaram, pois, a ser compensados pela intervenção reguladora do Estado. Aliás, os momentos de maior intervenção estatal coincidiram, basicamente, com as maiores debilidades do mercado e com as suas crises. No entanto, as intervenções do Estado vão muito além desses momentos, pois visam assegurar um crescente bem-estar das populações excluídas do funcionamento desse mercado. Isto porque, face ao aumento das situações de exclusão social, *"o mercado competitivo tende, por sua vez, a alhear-se desse problema, se não for forçado pelo poder político"* (Fernandes, 2000a: 175).

Aliás, ao contrário do que defendem os liberais, o Estado acentua a sua intervenção na defesa da cidadania e da própria democracia, conferindo condições mínimas para a participação social daqueles a quem o mercado rejeita. Como questiona René Rémond, *"com quem contar para corrigir as desigualdades entre os indivíduos, tanto as de nascimento como as que resultam da vida em sociedade, para corrigir as injustiças inerentes ao funcionamento da colectividade, senão com o Estado?"* (Rémond, 1994: 198). A intervenção estatal, associada à noção de direitos e de justiça social, aprofunda a democracia e retira o cunho caritativo e assistencial da sua intervenção. Diminui assim o potencial estigmatizante das suas políticas junto dos cidadãos beneficiários e tem efeitos importantes na reconstrução da auto-estima individual.

O relativo equilíbrio entre o Estado-Providência e o fordismo é abalado, a partir de 1970, por uma forte crise económica e pela emergência de novos conflitos sociais. Estes conflitos, que não se verificam somente nas classes trabalhadoras mas também em outros movimentos sociais, significam, não raras vezes, formas de contestação à estrutura social vigente (A. Touraine).

As teorias económicas keynesianas, até então bem aceites pelos governos, passam a ser questionadas, pois incorporam fortes pressões inflacionistas. As crises económicas dos anos 70 vão alterar de maneira fundamental a perspectiva sobre o papel interventivo do Estado. Assim, o Estado e o seu excesso de intervenção passam a ser considerados responsáveis pela inflação, o desemprego, o diminuto crescimento. Esta nova visão prepara a crítica da intervenção estatal nos assuntos económicos e a emergência do neoliberalismo. Na mesma linha de raciocínio, a política de pleno emprego vai chocar directamente com o dogma economicista do equilíbrio orçamental.

As crises petrolíferas (em 1973 e em 1979), a evolução tecnológica, o desenvolvimento do sector terciário e a globalização das economias evidenciam a necessidade de (re)fundar um modelo pós-fordista, em que o Estado possa assumir novos enquadramentos.

2.5. Novos problemas e desafios às políticas sociais

2.5.1. A crescente hegemonia do enfoque neoliberal

Numa análise ao contexto político e social do que chamou "*o breve século vinte*" (Hobsbawn, 1992; 2005), Hobsbawn divide este século em três momentos: a era da catástrofe, a era de ouro e a era da decomposição. A primeira vai desde 1914 até ao fim da II Guerra Mundial; a ela se seguiram trinta anos, nos quais o mundo viveu experiências de avanços tecnológicos e sociais jamais experimentados num tão curto espaço de tempo. No entanto, a partir dos finais dos anos 70, começou a manifestar-se uma nova fase de catástrofe e involução (Hobsbawn, 1992).

A estrutura política-económica neoliberal emergiu após a Segunda Grande Guerra e assentou na plena liberalização dos movimentos de capitais. Os EUA procuraram dominar a economia e a política à escala mundial, desígnio em que o Banco Mundial e o FMI tiveram um papel fundamental. Mais tarde, na Europa, a CEE aderiu ao "fundamentalismo monetarista", com a instituição de entidades e instrumentos que prosseguiram o projecto neoliberal, como o Banco Central Europeu e o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Nas origens do neoliberalismo está a convicção de que a política deveria limitar-se a dimensões restritas da vida dos indivíduos, nomeadamente a liberdade, a segurança e a justiça. De facto, os neoliberais acreditam que o funcionamento do mercado tem tantas propriedades de eficiência que consegue, por si só, atingir o bem-estar colectivo. Assim, sublinha-se a crença na liberdade económica e no *laissez-faire*, assentes na defesa das virtualidades auto-reguladoras do mercado livre.

O enfoque neoliberal afirma que, se os indivíduos prosseguirem livremente os seus próprios interesses, as consequências colectivas serão muito mais vantajosas do que uma acção governamental. Esta proposta constitui o fundamento do individualismo metodológico que se tornou a chave da teoria liberal.

A estrutura social actual é configurada por uma "economia-mundo capitalista", a qual, orientada para ser um sistema que privilegia a acumulação de capital, não constitui uma economia em sentido restrito. Na verdade, um sistema histórico é um modo de (re)produção da vida social que abrange ainda a (re)produção material, política e cultural e as características do território no qual se inscreve.

A economia-mundo capitalista é um ciclo composto por vários ciclos internos. A vida económica segue de perto os ciclos de Kondratieff: a uma fase ascendente baseada na produção de mercadorias, mas com taxas declinantes de acumulação, segue-se uma fase descendente na produção, caracterizada por uma maior especulação financeira. Esta segunda fase, que constitui uma tentativa de compensar os retornos decrescentes naquele âmbito, caracteriza-se também por uma revisão da actividade produtiva, na qual alguns capitalistas encontram novos espaços para investir. Assim, com custos de produção mais baixos, verificam-se as condições para um novo ciclo ascendente.

A economia-mundo capitalista é um ciclo que terá um fim, de acordo com quatro argumentos principais. Em primeiro lugar, verificar-se á o esgotamento das fontes de redução dos custos do trabalho, devido à des-ruralização acelerada do mundo. Em segundo lugar, o limite da deterioração ecológica torna cada vez mais difícil às empresas externalizar os efeitos negativos da produção para o meio ambiente. Depois, as pressões para democratizar política e socialmente o sistema-mundo ameaçam absorver considerável parcela da mais-valia mundial, já que satisfazer as expectativas sociais de grande parte da humanidade tornou-se muito caro. O sistema é então pressionado pela política e pela economia a satisfazer simultaneamente os vectores dos

que têm e dos que não têm; assim, agindo em direcções contrárias, o sistema vê as suas margens de manobra cada vez mais reduzidas. O quarto argumento é consequência do anterior: a "*via del mezzo*" que tinha viabilizado a estabilidade política e os pactos económicos neoliberais tenderá a esgotar-se (Wallerstein, 1999).

Durante parte importante do século XX houve um crescimento económico incomparável e o PIB *per capita* aumentou como nunca tinha acontecido. O maior crescimento teve lugar durante a segunda metade do século, especialmente entre 1950 e 1973. Algumas crises económicas nas décadas de 70 e 80 contribuíram para diminuir a velocidade desse crescimento, sem contudo inverterem a tendência.

No entanto, esta prosperidade não beneficiou todos os países da mesma forma, pois cerca de um quinto da população mundial continuou muito pobre[54]. De facto, a riqueza gerada pelo crescimento económico concentrou-se mais fortemente nos países ricos, enquanto o círculo vicioso de pobreza e de miséria se manteve nas nações pobres, alargando desta forma o fosso entre os países ricos e os países pobres[55] (Cardoso, 1978). O crescimento acentuado deste fosso é aliás descrito no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1999[56] (Shaah, 28.04.04).

Assim, graças às novas tecnologias, à medida que o mercado liberal se foi globalizando, verificou-se também o aumento da dependência dos países pobres relativamente aos países ricos, com claros benefícios para os segundos[57] (Sen, 2000; Amin, 1995). Com efeito, após as duas guerras mundiais constituiu-se uma Nova Ordem (Económica) Mundial, com sérias consequências para os países mais pobres, outrora colonizados ou não (Shaah, 28.04.04).

Na década de 70, verificou-se uma subida dos preços a um ritmo acentuado (inflação crescente), a par de uma taxa de desemprego crescente e de taxas diminutas de crescimento do Produto Nacional. Dava-se assim início à *estagflação*, um conceito que recuperava a Lei de Say e relançava a tese de que o desemprego seria sempre "voluntário": quer dizer, se o mercado de trabalho funcionasse sem entraves, quando a

[54] O PIB das 48 nações mais pobres do mundo é actualmente menor do que a riqueza das três pessoas mais ricas do mundo (Forbes, 2003).
[55] O PIB *per capita* de 25% dos habitantes mais pobres viu o seu crescimento reduzido a menos de um terço (PNUD, 2001).
[56] Em 1820, esse fosso era de 3 para 1; em 1913, passou de 11 para 1; em 1950, de 35 para 1; em 1973, de 44 para 1 e em 1992 de 72 para 1.
[57] No período entre 1970 e 1998, cerca de 75% dos países subdesenvolvidos tiveram um crescimento do rendimento *per capita* mais baixo do que o dos países industrializados.

oferta de mão-de-obra fosse superior à sua procura, o salário baixaria até que os empregadores voltassem a considerar rentável contratar mais trabalhadores. Neste sentido, as economias tenderiam para uma determinada "taxa natural de desemprego", que traduziria o equilíbrio entre a oferta e a procura de força de trabalho, qualquer que fosse a taxa de inflação (Nunes, 2005). Se o desemprego fosse "voluntário" devido ao elevado peso da Segurança Social, como defende a perspectiva neoliberal, seria de esperar que o desemprego caísse com o corte nos serviços públicos e sociais (Eurostat, 2000). Na realidade, aconteceu exactamente o contrário: o desemprego disparou com o corte nos serviços públicos e sociais[58].

Deste modo, o alto índice de desemprego verificado nos países europeus tem menos que ver com "rígidas" estruturas e "benefícios públicos e sociais" dos cidadãos do que com a austeridade monetária e fiscal requerida pela unificação da Europa, numa perspectiva muito economicista.

Tais considerações obstam à argumentação neoclássica de que os sindicatos e a intervenção estatal são responsáveis pelo desemprego. Bem pelo contrário, na medida em que os sindicatos e as intervenções sociais impedem uma tão forte queda da procura durante uma crise económica, eles travam a espiral da crise. O argumento mais utilizado pelos economistas neoliberais para resolver o problema do desemprego é tornar o mercado de trabalho mais "flexível"[59].

Estamos perante a separação liberal de, por um lado, o Estado e a economia e, por outro, o Estado e a sociedade: a economia seria exclusiva dos privados (da sociedade civil e da sociedade económica), cabendo ao Estado garantir a liberdade individual e a segurança (a liberdade económica e a liberdade de adquirir e de possuir sem entraves). A prosperidade dos cidadãos depende de serem trabalhadores, poupados e inteligentes; os que não cumpram estes requisitos não merecem qualquer tipo de ajuda ou solidariedade, porque o demérito é pessoal e não socialmente induzido.

Por outro lado, o capitalismo deixa de ser verdadeiramente concorrencial, com os preços a serem determinados por acordos entre empresas de um mesmo sector que acabam por favorecer as maiores e mais ricas. Quando temos grandes empresas concorrendo num mesmo mercado, o que ocorre em quase todos os sectores, os preços

[58] O corte dos serviços públicos e sociais prestados pelo Estado faz com que a pobreza aumente ainda mais, tornando-se duradoura e crónica.

[59] Essa "flexibilidade", por sua vez, é acompanhada invariavelmente pelo enfraquecimento dos sindicatos e pela redução (quando não pela destruição) dos serviços públicos e sociais prestados pelo Estado.

não resultam da concorrência, mas antes de acordos, cartéis, etc., que garantem o lucro e impedem que o mercado se divida.

Numa época em que, segundo os teóricos, o neoliberalismo é saudado por favorecer a concorrência, esta tornou-se uma nova forma de legitimação de oligopólios e cartéis. Sob o impacto da globalização económica e política, a soberania dos Estados nacionais tornou-se menos forte e nítida (Giddens, 2000: 78). Ora, a erosão da soberania dos Estados nacionais pode levar também à consequente erosão da cidadania, já que historicamente as diferentes gerações de direitos foram reconhecidas e asseguradas no âmbito desses Estados.

Enfraquecidas as instituições estatais de âmbito nacional que asseguravam e promoviam os direitos civis, políticos e sociais, os valores da cidadania vêem-se ameaçados pelos imperativos da economia globalizada e pela sua ênfase na competitividade e livre circulação de capitais. Assim sendo, as contradições de classe entre o capital e o trabalho modificam-se. De um lado, os capitalistas e os que têm trabalho *estão juntos* para lutar por uma menor carga tributária; a sua luta faz-se contra o Estado solidário, que o mesmo é dizer, contra aqueles que *não* têm trabalho. A esta situação alia-se a crise financeira do Estado, que compromete a sua legitimação e se expressa na fragilização do modelo keynesiano do *welfare state*. Do outro lado, encontram-se os desempregados e os proprietários em crise, que exigem uma intervenção reguladora do Estado.

O conflito de classes transforma-se em conflito de interesses "individuais", resultantes de situações particulares e desígnios imediatos, com consequências na fragilização de instituições representativas de classes e reivindicações (sindicatos, associações cívicas...). Além disso, a gestão da mão-de-obra e a desregulamentação e precarização das relações de trabalho no neoliberalismo globalizado têm as suas raízes no medo do desemprego por parte dos trabalhadores e no receio de não corresponderem às "exigências" da competitividade, factores que interferem na (frágil) constituição das identidades colectivas (Dubar, 1999; 1991; Schnapper, 1998). Neste quadro, a intensificação do trabalho, a polivalência e a submissão impõem-se de forma gritante, o que origina uma situação propícia a mudanças do perfil patológico das populações trabalhadoras e das suas organizações representativas.

Neste sentido, ao mesmo tempo que é anunciado o "fim da centralidade do trabalho" na vida dos indivíduos, observa-se, por um lado, o surgimento de patologias sociais decorrentes de uma cada vez maior sobrecarga laboral (Schnapper, 1998), e por outro, a importância da "ausência de trabalho", do desemprego e da precariedade na constituição de trajectos de vulnerabilização social. Parece assim fundar-se a sociedade do não-trabalho, com todas as suas consequências nos processos de vulnerabilização social. Isto porque, na verdade, o trabalho, "*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).

Ironicamente, a sociedade que mantém o discurso da centralidade do trabalho como factor de inserção social e que defende o trabalho como forma de "descolagem" das medidas de política social é a mesma que tem uma "oferta" de trabalho cada vez menor para os indivíduos[60]. Mantém-se a consideração generalizada de que apenas os grupos sociais que não têm rendimentos provenientes do trabalho terão propensão para cair nas malhas da pobreza. Estes indivíduos são vistos como pessoas sem capacidades para se adaptarem ao mercado profissional e, como tal, não suscitam grandes apreensões, pois as desigualdades tendem a ser encaradas como *naturais*, imprevisíveis e incontornáveis. As situações de pobreza que se vão gerando são, então, da responsabilidade de cada um, numa lógica de responsabilização individual que nega a responsabilização social.

As dinâmicas da mundialização económica levaram definitivamente à divisão internacional do trabalho e fizeram emergir novas debilidades sociais no mundo ocidental, mesmo no grupo de pessoas com relação ou vínculo laboral, como aprofundaremos mais à frente. Esta tendência de mundialização económica alargou a competitividade, fazendo entrar no circuito comercial todo um conjunto de produtos economicamente muito vantajosos, obtidos à custa de baixíssimos salários, da ausência de direitos laborais e de apoios estatais à produção. Neste contexto, aumentam as vulnerabilizades dos cidadãos dos países ocidentais e mantêm-se os factores de

[60] O possível ajustamento do mercado de trabalho, necessariamente assente na inovação e na qualidade como factores de competitividade, não evolui com a mesma velocidade destes novos mecanismos de *competitividade predatória.*

exploração dos cidadãos nas novas economias, em particular nas economias asiáticas emergentes[61].

Contra estas teses têm-se levantado todos os que defendem o carácter reprodutor do mercado, lembrando os perigos reais do "*fascismo de mercado*" (Samuelson, 1980) e proclamando as políticas sociais como conquistas fundamentais. A defesa da *não-intervenção* do Estado na economia é apenas uma das formas de o Estado capitalista garantir as condições indispensáveis ao funcionamento e à manutenção das estruturas sociais características das sociedades capitalistas. Por outro lado, o consumidor é menos indutor do que induzido pelo "*mainstream economics*" (Galbraith, 1995). As economias actuais, dominadas por grandes monopólios, não são economias livres; pelo contrário, são *economias planificadas* pelas grandes empresas, segundo uma crescente necessidade das economias capitalistas modernas.

O período posterior à Segunda Guerra Mundial assentou no contexto da *Terceira Revolução Industrial* e traduziu-se na afirmação da *ciência* e da *tecnologia* como factores produtivos centrais (mais do que a posse de matérias-primas, a redução do custo dos transportes colocou os produtos ao alcance da generalidade dos países). Os países que dominam e produzem ciência e tecnologia são aqueles que controlam a comercialização dos produtos e da própria tecnologia.

No quadro deste *neocolonialismo tecnológico*, tem-se vindo a acentuar a situação de dependência dos países mais pobres. Assim, esta forma de desenvolvimento assente nos investimentos das grandes empresas multinacionais tem gerado um "*desenvolvimento dependente*" (Cardoso, 1978). A revolução neoliberal pretende reconstruir o mundo sob o disfarce da "modernização": hipotecando as conquistas sociais e económicas entretanto tidas como garantidas, expropria a pessoa humana dos seus direitos fundamentais, ancorados nos valores da liberdade, da igualdade e da solidariedade.

Mais recentemente, André Sapir sustenta a inevitabilidade da redução ao mínimo das políticas sociais, como um factor de impulso económico nas sociedades ocidentais (Sapir, 2005). Tratando-se de uma proposta "institucionalizada", ou seja,

[61] O princípio da *responsabilidade social colectiva*, que é uma das traves-mestras do Estado-Providência, é considerado pelos neoliberais como uma doutrina essencialmente subversiva. Ela tende a enfraquecer os alicerces da família e a reduzir o incentivo ao trabalho, à poupança e à inovação, diminuindo a acumulação do capital e limitando a liberdade. Por isso, os monetaristas defendem a minimização dos sistemas de Segurança Social e de Estado-Providência.

enquadrada e discutida na Cimeira ECOFIN, em Manchester, assume uma particular importância, porque pode apontar caminhos que deliberadamente estejam a ser trilhados de forma não apenas enquadrada institucionalmente, como legitimada pelo economicismo neoliberal. A perspectiva do autor assenta no requentado argumento da manutenção dos níveis de pobreza, apesar dos esforços financeiros dos Estados, fruto de uma "*coordination faillure*" dos sistemas de protecção social (Sapir, 2005). Trata-se de um posicionamento que aparece recorrentemente, mas que não disfarça já as suas motivações radicalmente economicistas.

Entretanto, tendo em conta o conjunto de transformações económicas, sociais e políticas que caracterizam o processo de globalização económica de raiz neoliberal, a questão fundamental, neste início de século, consiste em saber se ainda aí podemos ver efectivos impulsos em direcção à igualdade.

2.5.2. O papel dos Estados e a internacionalização da economia

O sistema-mundo foi-se moldando ao longo dos tempos. A teoria que lhe subjaz procura compreender os processos fundamentais de estruturação económica e social a partir de análises de grandes escalas espaciais e temporais.

Neste sentido, a economia capitalista mundial é entendida como um todo integrado economicamente e baseado na divisão do trabalho. É neste quadro analítico que se consideram duas categorias polares: por um lado, os países centrais e periféricos, e, por outro, uma categoria intermédia, a dos países semi-periféricos

Immanuel Wallerstein critica a concepção de um sistema bimodal, considerando que o mundo é demasiadamente complexo para ser composto apenas de centros e periferias. O autor refere que há inúmeras nações intermédias que não se encaixam nem no centro nem na periferia. Por isso, propõe um sistema-mundo trimodal, composto por centro, semi-periferia e periferia. A componente mais problemática é, sem dúvida, a semi-periferia. As sociedades semi-periféricas são as que se caracterizam por terem um tipo intermédio de desenvolvimento e, simultaneamente, por desempenharem um papel específico de intermediação nas relações dos países centrais com os países periféricos.

Para Wallerstein, o mundo de hoje encontra-se integrado num único sistema económico – o capitalismo –, que inclui também os Estados ou as sociedades ditas socialistas. Esta matriz comum à realidade contemporânea, denominada de "sistema-mundo" (*world system*), surgiu a partir de fins do século XV e início do século XVI. Constitui-se numa economia-mundo (*world economy*), não por englobar o mundo como um todo ou como uma unidade jurídico-política, mas por integrar economicamente as suas diferentes partes ou unidades políticas (Estados-Nação) através do mercado e da divisão do trabalho.

Durante quatrocentos anos, a progressiva expansão da economia-mundo capitalista verificou-se na Europa. Mais recentemente, esta economia-mundo tem vindo a expandir os limites geográficos do sistema como um todo e a mudar, significativamente, a relação das pessoas com o tempo e o espaço.

Tal perspectiva introduz a dimensão tempo-espaço no enfoque da globalização, na medida em que estabelece uma interconexão e interdependência dos eventos nas suas diferentes escalas – do local ao global. Estas relações não são necessariamente mediadas pelo nível do Estado-Nação. Deste modo, as transformações locais são parte do processo de globalização e ajudam a explicá-lo ao nível global. Outro ponto importante no debate da globalização é o da crise do Estado-Nação, ou do declínio (mudança) do seu papel. Recordemos que o Estado-Nação tem uma importância central na constituição do "sistema-mundo" capitalista e da sociedade moderna. Aliás, para Giddens, o Estado-Nação capitalista é a sociedade moderna por excelência e o seu desenvolvimento está estreitamente ligado ao processo de globalização[62].

Segundo Wallerstein, a emergência das sociedades capitalistas verificou-se historicamente com o desaparecimento do feudalismo e na emergência de um novo modelo de relações económicas: a economia-mundo capitalista (Wallerstein, 1999). Esta nova etapa histórica emerge nas sociedades ocidentais como consequência do desabamento de três instituições que suportavam o regime feudal: a Igreja, o Estado e o poder senhorial.

A emergência da economia-mundo capitalista implica também a substituição das instituições e o surgimento de novos mecanismos de organização social. Assim, ao

[62] Estas alterações levaram ao aparecimento de um novo modelo histórico caracterizado inicialmente por trocas económicas à escala internacional que alteram as características institucionais das próprias sociedades.

poder senhorial (regime de servidão) sucede uma estrutura social estratificada por classes resultantes do modelo de organização económica e do sistema de produção; ao peso da Igreja e à centralidade deste poder sucede uma estrutura social caracterizada por uma tendente secularização das sociedades ocidentais; finalmente, à importância do Estado nacional emerge um novo modelo de Estado que se integra num sistema-mundo e onde o poder e a capacidade de gerir é cada vez menos consequência das características internas dos países e cada vez mais das suas relações com exterior. Este tipo de Estado é claramente menos forte do ponto de vista das capacidades de gestão e decisão e está mais integrado numa lógica internacionalista de organização económica e social.

Por último, Wallerstein fala ainda de uma organização "inter-Estados" que reproduz as condições do modelo capitalista. É este sistema, que surge com a perda de autonomia dos Estados nacionais em função da internacionalização, que legitima alguns factos históricos com relevância económica, como a colonização e o imperialismo. Para o autor, esta organização acaba por legitimar os processos de exploração. Ora, com a crise do Estado-Providência e com a desvalorização do Estado-Nação, como concretizar a política social?

A globalização conheceu um terreno favorável à sua crescente afirmação nos países mais marcados pela revolução tecnológica, pois esta revolução permitiu a criação de uma rede de bens e de serviços e de uma rápida transmissão de informação e comunicação, tudo isto num mercado unificado e global. "*A globalização pode assim ser definida como a intensificação de 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 das ligações sociais através do espaço e do tempo*" (Giddens, 202: 45).

Para Manuel Villaverde Cabral, o processo de globalização é um termo que é tão usado para designar uma mudança radical, universal e irreversível, como para designar a mera reprodução de um processo iniciado há mais de cinco séculos pela expansão marítima ou ainda um conjunto de fenómenos complexos, contraditórios e incompletos que afectam de forma desigual os diferentes sectores da actividade social e as diferentes

sociedades e regiões do mundo (Cabral, 2003). Para o autor, a utilização corrente do termo "globalização" deve ser concebida como peça fundamental dos processos de internacionalização financeira e económica. Esta palavra ilustra o carácter cada vez mais difundido das tecnologias de informação e, simultaneamente, a específica cultura mediática que aquelas tecnologias têm vindo a tornar dominante (Cabral, 2003).

O mercado à escala global foi-se alargando cada vez mais, devido ao aumento populacional mas também ao aumento da capacidade de investir dos países ditos desenvolvidos, o que conduziu a um maior crescimento económico. A expansão do capitalismo, associada a esta revolução tecnológica, exige mais do mercado do que do próprio Estado, porque traz, de forma inerente, processos de privatização e desenvolvimento de ideais liberais. Georges Soros é particularmente incisivo neste aspecto, ao afirmar que "*é chegado o momento de reconhecer que os mercados financeiros são intrinsecamente instáveis. (...) A disciplina do mercado deve complementar-se com outra disciplina: manter a estabilidade nos mercados financeiros deve ser um objectivo explícito da política pública*" (Soros, 1999: 22).

A globalização passa pela "*afirmação do ideal humanista da solidariedade sem distinções entre todos os homens, quer pelos acréscimos de capacidade produtiva que traz consigo, quer pelas redes e laços que facilita*" (Capucha, 2000a: 193). O processo da globalização não é, então, meramente um processo económico; é também a procura de uma crescente harmonização ao nível cultural e social.

McLuhan, um dos teóricos centrais desta análise, destaca a dimensão cultural da globalização, considerando este domínio da sociedade como o mais permeável à implementação de novas tecnologias. A introdução destas tecnologias conduziu a uma reorganização do espaço-tempo que caracteriza a modernidade, orientando-a para um contexto de "aldeia global". Contudo, o processo de uma crescente homogeneização, ao fortalecer as entidades internacionais, vai enfraquecendo as forças políticas nacionais e locais, pondo em risco o poder e a autonomia dos Estados-Nação.

A par deste fosso, assiste-se a um aumento da capacidade de exploração por parte das entidades empregadoras, por duas razões: em primeiro lugar, dado não existir um mercado regulado, abrem-se nichos para o trabalho infantil e para a economia informal; em segundo lugar, muitas das organizações (públicas ou privadas), que se caracterizam pelo anonimato, fogem ao controlo do Estado, tornando-se difíceis de

regulamentar. Assim, "*como demonstra a consolidação recente de numerosos movimentos e organizações de todo o mundo que lutam por uma globalização contra-hegemónica, os vários séculos de predomínio do capitalismo não conseguiram diminuir a indignação e a resistência efectiva contra os valores e as práticas que constituem o núcleo central do capitalismo, enquanto sistema económico e forma civilizacional*" (Santos, 2003: 21).

O próprio mercado está sujeito a fortes pressões, que apontam no sentido da mudança. Esta mudança implica o aumento da produtividade, a redução do pessoal, a flexibilização do mercado de trabalho e a diminuição dos custos directos da produção (isto é, os salários dos trabalhadores). Assim, algumas das características que encontramos na definição actual de pobreza (tais como o desemprego, a instabilidade laboral, os baixos salários, entre outros) são o resultado das condições de sobrevivência e de manutenção destas empresas.

Autores como D. Lerner e W. Rostow caracterizam o subdesenvolvimento como uma situação de atraso no processo de desenvolvimento e de persistência do tradicional num mundo em modernização acelerada. Contrastando com esta perspectiva evolucionista relativamente simples, as correntes neomarxistas e, em particular, as teorias da dependência, nas suas diversas versões, caracterizam o subdesenvolvimento como um tipo de desenvolvimento particular do capitalismo no contexto do moderno sistema-mundo[63].

Nesta interpretação, o desenvolvimento (desigual) do capitalismo à escala mundial tenderia a desembocar na constituição de um sistema geral (economia mundial). Este sistema seria regulado por relações assimétricas nos planos funcional (divisão internacional do trabalho) e organizacional (dominação e dependência), estruturantes de uma diferenciação entre dois subsistemas principais (centro e periferia). O desenvolvimento criaria também o próprio subdesenvolvimento, este último definido "*como um conjunto específico de manifestações de privação relativa à escala mundial criadas pelo próprio desenvolvimento*" (Cabral, 1997: 31).

[63] Estas teorias rejeitam, portanto, a ideia do subdesenvolvimento como uma consequência das particularidades socioeconómicas nacionais (obstáculos socioculturais ao desenvolvimento).

2.5.3. As dificuldades e os (novos) desafios do Estado-Providência

O leque de direitos que emergiu da consolidação do Estado-Providência a partir da década de 30 é amplo, abarcando desde a legislação da Providência à universalização da saúde e da educação como direitos fundamentais do indivíduo. A nota característica dos direitos sociais é a indispensabilidade de uma prestação positiva do Estado, por intermédio de políticas públicas passíveis de criarem condições de bem-estar para todos os cidadãos.

Assentes as premissas a partir das quais se desdobra a integração dos mercados, podemos indicar três consequências fundamentais do processo de globalização económica que afectam o trabalho e os direitos sociais. Relativamente ao trabalho, o impacto dá-se sobre o *mercado de emprego* e sobre a *redistribuição geo-espacial da produção industrial.* Já no que se refere aos direitos sociais, há que ter em conta a *redução das funções e dos âmbitos das competências do Estado.*

No que respeita ao mercado de emprego, a transformação tecnológica dos anos 90, associada a um notável aumento da produtividade do trabalhador, tornou o desemprego estrutural uma questão fundamental da economia contemporânea. O afastamento dos trabalhadores menos qualificados e o esvaziamento da força dos sindicatos, face à desinstitucionalização das relações de trabalho (aspecto que começa na *des-sindicalização*), reconfiguraram de forma radical o mercado de emprego.

Relativamente à segunda consequência, a redistribuição geo-espacial da produção industrial, verifica-se que os países com mão-de-obra barata e com pouco controlo sobre os danos ambientais se converteram no principal pólo de atracção de indústrias. A redução de custos inerente à globalização económica tem como face oculta graves repercussões sociais, ligadas à precarização dos vínculos laborais e à pauperização do trabalhador. A competição pela atracção de investimentos produtivos coloca o Estado, muitas vezes, ao serviço dos interesses industriais, desprezando a rede de protecção social criada para assegurar os direitos do trabalho.

A terceira e última consequência fundamental consubstancia-se, como vimos, na redução das funções e dos âmbitos das competências do Estado, que afectam de forma acentuada os direitos sociais. Muito embora estes direitos estejam formalmente contemplados nos textos constitucionais, a sua concretização enfrenta inúmeros

obstáculos, submetendo-se, aliás, a imperativos e a contingências de natureza económica, num contexto demográfico caracterizado por um processo de duplo envelhecimento, fragilizador da sustentabilidade dos modelos. Apenas a já mencionada revalorização do papel da política pode resgatar a imprescindibilidade dos direitos sociais para a realização da democracia, já que esta só se desenvolve e consolida quando os cidadãos têm acesso às condições materiais para o desenvolvimento humano.

O Estado-Providência é fundado com base no pensamento keynesiano e serve de suporte para a construção de linhas gerais de um modelo social europeu que vigore nos nossos dias[64]. É necessário, portanto, uma maior intervenção política, económica e social para a resolução destes problemas e para o desenvolvimento humano sustentável. Todavia, como relembra Manuel Villaverde Cabral, "*as teses de Keynes só seriam plenamente interiorizadas nas políticas governamentais das grandes democracias depois de um longo período de hesitação na luta contra as tendências recessivas da economia*" (Cabral, 1997: 159).

No actual momento da vida socioeconómica, parece ser claro para todos que o Estado não consegue, por si só, cobrir todos os riscos sociais. Correlativamente à centralidade da sua intervenção, o Estado tem vindo a encontrar mecanismos de parceria com instituições privadas, dando origem a um designado "*welfare mix*", resultante quer do enfraquecimento estatal, quer da incapacidade do mercado (Goméz, 1998). Abre-se, desta forma, o caminho para a intervenção de um terceiro sector de decisiva importância para a cobertura dos riscos sociais e do bem-estar geral. "*É a este nível que se posiciona a hipótese da economia solidária, que tenta estabelecer um novo compromisso entre a economia monetária e não-monetária*" (Laville, 2000: 246).

O Estado-Providência é, então, gerador de efeitos contraditórios: de uma parte, verifica-se o aumento da produção e da capacidade de consumo e, de outra, o aumento da pressão fiscal, quer para as entidades empregadoras, quer para os trabalhadores. Reforçando esta ideia, Juan Mozzicafreddo refere que *"se, por um lado, estas políticas contribuem para o aumento da produtividade empresarial e do emprego, por outro promovem a expansão dos gastos públicos e a pressão fiscal"* (Mozzicafreddo, 2000: 157). Desta forma, os cidadãos, enquanto eleitores, esperam ver concretizado o aumento

[64] O reforço deste tipo de Estado-Providência dá-se no período posterior a 1945, sendo portanto marcado pelo contexto posterior à Segunda Guerra Mundial e pela reconstrução socioeconómica a ela associada.

dos seus direitos, mas, enquanto trabalhadores ou entidades empregadoras, esperam igualmente um decréscimo fiscal.

Como consequência deste quadro e das incorporações neoliberais, o Estado tem vindo a proceder a fortes reduções nas despesas com a protecção social. Apesar da especificidade do sistema de protecção social em cada país, nos anos 80 e 90, todos se debateram com os mesmos desafios, tendo como principal meta reduzir as despesas públicas. A crise que se instalou em todos os países da União Europeia não foi apenas uma crise de cariz financeiro, por já não poder cobrir todos os riscos sociais; foi também uma crise da própria legitimidade do contrato social entre o Estado e a sociedade, com base no universalismo e na solidariedade. *"Se a democracia é indissociável da solidariedade e está estreitamente ligada à valorização da cidadania, que implica o direito a viver em sociedade e não o simples direito à existência, então a redefinição do conceito de direito social é necessária para se conseguir uma verdadeira inserção"* (Fernandes, 1995: 67). Ora, esta política baseada na diminuição da protecção social correspondeu, no caso particular de Portugal, ao aumento e até à emergência de novos riscos sociais, assim como à orientação do Estado para uma concepção neoliberal.

O debate em torno da redefinição do sistema de Segurança Social levanta duas alternativas possíveis: ou apostar na privatização do sistema (mediante a contratualização com instituições privadas) ou procurar outras fontes de financiamento. Estas novas fontes podem ser *"um imposto sobre o valor acrescentado, ou um único e geral sobre o rendimento ou sobre o consumo, como fonte complementar de financiamento das reformas e pensões sociais ou dos subsídios de desemprego"* (Mozzicafreddo, 2000: 51). Outras medidas que surgiram como propostas alternativas foram o retardamento da idade da reforma, o estabelecimento de montantes máximos para as pensões de reforma e uma vontade de partilha de responsabilidades com novos actores sociais, como a Igreja ou, no caso particular de Portugal, as Instituições Particulares de Solidariedade Social, mutualidades, núcleos de vizinhança, associativismo local, entre outros, que funcionariam como mecanismos de compensação.

A passagem do poder público para o poder privado fez emergir um novo modelo, antagónico ao modelo de repartição – a capitalização ou *fully-funded*. Este novo modelo defende os princípios da não-generalidade e não-obrigatoriedade do

pagamento de contribuições, abrindo portas à iniciativa voluntária. Assistimos, então, a uma progressiva transferência da responsabilidade do Estado para o indivíduo.

O modelo de capitalização consiste na criação de planos privados de reforma, que podem ter uma natureza profissional ou uma natureza individual. No caso do modelo de capitalização de natureza profissional, as reservas vão sendo acumuladas na perspectiva do pagamento futuro de prestações sociais. Essas reservas podem ser acumuladas na própria empresa (reservas internas), numa companhia de seguros ou numa instituição específica e autorizada para tal (um organismo autónomo que vai criando um fundo de pensões, através de contribuições enviadas pelos trabalhadores). Este tipo de reservas traz algumas desvantagens, como o facto de não ser um bom instrumento de combate à pobreza, porque são os trabalhadores com salários mais elevados aqueles que mais tiram partido deste modelo.

No modelo de capitalização de natureza individual, cada indivíduo é responsável pelo seu plano de reforma. O capital que vai sendo depositado é aplicado no mercado financeiro e imobiliário; os juros são depositados na sua conta e, no momento da reforma, são convertidos no pagamento da respectiva pensão. Quer os trabalhadores por conta própria, quer os trabalhadores por conta de outrem podem acumular reservas através de instituições específicas, como as companhias de seguros ou as instituições bancárias.

Tanto o modelo de capitalização de natureza profissional, como o modelo de natureza individual, trazem consigo algumas vantagens do ponto de vista económico, nomeadamente a abordagem das contribuições como uma forma de poupança e a edificação de alguma segurança por parte de quem vai criando o seu próprio fundo de pensões.

Os actores sociais envolvidos na protecção assumem uma especial importância, quando o Estado não consegue, por si só, cobrir todos os riscos sociais resultantes do seu próprio enfraquecimento e da incapacidade do mercado. Daí o enorme interesse em encontrar mecanismos de parceria com instituições privadas. Estes parceiros, *"pelo conhecimento que possuem das necessidades da população, poderão desenvolver uma solidariedade directa diferente da solidariedade mecânica do Estado"* (Ferreira, *et al.*, 1993: 59). Caminhamos, por isso, de um *welfare state* para um *welfare mix*, em que não

há mais políticas de protecção social direccionadas para as comunidades, mas políticas de protecção social preconizadas pelas próprias comunidades.

A solidariedade implícita ao Estado Social não deve apenas pautar-se pelo cumprimento de normas e de regras, mas deve também contar com a dimensão voluntária que promove a participação da comunidade. O voluntariado é já uma prática em afirmação nas sociedades modernas e reconhecida institucionalmente[65].

Importa equacionar, assim, novos caminhos para a protecção social. Como salienta Manuel Villaverde Cabral, *"se é certo que o desmantelamento radical do Estado-Providência parece afastado, a questão que se coloca, doravante, é saber de que modo a provável acentuação das desigualdades sociais será absorvida e legitimada pelos sistemas políticos democráticos representativos"* (Cabral, 1997: 167). Estes movimentos chamam a atenção para o facto de não existir uma efectiva preocupação com o aumento dos riscos sociais, descentralizando a sua gestão para as redes informais, mas sim uma preocupação com a redução dos custos dos orçamentos nacionais. O modelo de Estado-Providência visa aumentar as suas receitas através do agravamento das quotizações sociais e do número de contribuintes. A partir dos anos 80, a principal preocupação do Estado passa a ser o aumento das receitas, através da diminuição das despesas relacionadas com a protecção social, fruto de uma nova problemática: o défice da Segurança Social, entendido como uma desadequação entre gastos correntes e contribuições sociais.

Após o reconhecimento das vulnerabilidades dos modelos antagónicos de Bismarck e Beveridge, já anteriormente tratados, assume-se a necessidade de os tornar complementares. Este reconhecimento é a base da edificação da Segurança Social nos nossos dias, assente na promoção de certos redireccionamentos. Desde logo, as políticas de protecção social já não são universais, mas destinadas apenas a camadas populacionais específicas, nomeadamente as mais desfavorecidas. O objectivo é reforçar a capacitação destas camadas da população e promover o seu *empowerment*. Por outro lado, as políticas de protecção social não são uniformes, mas adequadas a um contexto territorial específico, segundo as necessidades de cada indivíduo em particular: *"a inserção visada pelas novas políticas sociais, quer seja económica, profissional,*

[65] A Assembleia-Geral das Nações Unidas instituiu, para o ano de 2001, o Ano Internacional do Voluntariado.

social ou política, deve traduzir-se por uma inserção no território, tal como foi definido, pela (re)afirmação da pertença territorial de cada um" (Palier, 2002: 294).

Por outro lado, o conceito de *empowerment* surge como um processo de reconhecimento, criação e utilização de recursos e de instrumentos pelos indivíduos, grupos e comunidades, para si mesmos e para o meio envolvente. Este processo traduz-se num acréscimo de poder psicológico, sociocultural, político e económico, que permite a estes sujeitos aumentarem a eficácia do exercício da sua cidadania (Friedmann, 1996). Segue-se um caminho que visa a libertação dos indivíduos relativamente a estruturas, conjunturas e práticas culturais e sociais que se revelam injustas, opressivas e discriminatórias, através de um processo de reflexão e de mobilização sobre a realidade da vida humana.

Quando falamos de *empowerment*, destacam-se as áreas de intervenção relativas a grupos vulneráveis, como as mulheres e as minorias étnicas, ou a domínios como a saúde, o emprego e as questões da cidadania e do desenvolvimento sustentado. Como refere John Friedmann, *"se no mundo não prevalecesse a verdadeira pobreza, não haveria necessidade de um desenvolvimento alternativo. Seria suficiente reformar o sistema existente para reduzir os vestígios de injustiças..."* (Friedmann, 1996: 59). Aliás, ainda na esteira deste autor, *"mais importante ainda é que um desenvolvimento alternativo envolve um processo de* empowerment *social e político, cujo objectivo a longo prazo é reequilibrar a estrutura de poder na sociedade, tornando a acção do Estado mais sujeita a prestações de contas, aumentando os poderes da sociedade civil..."* (Friedmann, 1996: 32).

Assim, as políticas sociais não são entraves ao desenvolvimento; pelo contrário, elas são condição para o desenvolvimento. Aliás, nem o debate sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social parece ser procedente, já que essa sustentabilidade não se demonstra mais relevante do que a sustentabilidade social, entendida enquanto vector de coesão social e de qualidade de vida dos cidadãos e das comunidades.

CAPÍTULO 3. ORIGENS E GENERALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE RENDIMENTO MÍNIMO

3.1. A emergência da medida

O sistema de protecção social e o Estado-Providência podem ser considerados um património muito próprio da Europa Ocidental, tal como o confirma o Tratado de Maastricht, que aponta, em matéria social, a inserção dos excluídos como uma efectiva prioridade. O Tratado de Maastricht constituiu uma nova etapa em matéria de política social, com a adopção do Protocolo relativo a esta matéria que foi assinado pelos Estados-Membros[66] que então compunham a Comunidade e inserido em anexo ao Tratado da União Europeia. O Protocolo constata a vontade de onze Estados procederem a avanços significativos neste domínio. Através de um Acordo sobre a política social, aquele Protocolo autoriza os Estados a recorrer a instituições, procedimentos e mecanismos do Tratado, no sentido de aprovar e aplicar, na medida em que lhes digam respeito, os actos e as decisões necessárias à concretização do referido acordo.

A Recomendação do Conselho Europeu de 27 de Julho de 1992, relativa à convergência dos objectivos e políticas de protecção social (Recomendação 92/442/CEE), veio evidenciar um desígnio de abrangência das políticas sociais nas áreas de intervenção comunitária. Assim, numa "estratégia de convergência", os instrumentos de protecção social deveriam passar por uma participação activa das instâncias comunitárias, favorecendo o nivelamento da intervenção pública nos domínios das políticas sociais. Desta forma, as políticas sociais não devem ser segmentadas, mas globais, e devem ter como base uma relação de interdependência dos vários sectores de intervenção pública e uma lógica de relativa uniformidade nos vários Estados-Membros. Se esta interdependência não se verificar, a inevitável segmentação entre os vários sectores provocará a subalternização das verdadeiras intenções das políticas sociais:

[66] Todos os países da UE, excepto o Reino Unido.

reforçar a solidariedade familiar e social, promover uma melhor gestão do emprego e reforçar a acção social.

Da criação do Livro Verde da Política Social Europeia e de quatro meses de debate sobre os seus conteúdos (durante os quais se reflectiu sobre o futuro da política social da Europa), resultou o Livro Branco, que incorpora as decisões tomadas e as propostas de actuação, sublinhando que estas propostas devem contemplar uma conjugação entre políticas económicas e políticas sociais. Com efeito, o progresso económico e o progresso social são duas dimensões inseparáveis da estabilidade e da coesão europeias. Este instrumento evidencia a defesa de quatro objectivos fundamentais, nomeadamente: a promoção do emprego e dignificação do trabalho (afirmando o valor social deste último); o aprofundamento da cidadania e da participação social (garantindo o exercício dos direitos e da cidadania); a prioridade da pessoa no combate à exclusão (por via de políticas de formação e de valorização pessoal); e a afirmação dos direitos sociais na construção europeia (a articulação do crescimento económico e do progresso social).

Mais recentemente, o *Relatório "The social situation in the European Union"* (Comissão Europeia, 2004), define quatro grandes objectivos da política social comuns aos quinze países da União Europeia: tornar o trabalho compensador e gerador de um rendimento seguro, assegurar a viabilidade e sustentabilidade dos regimes de pensões, promover a inserção social e assegurar a elevada qualidade e sustentabilidade da saúde (Comissão Europeia, 2004).

No sentido de rever algumas das prioridades económicas e de definir uma nova estratégia de intervenção nas questões sociais passível de generalização a todos os Estados-Membros, os chefes de Estado e de Governo da União Europeia, reunidos em Lisboa, em Março de 2000, desenharam as linhas de uma Europa cuja competitividade económica deve assentar no conhecimento e na inclusão. Procurou-se deste modo reconfigurar as características inerentes aos modelos de protecção social na Europa (INE, 2004).

Assim, as conclusões da Cimeira de Lisboa visaram definir os contornos da reforma do modelo, sustentada em quatro pilares, nomeadamente a empregabilidade (mais e melhores empregos), o empreendorismo (incentivo à iniciativa), a

adaptabilidade (capacidade de absorver as mudanças) e a igualdade de oportunidades (sobretudo ao nível das diferenças de género).

As conclusões da Cimeira de Lisboa incidiram sobre quatro vectores que se mantêm perfeitamente actuais e sobre os quais urge um reforço estratégico, com vista à sua aplicação generalizada e mais abrangente. Em primeiro lugar, assume-se a necessidade de criação de um maior número de empregos e de uma melhor qualidade dos empregos. Este primeiro vector assenta numa actuação estratégica nas políticas de emprego, que demonstra capacidade para prever as mutações industriais e inverter a tendência de diminuição da taxa de criação de empregos na União Europeia. Ao mesmo tempo, a este primeiro vector não é alheia a necessidade de uma requalificação generalizada da população e de uma aposta cada vez mais vincada no combate aos factores de vulnerabilização social.

Um segundo vector relaciona-se com a necessidade de apoios concretos à nova economia e à sociedade do conhecimento, impedindo ou evitando uma fractura digital e, por conseguinte, evitando os riscos de des-socialização dos indivíduos que acumularam debilidades qualificacionais ou debilidades ao nível da formação e facilitando o reforço dos sistemas de educação, de formação e de aprendizagem ao longo da vida, visando um melhor integração nos requisitos da sociedade de informação.

Um terceiro vector prende-se com o fortalecimento dos mecanismos de integração social, lutando contra os níveis de pobreza que se mantêm ainda de forma inaceitável na União Europeia.

Finalmente, um quarto vector prende-se com a necessidade da promoção da igualdade de oportunidades lutando contra todas as formas de discriminação, de género, racial ou outro, que se traduzem sempre e necessariamente numa luta contra todas as formas de desperdício dos talentos e das competências e da sua diversidade.

A definição de critérios mais gerais, critérios de obrigatoriedade de implementação e aprofundamento da medida e de obrigatoriedade de alguns aspectos centrais da própria medida, terão tanto mais sucesso quanto mais a União Europeia assumir como uma co-responsabilidade a participação normativa e financeira para a gestão de uma nova geração de políticas sociais. Aliás, torna-se incompreensível qualquer debate sobre as questões da convergência económica e da coesão social sem que a União Europeia dê sinais muito claros, quer do ponto de vista da vontade política,

quer do ponto de vista da disponibilidade orçamental, para co-financiar instrumentos de política social nos Estados-Membros.

O enfoque está, de facto, no emprego. Só um aumento e uma melhoria qualitativa do emprego podem, desde logo, melhorar as contribuições para a protecção social. É estranho que se valorize tanto o envelhecimento para explicar o difícil processo de sustentabilidade dos sistemas de protecção social, quando, mesmo com a diminuição da população activa, o desemprego tende a aumentar.

O emprego apresenta, na Europa, um conjunto de fraquezas estruturais ligadas a níveis elevados de desemprego, diferenças regionais acentuadas, disparidades entre géneros, taxa de emprego baixa para os trabalhadores idosos e níveis baixos de rendimentos. Por outro lado, num contexto de fragilização dos vínculos contratuais, de flexibilização das funções laborais e do próprio mercado de trabalho, o caminho passa inevitavelmente pela formação e pela educação, trilhos decisivos para a inovação e para a competitividade. Por outras palavras, parece ser indispensável uma transição para uma economia do conhecimento. Abrindo novas portas à luta contra a pobreza, esta nova economia pode criar novos riscos de exclusão, nomeadamente a "fractura digital", o que realça a importância da formação.

Em Dezembro de 2000, o Conselho Europeu de Nice transpôs os objectivos de Lisboa sobre a redução da pobreza para uma estratégia coordenada de intervenção ao nível da inclusão social.

Mais tarde, em Junho de 2001, no Conselho de Gotemburgo, a Estratégia de Lisboa foi alargada, com um novo enfoque nas questões ambientais e na redefinição de um mais sustentável modelo de desenvolvimento. Aliás, estas vertentes foram sublinhadas com a problematização de novos sentidos para a melhoria da qualidade do emprego, definidas na Cimeira de Laeken, em 2001.

Em Barcelona, em 2002, o Conselho Europeu definiu o reforço das orientações de Lisboa, a partir de vários eixos. Assim, os sistemas fiscais e os sistemas de benefícios sociais deveriam ser edificados com base numa crescente motivação e compensação para a procura de emprego e na compensação por tal postura e iniciativa; por seu lado, os incentivos às reformas antecipadas deveriam ser reduzidos e os incentivos à participação da mão-de-obra feminina deveriam ser ampliados, quer com

encorajamentos no mercado de trabalho e na formação, quer com a criação de equipamentos de apoio à infância e aos grupos dependentes.

O alargamento da União Europeia, em 2004, a dez países da Europa Oriental e Central é uma forma de garantir a todo o continente europeu a paz e o progresso económico e social desejado. Mas é também e sobretudo uma forma de fazer prevalecer os direitos do homem e de reforçar a democracia.

Existem três tipos de rendimentos mínimos que vão norteando as diversas aplicações nos países da Europa. No primeiro caso, o princípio de um "mínimo garantido" que se baseia no princípio da atribuição diferenciada, garantindo aos indivíduos que o seu rendimento não será inferior a um dado montante mínimo estipulado. No caso de o beneficiário começar a auferir outros rendimentos, o imposto que recai sobre esses rendimentos é de 100% (imposto negativo a 100%). Este modelo de protecção social tem como desvantagem desmotivar a procura de trabalho, pois, se o salário de um beneficiário for superior (mesmo que ainda baixo) ao montante mínimo de subsistência, perde-se o direito à prestação; logo, não há vantagem financeira na procura de um emprego.

No segundo caso, a atribuição diferenciada com um imposto negativo de 50% apenas recai sobre parte dos rendimentos dos beneficiários. Este tipo de R.M.G. incentiva mais a procura de emprego, na medida em que não existe um corte radical com a prestação social, mas uma diminuição gradual desta, dependendo do salário que o beneficiário vai auferindo. A prestação social só termina quando o total do rendimento ultrapassar o dobro do montante mínimo exigido a cada indivíduo.

Finalmente, existe o rendimento universal, para o qual não existem cálculos sobre os rendimentos dos beneficiários, pois cada um deles recebe o mesmo montante. Este R.M.G. é de origem beveridgiana, pois considera justo um sistema de protecção social em que os ricos e os pobres recebem a mesma atribuição ou benefício (*cf.* van Parijs, 1999). Trata-se de uma medida que pressupõe, para alguns autores, um montante suficientemente básico para não promover o laxismo e o acomodamento e suficientemente forte para manter as pessoas nos níveis de cidadania.

O economista neoliberal Milton Friedmann propõe um sistema de imposto negativo sobre o rendimento que garante a cada indivíduo um mínimo vital. Neste sistema, é pré-determinado um nível de rendimentos primários. Todos os que auferem

montantes superiores a este nível de rendimentos primários devem pagar impostos; por sua vez, todos aqueles cujos rendimentos ficam aquém daquele nível recebem a diferença do fisco.

Se Milton Friedmann aparece como principal defensor de uma visão do direito ao rendimento universal, André Gorz assume o papel de seu crítico. Assim, para este autor, a garantia de um mínimo de subsistência é, na concepção liberal, a condição graças à qual o mercado de trabalho pode funcionar sem entraves (Gorz, 2003; 1997). Ela permite, de facto, que os salários caiam para níveis mais baixos e que muitos trabalhos deixem de ser rentáveis se forem pagos a um nível salarial normal; desta forma, os trabalhos podem ser executados por valores reduzidos, recebendo os trabalhadores posteriormente um complemento de rendimento.

Retomando o conceito de "*rendimento de base incondicional*" de Thomas Paine, Philippe van Parijs rebaptiza-o de "*rendimento universal*". Um tal rendimento tende, na perspectiva do autor, a assegurar a todos um poder de compra igual, deixando cada um livre para o utilizar à sua vontade num mercado concorrencial. Trata-se, na verdade, da ideia tão cara a John Rawls de assegurar uma relativa equidade promovendo a diversidade. A grande diferença entre a proposta de Thomas Paine e a de Philippe van Parijs situa-se na perspectiva de financiamento. Enquanto Paine defende a taxação das rendas fundiárias (Paine, 1979), van Parijs sugere o recurso à taxação dos bens e das sucessões, da poluição e dos rendimentos do trabalho (van Parijs, 2002; 1999).

No entanto, é sobretudo a legitimação ética do rendimento universal que interessa a Philippe van Parijs. Assim, do seu ponto de vista, as resistências encontradas na proposta de um rendimento universal são pelo menos tão morais quanto económicas. Esta legitimação ética apoia-se na noção de equidade, que constitui para o autor uma ultrapassagem da segurança (base do modelo de Bismarck) e da solidariedade (que funda o modelo de Beveridge). Com efeito, a equidade do modelo de Estado-Providência de Paine não necessita de nenhuma quotização predefinida, pois ela *não* visa apenas aqueles que têm necessidade. O rendimento é incondicional e universal (van Parijs, 2002; 1999).

Yoland Bresson esteve na origem da criação, em França, da Associação para a Instauração de um Rendimento de Existência (AIRE). Segundo esta associação, o Rendimento de Existência resulta de uma exigência de justiça na distribuição a cada um

daquilo a que tem direito pelo facto de existir. O seu objectivo resulta de um novo avanço ao nível dos direitos do homem, intervindo na economia de uma forma mais lúcida e aumentando o dinamismo e a solidariedade.

Por seu turno, para Jean-Marc Ferry, torna-se claro que o Estado não é mais capaz de assegurar um retorno ao pleno emprego. Assim, face a essa impotência do Estado, o autor recomenda a reconsideração de um novo paradigma da repartição: distribuir mensalmente a cada um, de forma igualitária e incondicional, um rendimento de cidadania (Ferry, 1994). Um tal rendimento permitiria, segundo o filósofo, desenvolver um sector quaternário de actividades que seriam pessoais e não mecânicas. Trata-se, de facto, de restaurar o direito ao trabalho pela instauração de um direito ao rendimento. Na perspectiva do autor, a instauração de um rendimento de cidadania, contrariamente às críticas que lhe são feitas, não teria por efeito a substituição do direito ao trabalho; antes permitiria dissociar o direito ao rendimento da eventualidade do trabalho, tornando-os factores independentes.

Assim, nas sociedades actuais, o direito ao rendimento, longe de ser incondicional, tem explicitamente como base um princípio de contribuição, o qual está associado a uma relação directa com o trabalho assalariado. As actividades que formam, na perspectiva do autor, o sector quaternário, devem promover a diversificação de empregos por efeito de uma Terceira Revolução Industrial. De facto, consideramos geralmente que cada Revolução Industrial se fez acompanhar da desactualização dos empregos de um sector relativamente a outro. Ora, a Terceira Revolução Industrial tenderia a reduzir o custo de alguns equipamentos tecnológicos, ou seja, democratizaria o preço de certos meios de produção.

A institucionalização de um "mínimo garantido" corresponde a uma importante mutação das características da protecção social. Com efeito, *"os sistemas bismarckianos, legitimados pelo princípio do seguro social colectivo recusam as transferências* ex ante *(para alguém que ainda não contribuiu) e para quem não esteja disponível para o trabalho. Os sistemas beveridgianos, legitimados pelo princípio da solidariedade, redistribuem para quem não contribuiu"* (Pedroso, 1997: 85). Esta medida de política social generalizou-se pela Europa Ocidental.

A Holanda criou em 1963 dois tipos de R.M.G.: o *RWW*, para os desempregados, mas aptos a reinserirem-se no mercado de trabalho, e o *ABW*, para os

indigentes que não conseguiam sustentar-se a si próprios. Para os dois tipos de Rendimento Mínimo a idade mínima exigida era 18 anos de idade. No segundo caso, para além de garantir o *Algemene Bijstand*, o Estado associava também a esta medida um subsídio de alojamento e um financiamento do seguro médico. Como o número de beneficiários do *ABW* aumentava cada vez mais, introduziu-se posteriormente a contrapartida de reinserção profissional. Contudo, a Holanda teve de se debater com outro obstáculo: o aumento do número de beneficiários desempregados, fruto da existência de um salário mínimo nacional que pouco ultrapassava o valor do *RWW* e que facilitava assim que os beneficiários adiassem a sua (re)entrada no mercado de trabalho.

Por seu lado, em 1974, com o intuito de preencher as lacunas do sistema de protecção social, a Bélgica cria o *Minimex* (*Minimum de Moyens d'Existence*), um subsídio que permite ao beneficiário aceder ao mínimo de recursos aceitáveis (nesta prestação está já contabilizado o abono de família). Em princípio, o *Minimex* cobre todas as despesas necessárias, mas os *Centres Publics d'Aide Sociale* também podem conceder ajudas excepcionais no pagamento de despesas ao nível da saúde e do alojamento (por exemplo, o pagamento de dívidas de gás, água e electricidade). Há ainda prestações específicas para beneficiários que estejam inseridos em programas de inserção profissional. A idade mínima estipulada para a atribuição do *Minimex* são os 18 anos de idade, salvo os menores com filhos a cargo. Em 1988, as famílias monoparentais passam também a beneficiar do *Minimex*. Numa fase posterior, é criado outro tipo de rendimento mínimo, denominado de *Minimilec*, que não é mais do que um complemento do *Minimex*.

O *SWA* (*Supplementary Welfare Allowance*) surge na Irlanda no ano de 1977. Esta modalidade de protecção social permite que todos os beneficiários tenham o direito de aceder gratuitamente aos cuidados de saúde. No cálculo dos recursos dos candidatos, não são contabilizados o abono de família e o subsídio de alojamento. Este último é, então, uma prestação associada, à semelhança das ajudas concedidas para vestuário e calçado de crianças escolarizadas. Outras ajudas ao nível do alojamento podem passar por artigos de cama, aquecimento e outros equipamentos domésticos considerados essenciais.

O caso particular francês teve grande influência na implementação do R.M.G. em Portugal. Em 1980, verificaram-se as primeiras experiências locais do *R.M.I.* (*Revenu Minimum d'Insertion*), enquanto medida central na edificação de políticas de

luta contra a pobreza e a exclusão social. Esta medida apareceu num contexto em que se tornou evidente que o sistema de Segurança Social francês não mais cobria toda a população.

Em 1988, a lei relativa ao *R.M.I.* foi votada por unanimidade na Assembleia Nacional (é posteriormente revista, em 1992), entrando em vigor em todo o país. A medida forneceu uma prestação a todos os cidadãos com idade superior a 25 anos (salvo menores com filhos) que se encontrassem abaixo do nível de recursos predefinido. Um indivíduo só tinha direito a esta prestação depois de ter recorrido à assistência social, aos seguros sociais e à solidariedade familiar. No cálculo dos recursos dos candidatos não se contabilizavam alguns subsídios como, por exemplo, o abono de família e o subsídio de alojamento.

Ao Estado cabia, então, a protecção aos mais carenciados em situação de vulnerabilidade e em risco de exclusão; ao sistema de Segurança Social cabia a protecção das classes trabalhadoras; ou seja, *"a nova configuração da protecção social reforça esta dualização que separa os trabalhadores protegidos (...) e as populações fragilizadas, em risco de exclusão"* (Palier, 2002: 309). O Estado garantia a todos os beneficiários cuidados de saúde gratuitos e concedia prestações complementares, como o subsídio de alojamento à taxa máxima para inquilinos e a isenção do imposto de habitação.

O modelo francês, que pertence à segunda geração de rendimentos mínimos (1988) e que incorpora a noção de inserção (*Revenu Minimum d'Insertion – R.M.I.*), foi o exemplo seguido mais de perto por Portugal. A França adoptou, em Julho de 1998, uma Lei de Luta contra as Exclusões, que complementava os Programas de Inserção Local (PIL) e os Programas de Inserção Local destinados às mulheres (PILF). Mais de um milhão de beneficiários do *R.M.I.*, cerca de 12% dos desempregados, 10% do total de casais a viver abaixo do limiar de pobreza (580 euros), mais de 200.000 pessoas excluídas da habitação, etc., são dados convincentes que levam, entre outras razões, à aprovação da Lei de 1998. Esta lei vai servir de base à criação do Plano Trienal (de 1998 a 2001), que tem um financiamento de 51,4 milhões de francos e é complementado com outras medidas laborais de envergadura (*Nouveau départ*, TRACE, Inserção Económica, *Programa Novos serviços, novos empregos*, etc.). Até agora, a Lei e o Plano não foram objecto de avaliações exaustivas, embora tenha sido criado um Observatório que já publicou um primeiro relatório (Observatoire National,

2000). No entanto, vale a pena assinalar a existência de um orçamento específico e periódico, bem como o seu carácter transversal (trabalho, formação, habitação, endividamento, cultura e educação, saúde, vida familiar, cidadania). A Lei e o Plano existem numa perspectiva de afirmação dos direitos de cidadania, de coordenação vertical (Estado, autarquias, colectividades locais, etc.) e horizontal (autarquias, mundo associativo, etc.), sob o lema "*Construir em conjunto um lugar para todos*".

Em França, um mês após a implementação do *Revenu Minimum d'Insertion*, ou seja, em Janeiro de 1989, o governo liderado por Michel Rocard criou o imposto de solidariedade sobre a fortuna. Assente numa lógica redistributiva, este imposto visava retirar o valor de cerca de cinco milhões de francos da carga fiscal sobre as maiores fortunas para financiar o arranque da medida. Certo é que, dez anos depois (em 1998), por efeito de um sistema fiscal ineficiente no que respeita à tributação dos mais elevados rendimentos (como no caso português), o imposto de solidariedade sobre a fortuna tinha progredido para dez milhões de francos. No entanto, a onda de choque do desemprego, cada vez mais violenta, acarretara um aumento do custo do *Revenu Minimum d'Insertion* para 25 milhões de francos. Deste modo, à custa de um sistema fiscal incapaz de gerir algumas iniquidades do seu próprio funcionamento, de uma valorização do imobiliário, de ganhos na bolsa e de outros ganhos não-declarados, a polarização social intensificou-se em França, nesses dez anos.

No entanto, e mantendo a análise ilustrativa dos dados relativos ao 10.º aniversário do *Revenu Minimum d'Insertion* em França, das 3,4 milhões de pessoas beneficiárias do *R.M.I.*, desde 1988, 2,3 milhões saíram do sistema. Além disso, uma média de 35% ao ano deixaram de beneficiar da medida, enquanto 19% foram seus "beneficiários estruturais", recorrendo à prestação desde o seu início. Dos dados apurados, apenas uma percentagem residual de beneficiários que saíram do sistema viveram a circunstância de ter de beneficiar novamente do Rendimento Mínimo de Inserção.

No que respeita aos valores usufruídos pelos beneficiários, eles são de tal forma reduzidos que, por si só, não permitem que aqueles ultrapassem a taxa de pobreza relativa. A este facto está associada a toponímia simbólica numa rua de Paris, baptizada de *R.M.I.* (*Revenu Manifestement Insuffisant*), por altura das comemorações dos dez anos da medida.

Mais recentemente e ainda no caso francês, a descentralização do Rendimento Mínimo de Inserção e a criação do Rendimento Mínimo de Actividade correspondem a um esforço de descentralização dos departamentos responsáveis pelo financiamento e pela atribuição do Rendimento Mínimo de Inserção. Essa mudança foi operada pela Lei n.º 2003-1200, de 18 de Dezembro de 2003, que, a partir 1 de Janeiro de 2004, confiou àqueles departamentos a gestão da medida. Esta tornou-se a primeira competência transferida para o nível local, no que diz respeito às mais importantes medidas de política social. No entanto, as condições de acesso ao rendimento mínimo, assim como o seu valor, continuam dependentes da fixação a nível nacional.

A segunda parte desta lei criou um Rendimento Mínimo de Actividade (*R.M.A.*), destinado a complementar o Rendimento Mínimo de Inserção. O objectivo era ajudar os beneficiários a saírem de uma situação de assistência, tornando o emprego financeiramente atractivo, quer dizer, facilitando a sua inserção profissional e aumentando os seus próprios rendimentos. Assim, os beneficiários do Rendimento Mínimo de Inserção, desde que tivessem pelo menos um ano de benefício da medida, poderiam assinar com um empregador um contrato de inserção (ao abrigo do Rendimento Mínimo de Actividade), de 24 horas por semana, por uma duração máxima de 18 meses. O Rendimento Mínimo de Actividade associava o benefício do Rendimento Mínimo de Inserção a um complemento a cargo da entidade empregadora, permitindo ao assalariado receber uma remuneração pelo menos igual ao salário mínimo nacional. As quotizações sociais incidiam apenas sobre o complemento atribuído pela entidade empregadora.

Esta medida implicava uma política de reinserção social, profissional ou até mesmo relacional por parte dos beneficiários. Assim sendo, para este país, *"antes de tudo, trata-se de, garantindo um rendimento mínimo ou suficiente para evitar às populações a queda no despojamento material completo, de favorecer ou de incitar à actividade ou ao trabalho"* (Ballet, 2001: 31). Se, por um lado, o montante das prestações tinha de ser suficientemente elevado para permitir que as famílias francesas sobrevivessem, por outro, não poderia contribuir para desincentivar essas famílias a procurarem um emprego.

A primeira avaliação que foi feita a esta medida, em 1992, não foi de todo positiva, pois, apesar de as prestações contribuírem para melhorar as condições de vida dos beneficiários, a inserção profissional não se verificava na mesma proporção.

A partir de 1986, entrou em vigor no Luxemburgo o *Revenu Minimum Garanti*, ao qual se podiam candidatar todos os residentes com idade superior a 30 anos de idade. No cálculo dos recursos dos candidatos não entravam o abono de família e o subsídio de deficiência. No caso dos candidatos isolados, o montante desta prestação foi desde sempre o mais elevado de toda a União Europeia. Tal como se verifica na Holanda, estão associados ao *Revenu Minimum Garanti* o subsídio de alojamento e o financiamento do seguro médico. Apesar disso, o Luxemburgo é frequentemente alvo de críticas, pois deixa um elevado número de indivíduos fora do sistema, apenas porque não completaram os 30 anos de idade. Por outro lado, o sistema tem-se mostrado bastante exigente com os requisitos necessários à candidatura de imigrantes. Em 1993, numa tentativa de corrigir o mau funcionamento do R.M.G., o Luxemburgo implementou as ATI (Afectações Temporárias de Inserção).

Também em 1986, o Reino Unido implementou o *Income Support – income-based jobseekers allowance*, destinado a beneficiários com mais de 18 anos de idade. Esta medida distinguiu-se das restantes da União Europeia pela vasta gama de categorias sociais que abrangeu, assim como pelo seu complexo funcionamento (por exemplo, o montante da prestação varia não só em função da idade, como também do número de filhos). No cálculo das prestações, o abono de família é contabilizado, uma vez que é visto como parte dos rendimentos de um agregado. Associadas ao *Income Support*, existem outras ajudas, tais como: subsídio de alojamento; subsídio em épocas de baixas temperaturas para os reformados, indivíduos portadores de deficiências e indivíduos com filhos menores de 5 anos de idade; ajudas financeiras no pagamento de despesas de maternidade e funerais; ajudas no pagamento de refeições escolares e contribuição para os impostos locais. Além destas ajudas, há ainda a comparticipação no pagamento de tratamentos dentários ou na compra de óculos, assim como o fornecimento de leite e vitaminas para crianças com menos de 5 anos de idade e mulheres que se encontrem grávidas.

A Espanha criou o *Rendimento Mínimo Familiar* (IMF) em 1986, que, em 1990, passou a designar-se de *Rendimento Mínimo de Inserção*. A idade mínima exigida é de 25 anos de idade, salvo menores com filhos a cargo. Como os montantes atribuídos são decididos pelas autoridades regionais, existem inúmeras discrepâncias entre as diferentes regiões. Além disso, o montante das prestações pode variar também em função do número de elementos do agregado familiar. Não obstante o pagamento da

Renta Minima, o Estado espanhol fornece ainda ajuda social de emergência (alojamento, equipamento e aparelhos domésticos).

A responsabilidade da criação de uma variante do R.M.G. na Itália, em 1991, é atribuída às autoridades locais, concretamente às freguesias. Tal implica que esta medida apresente enormes diferenças regionais. Assim, dado que os critérios de elegibilidade, os montantes atribuídos (que variam consoante o número de membros que compõem um agregado familiar) e os períodos de concessão variam de região para região, o sistema não está estruturado e organizado numa lógica universal.

Para a Finlândia, o R.M.G. (*Toimeentnlotuki*) nasceu para assegurar a toda a população um valor mínimo de sobrevivência, pelo que a medida tem funcionado como uma pensão de sobrevivência. As prestações incluem um montante-base, acrescido do reembolso das despesas que os beneficiários vão tendo com o alojamento, com a guarda das crianças, com cuidados de saúde dispendiosos e com custos elevados associados ao exercício de uma actividade laboral. No cálculo dos recursos dos agregados, entram em linha de conta as prestações familiares, já que estas são entendidas como rendimentos auferidos pelos respectivos agregados.

Na Suécia, o *Socialbidrag* destina-se ou a beneficiários dependentes da ajuda social ou a beneficiários desempregados não abrangidos pelo seguro de desemprego. Em ambos os casos, é exigida pelo menos a idade de 18 anos. Os montantes, embora sejam fixados pelo Ministério, variam consoante as freguesias, cabendo também a estas últimas a gestão das políticas de reinserção profissional (no caso particular das crianças, as ajudas variam consoante as idades). Os beneficiários desta medida podem também aceder aos subsídios de alojamento (ou ajudas ao pagamento de electricidade), aos subsídios para famílias monoparentais e a outros tipos de ajudas relacionadas com alimentação, vestuário, calçado, higiene, saúde, entre outros.

No caso da Áustria, para além do dispositivo de base (*Sozialhilfe*), esta medida garante também outras ajudas, nomeadamente, o seguro de doença ou saúde e o subsídio de alojamento ou ajudas em espécie (quando os custos de alojamento não são cobertos pelas prestações normais).

A Dinamarca associa, paralelamente ao *Social Bistand*, os subsídios de alojamento e de estudos, no caso dos estudantes que vivem na comunidade familiar ou fora dela.

O *Sozialhilfe* implementado na Alemanha entende que cada família tem direito à ajuda social, embora esse direito varie em função do número de elementos de cada agregado familiar. No cálculo da prestação, o abono de família é contabilizado, pois é considerado como um rendimento familiar. A medida garante ajudas financeiras para o alojamento dos beneficiários (subsídio de alojamento) e para despesas de doença e de educação (seguro de saúde e subsídio de educação); cobre ainda outras ajudas para circunstâncias excepcionais.

A Grécia não instituiu um Rendimento Mínimo geral.

Apesar de as políticas de R.M.G. existirem já em vários países europeus, estas assumem várias modalidades de aplicação, pelo que *"a maneira como é criado e implementado revela em parte a maneira como a pobreza é percepcionada ou avaliada na sociedade: pobreza absoluta, pobreza relativa, ou ainda pobreza multidimensional"* (Guibentif e Bouget, 1997: 52). Assim, o R.M.G. não visa substituir outros eventuais rendimentos dos indivíduos, mas antes complementá-los sempre que aqueles não sejam capazes de combater o desenvolvimento da pobreza. Como tal, o R.M.G. não pode estar associado nem ao imposto negativo, nem ao rendimento universal.

Comparando as medidas de rendimento mínimo nos diferentes países, verifica-se uma grande heterogeneidade, quer nas inspirações políticas que estiveram por detrás da introdução desta medida, quer na eficácia que ela tem tido. Assim, as condições de acesso às prestações diferem de país para país, em função da nacionalidade, da residência e da idade.

No que diz respeito à nacionalidade, encontramos um conjunto de países que não coloca quaisquer restrições aos não-nacionais, como são os casos da Áustria, da Espanha, da França, do Luxemburgo, dos Países Baixos, de Portugal, do Reino Unido e da Suécia. No entanto, na Áustria e na Dinamarca as condições para os não-nacionais diferem parcialmente das condições exigidas aos nacionais.

O estatuto de residente é uma segunda condição, pois ter uma residência é sinónimo de estabilidade e de maior propensão à integração. A Bélgica, a Espanha e o Luxemburgo consideram também fulcral o período de duração, pois é exigido ao beneficiário a permanência no domicílio. Esta condição tem levantado algumas questões, já que, se o R.M.G. pretende abranger os grupos sociais mais desfavorecidos, não se pode esperar que estes tenham uma residência estável e duradoura.

Relativamente à idade, em alguns países encontra-se estabelecido um limite máximo de idade: é o que acontece em Espanha, onde o limite de idade é de 65 anos. As razões implícitas desta condição dizem respeito ao facto de os indivíduos que completem 60 ou 65 anos de idade poderem aceder a outro tipo de prestações sociais (que vão desde as prestações de velhice às prestações de invalidez), destinadas especificamente às pessoas idosas. Noutros países, como a Alemanha, a Dinamarca, a Irlanda, a Finlândia, a Suécia, a Bélgica, os Países Baixos, Portugal, o Reino Unido, a Áustria, a Espanha, a França e o Luxemburgo, verifica-se o oposto; ou seja, estabelece-se uma idade mínima (que pode ir desde os dezoito aos trinta anos), numa perspectiva de co-responsabilização da família pela educação dos seus filhos. Estes, por sua vez, não devem tornar-se precocemente dependentes da prestação do R.M.G., numa fase em que o mercado espera absorver esta população activa em estado potencial.

A importância da solidariedade familiar é aqui valorizada, no que respeita às obrigações dos pais perante os seus filhos. A família é de tal forma responsabilizada pelo apoio necessário aos elementos que a compõem, que o direito à prestação se aplica apenas nas situações em que a soma dos rendimentos de todos os elementos de um agregado familiar não atinja o montante do rendimento garantido (no cálculo dos rendimentos de todos os elementos do agregado familiar consideram-se todos os rendimentos, qualquer que seja a sua origem e natureza, à excepção do subsídio de renda da casa e das bolsas de estudo ou de formação).

Uma excepção a esta situação é a da Dinamarca, que apenas atribui esta prestação aos indivíduos que, num dado momento da vida, tenham sofrido profundas alterações (como doença, morte do cônjuge, entre outros) que tenham provocado uma perda ou diminuição dos seus rendimentos. Neste país não existe, como tal, a percepção de benefícios em situação de exclusão permanente, mas sim em situação de carência temporária.

Uma segunda disparidade tem a ver com os montantes das prestações. Estes montantes continuam dependentes do sistema político de cada país, assim como das suas condições económicas. Mas, mesmo dentro de cada país, como se verifica na Alemanha, na Finlândia, na França, na Suécia e nos Países Baixos, cada região possui uma tabela própria para o cálculo da prestação. Esta opção levanta algumas questões, nomeadamente: uma possível acumulação dos vários tipos de mínimo garantido existentes num mesmo país; uma variação nacional excessiva entre as prestações

concedidas; e uma rivalidade entre as várias instituições que procuram conservar a gestão do seu próprio Rendimento Mínimo, legitimando as suas acções em nome do interesse público, do universalismo, da eficácia, da tradição, etc.

A terceira disparidade surge-nos na forma supletiva ou cumulativa como se encara a medida: o R.M.G. pode ser visto como um complemento da protecção social ou como uma prestação que substitui a protecção social, nos casos em que o processo de atribuição de outras prestações sociais se encontre mais demorado. Neste caso, o R.M.G. preenche o tempo de espera que os beneficiários têm de suportar enquanto aguardam a decisão da prestação final.

Quando encarado como um complemento de protecção social, ao montante-base do R.M.G. é acrescentado um subsídio de complemento ou é retirada uma certa percentagem, dependendo sempre do número de elementos e dos rendimentos de cada agregado familiar. As prestações de complemento podem ser prestações familiares ou subsídios de alojamento. Estes últimos não são aplicáveis em Espanha e na Irlanda, pois nestes dois países apenas existe uma ajuda no pagamento de juros hipotecários. Existem ainda outros tipos de complementos que podem ir desde o apoio aos transportes às prestações de assistência social, ao apoio à formação profissional e à reentrada no mercado de trabalho, ao pagamento de taxas moderadoras ou ao acesso aos cuidados de saúde e medicamentos.

Uma quarta disparidade aponta para o facto de, paralelamente à prestação pecuniária, nem todos os países da União Europeia fazerem o acompanhamento social necessário para que os beneficiários possam rapidamente entrar nos processos de inserção profissional. O objectivo de inserir os beneficiários no mercado de trabalho é expresso num contrato assinado entre aqueles e o Estado, contrato este que não beneficia de igual modo ambas as partes: os beneficiários geralmente *"têm menos poder na relação negocial, menos meios para definir os seus interesses e menores horizontes que lhes permitam percepcioná-los face a todas as alternativas possíveis"* (Capucha, 1998: 9).

Este contrato de inserção é pautado por uma forte impessoalidade e falta de privacidade, fruto da indisponibilidade de recursos técnicos suficientes. Por esta razão, a lógica de negociação dos contratos de inserção é invertida: o contrato passa a ser uma imposição à qual os beneficiários se submetem, dada a situação especial de insegurança

e dependência em que se encontram. Assim, em Portugal, *"os fenómenos burocráticos implícitos no desenvolvimento das acções conduzidas pelos agentes locais, a não interiorização do Rendimento Mínimo Garantido como um direito e o défice de imaginação social na concepção de programas de inserção reflectem-se numa deficiente mobilização dos actores sociais"* (Ligeiro e Oliveira, 1999-2000: 163).

A informação sobre o direito às prestações do R.M.G. não está disponível da mesma forma para todos. Logo, várias camadas sociais ficam à margem deste sistema, por total desconhecimento desta medida. Ora, o desconhecimento do programa de inserção por parte da maioria dos beneficiários *"traduz a ineficácia da linguagem demasiado técnica e pouco esclarecedora utilizada pelos agentes locais, que em nenhum momento procuram saber até que ponto a sua mensagem estaria a ser compreendida"* (Ligeiro e Oliveira, 1999-2000: 164).

A quinta disparidade resulta das divergências quanto aos mecanismos de contrapartida. Estes mecanismos podem traduzir-se, em sentido lato, na disponibilidade para a inserção profissional. Em alguns países, tais como a Áustria, a Alemanha, a Espanha, a Irlanda, o Luxemburgo, os Países Baixos, a Finlândia, a Suécia e o Reino Unido, há uma relação directa entre a falta de rendimentos das populações e a falta de emprego. Por seu lado, os restantes países associam a falta de rendimentos das populações a outros factores, como a exclusão social.

No primeiro caso, existe uma contrapartida de reinserção profissional, ainda que esse emprego se possa afastar da área de formação de base do beneficiário; no segundo caso, existe uma contrapartida de reinserção profissional e também de inserção social, que abrange outras áreas para além do emprego como, por exemplo, a saúde, a habitação, entre outras. Neste segundo caso, não existe uma obrigação unilateral do beneficiário perante o Estado, mas um contrato entre o beneficiário e as comunidades. O Estado, por sua vez, assegura ao beneficiário o direito a ser protegido. A este respeito, o Conselho Económico e Social afirma que *"basicamente a diferença derivará de que algumas legislações vêem nos dispositivos de rendimento mínimo prestações destinadas a resolver os problemas criados pela ausência de emprego, incentivando os beneficiários, por todas as formas a obter esse emprego, enquanto outros relacionam a privação de rendimento com a exclusão social, implicando respostas que não sejam necessariamente no âmbito do trabalho"* (Pedroso, 1997: 94).

Outra contrapartida, nos casos de Portugal e de Espanha, é que todos os menores a cargo dos beneficiários do R.M.G. são obrigados a frequentar a escolaridade obrigatória. No entanto, a reinserção profissional não abrange todas as categorias sociais, pois os idosos, os indivíduos que ainda não terminaram a sua formação escolar e os que têm filhos ou idosos a cargo, não estão incluídos no regime de obrigatoriedade de procura de emprego. Caso os beneficiários recusem uma oferta de emprego ou uma participação numa acção de formação, pode haver uma suspensão parcial ou total da prestação, tal como se verifica na Áustria, Alemanha, Luxemburgo, Finlândia e Reino Unido.

Considera-se que a reinserção profissional é alcançada quando a prestação social permite ao beneficiário reencontrar um emprego que lhe garanta um salário estável e superior à prestação do Rendimento Mínimo Garantido.

A inserção social pode então contemplar cinco áreas principais. Em primeiro lugar, a área do emprego, que tem como finalidade principal a colocação dos beneficiários no mercado de trabalho. Estão previstas medidas de apoio à criação de auto-emprego e programas ocupacionais para os que não conseguem aceder ao mercado de emprego ou à formação profissional (como, por exemplo, serviços de jardinagem, limpeza de vias e arruamentos, entre outros). Devido à sua curta duração, estes programas ocupacionais são, sobretudo, um veículo de inserção inicial. Esta área é de uma importância crucial, na medida em que proporciona um melhor controlo da economia informal, procurando que as actividades até então encaradas como clandestinas se transformem em actividades socialmente integradas.

Em segundo lugar está a área da saúde, presente em programas de combate ao alcoolismo, à toxicodependência, ao apoio a portadores de deficiências, entre outros. Procura-se reencaminhar os beneficiários para programas de prevenção da saúde, como planeamento familiar, consultas de rotina, programas de desintoxicação, vacinação, tratamentos necessários em caso de doença, entre outros.

A terceira área, o alojamento, abrange quer o acesso à habitação, quer o melhoramento das condições da habitação (construção de instalações sanitárias, pintura, aquisição de mobiliário, entre outros).

Em quarto lugar surge a educação, com especial enfoque na luta contra o analfabetismo, através da aquisição de conhecimentos básicos, do cumprimento da

escolaridade obrigatória e do ensino recorrente para adultos. Com esta última modalidade, *"é assegurada uma escolaridade de segunda oportunidade aos que, em idade própria não acederam a esta ou aos que por qualquer motivo abandonaram precocemente o sistema educativo"* (MTS, 1998b: 21).

Por último, na área da acção social, procura-se promover a educação sociofamiliar dos beneficiários, que passa pela alteração do quotidiano do lar (novas normas de higiene, novos hábitos alimentares, novas formas de gestão do orçamento familiar, frequência escolar quotidiana dos filhos, entre outros).

No caso português, a existência de um dever de inserção profissional tem inerentes factores importantes, pois a concessão de prestações sem mecanismos de contrapartida suscita vastas oposições ao próprio apoio social. Por um lado, a ausência de contrapartidas pode propiciar a dependência e o comodismo, já agravados pela possibilidade e ampliação do estatuto de excluído, uma vez que o trabalho continua a ser um forte critério na hierarquização dos estatutos dentro da sociedade portuguesa. Além disso, este pode ser um modelo gerador de injustiças, caso o beneficiário receba em simultâneo prestações provenientes do R.M.G. e salários provenientes do trabalho clandestino ou de outras fontes de rendimento não controladas pelo Estado. Recorde-se que, quando não existe documentação que comprove qualquer tipo de rendimentos do candidato, a lei prevê que se aceitem as declarações prestadas pelo requerente no formulário de candidatura. Por outro lado, na ausência de obrigatoriedade de disponibilidade para o trabalho, o beneficiário vê aumentar o seu estigma de excluído, porque é visto pela sociedade como um indivíduo sem capacidade para se autoproteger. Daí que recorra, como última alternativa, ao R.M.G.

É possível que esta forma de encarar o R.M.G. não consiga retirar os beneficiários das situações de pobreza. De facto, se é certo que ao (re)iniciar a vida activa em sectores pouco qualificados e de baixos salários o beneficiário perde o direito à prestação, também é verdade que a permanência no estatuto de beneficiário apenas lhe garante o mínimo indispensável. Assim, em ambos os casos, o beneficiário continua em presença de fortes dificuldades económicas.

3.2. O contexto português: evolução histórica e fragilidades estruturais

Em Portugal, constituíram-se formas híbridas de Estado-Providência, por força do seu surgimento tardio e num contexto de menor prosperidade económica e fiscal. O caso português caracteriza-se por um modelo particular e por um conjunto de especificidades que o diferenciam dos restantes países europeus. Trata-se de um modelo de protecção social que é frequentemente dualista: a uma sobreprotecção de certos núcleos da força de trabalho (aqueles que são bem pagos e têm uma relação salarial estabilizada) contrapõem-se níveis rudimentares, quando não mesmo inexistentes, de protecção social a largas camadas da população.

O surgimento das políticas sociais foi sempre condicionado pelo desenvolvimento das formas de Estado que foram tendo existência histórica em Portugal. Assim, enquanto nos países mais avançados da Europa, sobretudo em França, iam surgindo mecanismos estatais de resposta aos problemas sociais, em Portugal, o Estado apresentava uma fraqueza política e financeira que comprometeu todos os mecanismos de acção social e tornou o país, actualmente, um dos mais atrasados da Europa a este nível. A Segurança Social, sendo um sistema social, orienta-se "*pelo princípio da responsabilidade de todos os membros de uma sociedade na prevenção e cobertura de riscos e na construção de um bem-estar colectivo. Não pode ser por isso reduzida à relação de contribuição e poupança individual para benefício diferido ou seguro pessoal de eventualidade*" (CLBSS, 1998: 199).

Contudo, apesar de estes condicionalismos ditarem um certo "abrandamento" e influenciarem de forma decisiva o modelo português de protecção social, há também um conjunto de especificidades que o distinguem do contexto europeu e que lhe conferem um carácter híbrido. Com efeito, muitos países da Europa Ocidental desenvolveram modelos eficazes de Estado-Providência interventores em diversos domínios sociais e promoveram a criação de respostas institucionais face aos principais problemas sociais emergentes, com evidentes impactos ao nível da qualidade de vida das populações. Em Portugal, pelo contrário, as formas de Estado-Providência, nomeadamente por força do seu desenvolvimento tardio, desenvolveram um modelo particular e um conjunto de especificidades que, de certo modo, o diferenciam da maioria dos restantes países europeus. Será, então, possível concluir, desde já, que "*as*

políticas sociais em Portugal são descontínuas, fragmentadas e sectoriais" (Rodrigues *et al.*, 2000a: 44).

Em Portugal, principalmente até meados do século XIX, o movimento associativo de protecção dos riscos sociais não teve uma dimensão significativa, quando comparado com outros países europeus. Por um lado, o menor desenvolvimento económico do país e, por outro, a falta de enquadramento legal específico foram algumas das razões para que tal se verificasse (Capucha, 2002).

O primeiro passo institucional para a criação de uma estrutura de assistência pública em Portugal foi dado em 1835, com a criação do Conselho Geral de Beneficência que visava extinguir a mendicidade. Em 1901, o processo institucional caminha no sentido da criação da Repartição de Beneficência e do Conselho Superior de Beneficência Pública, com funções consultivas.

Com a implementação da República em Portugal e sobretudo através da Constituição de 1911, foram estabelecidos os direitos à liberdade, à segurança, à propriedade e à igualdade social. Defendia-se que a mendicidade deveria ser combatida não através de medidas repressivas, mas por via de uma assistência pública adequada. Assim, no campo da assistência e da previdência social, foi estipulada em 1911 a reorganização dos serviços de assistência pública e criado o Fundo Nacional de Assistência, destinado a socorrer indigentes e a combater a mendicidade. Estas medidas culminaram, em 1916, com a criação do Ministério do Trabalho e da Previdência Social e, em 1919, com a fundação do Instituto de Segurança Social (Guibentif, 1997). Porém, o alcance das medidas tomadas nos primeiros tempos da República revelou-se insuficiente e sem efeitos sociais significativos.

A presença do Estado neste sector foi insignificante até ao princípio do século XX. Em 1919, para colmatar a ausência de uma protecção social efectiva, o Estado português criou os seguros sociais obrigatórios na doença, nos acidentes de trabalho e nas pensões de invalidez, velhice e sobrevivência. Estes deviam abranger a população activa entre os 15 e os 75 anos, sendo a prestação devida no caso de o vencimento anual não exceder um limite fixado. O financiamento do sistema era assegurado, numa lógica de capitalização, pelas quotizações dos beneficiários activos e pelas contribuições das entidades patronais, sendo o Estado o garante do bom funcionamento do sistema.

O primeiro grande sistema de pensões em Portugal foi estabelecido em 1929, com a criação da Caixa Geral de Aposentações, que contudo assegurava apenas a protecção dos funcionários públicos. Para o sector privado, foi criado, em 1933, e concretizado em 1935, um esquema de seguros sociais obrigatórios, baseado em caixas e instituições de previdência e financiado por capitalização. Este seguros cobriam as eventualidades de velhice, invalidez e doença, mas apenas para os trabalhadores da indústria, comércio e serviços.

A Constituição de 1933 assegurou a instituição de um novo seguro social obrigatório de inspiração alemã. Com a consagração do Estado Novo, Portugal vive um período em que predomina o autoritarismo do Estado, ligado ao sistema económico e social corporativo. Assim, de 1935 a 1974, a protecção assegurada através dos seguros sociais obrigatórios foi ganhando terreno; os seguros sociais constituíram-se como o instrumento mais generalizado de protecção social em Portugal, sem que no entanto se extinguisse o mutualismo de assistência pública (Guibentif, 1997).

Se compararmos Portugal com a restante Europa, neste mesmo período, verificamos que *"no nosso país a ditadura fez recuar as políticas de educação e impôs níveis de iliteracia e de escolaridade com mais de um século de atraso em relação à generalidade das experiências europeias"* (Capucha, 2000b: 22). Com efeito, se notarmos que a escolaridade obrigatória de apenas quatro anos foi implementada em 1956 (apenas para o sexo masculino, pois para o sexo feminino tal medida só entra em vigor no ano de 1960), encontramos uma das mais importantes razões para a existência de elevadas taxas de analfabetismo e de iliteracia.

A década de 70 viria a assistir a uma grande transformação na Previdência social, com a criação das bases para a concretização de um verdadeiro sistema de Segurança Social que viria a ser concluído apenas na década de 80.

Em 1971, é reorganizado o Ministério da Saúde e Assistência que consagrava o direito à saúde, bem como o investimento prioritário em centros de saúde. Para além disso, assistiu-se a uma reorganização dos organismos da previdência, no que diz respeito à sua estrutura orgânica, às formas de coordenação e às modalidades de financiamento e de prestações. Os esquemas de protecção foram alargados aos trabalhadores rurais e aos trabalhadores domésticos. Esta nova gestão do sistema de prestações inseriu-se no período designado como "primavera marcelista" e contemplou

ainda a criação de novos organismos regionais (como as caixas de previdência e abonos de família) e centrais (como a caixa nacional de pensões e a caixa central dos trabalhadores migrantes). Os destinatários foram definidos como os grupos mais desfavorecidos, grupos em situação de vulnerabilidade, famílias e comunidades. Estas alterações, porém, não trouxeram os resultados esperados e necessários em tempos de agitada contestação ao regime. Mantinha-se a indefinição de uma política social global, um baixo nível de direitos sociais, uma desproporção entre as necessidades sociais conhecidas e os recursos afectados, uma fraca e assimétrica implantação de equipamentos sociais e uma sobreposição entre vários serviços e sectores de política social. Apesar de a protecção social ter conhecido uma evolução significativa, esta nem sempre foi linear. De facto, foi só a partir da Revolução de Abril de 1974 que o sistema fez alargar a sua protecção a não-trabalhadores, com o financiamento do Estado.

Para além disso, também os riscos cobertos foram sendo sucessivamente acrescidos, com especial incidência na assistência ao desemprego (através da criação do subsídio de desemprego) e na criação da pensão social, que foi a primeira prestação social de natureza não-contributiva. As principais medidas implementadas foram ainda a criação do salário mínimo nacional, o aumento do abono de família e o aumento da pensão mínima.

Na verdade, a partir de 1974, foram dados passos decisivos, quer no sentido do alargamento da protecção social a toda a população, quer no sentido da melhoria dos valores e das coberturas das prestações sociais, que tenderam para a institucionalização de políticas sociais e para o modelo de Estado-Providência (ainda que de forma lacunar). Uma dessas medidas foi a criação do regime não-contributivo, materializado na pensão social, para abranger os casos não contemplados nos regimes existentes, em especial devido aos seus baixos rendimentos e diminuto período contributivo. Para além disso, em Dezembro de cada ano passou a ser atribuído um mês suplementar (o 13.º mês) de pensão a todos os beneficiários.

Ainda antes da Constituição de 1976, outras medidas foram avançadas pelos governos provisórios: a instituição de um subsídio de Natal, a criação de alguma pressão no desemprego (com carácter assistencialista e não integrada no regime geral de Segurança Social), a criação do suplemento de grande invalidez, o alargamento do âmbito pessoal e a extensão das prestações de maternidade, o subsídio por morte e a

pensão de sobrevivência do regime especial dos trabalhadores agrícolas (Rodrigues, 2000).

A Constituição da República Portuguesa de 1976 aponta para a universalização dos direitos e para um alargamento dos direitos sociais, culturais, políticos e cívicos, próprios de uma democracia avançada: direito ao trabalho, ao pleno emprego, à assistência material no desemprego, ao salário mínimo, à Segurança Social, à protecção na saúde, à habitação, à educação e à cultura.

Afirma-se o princípio de que a Segurança Social é uma área de intervenção estatal, na qual deverão prevalecer os princípios da unificação, descentralização e participação. Ao Estado competiria organizar, coordenar e subsidiar o sistema de Segurança Social e, ao mesmo tempo, reconhecer o direito de participação das associações sindicais na definição de uma política de acção social. A importância das Instituições Particulares de Solidariedade Social é oficialmente reconhecida, ficando estas sujeitas a uma regulamentação legal e à fiscalização do Estado. É ainda criada uma autoridade distrital de Segurança Social – o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social – e promovido um serviço de saúde universal, livre e nacional. A ampliação do campo da protecção social abrange o desemprego, as situações de doença e de vulnerabilidade, a maternidade, a velhice, a invalidez, a viuvez e a orfandade, bem como o apoio aos desalojados das ex-colónias. Como tal, *"o enorme vazio em termos de Segurança Social herdado da ditadura poderá ajudar a explicar por que razão a Constituição de 1976 e as reformas posteriores deram tanto relevo à política social"* (Esping-Andersen, 1991: 600). Neste período, a Segurança Social abrangia apenas segmentos populacionais (ainda relacionados com o trabalho), mas ao longo dos anos veio a alargar o seu campo de intervenção.

Este modelo português de protecção social é caracterizado por uma cobertura insuficiente dos serviços de apoio à família e à comunidade, que terá sido compensada por algumas formas de "*sociedade-providência*" (Santos, 1999 e 1995), bem como pelo papel da família.

Boaventura de Sousa Santos define "*sociedade-providência*" como o conjunto de "*redes de relações 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*" (Santos, 1993: 46). Além de

não ser evidente uma existência muito efectiva desta modalidade de compensação, nos dias de hoje e nos meios urbanos onde se localiza a esmagadora maioria das situações verificadas na sociedade portuguesa, a "*sociedade-providência*" pode ser o "*illusio*" (Bourdieu) que serve à legitimação da ausência de intervenção estatal nos domínios sociais ou da sua crescente fragilização.

A defesa das virtualidades explicativas da "*sociedade-providência*" pode contribuir para a desresponsabilização do Estado-Providência, uma vez que, ainda que não possa substituí-lo, funciona no sentido de compensar as suas falhas ou ausências. Uma acção desta natureza, muitas vezes casuística e aleatória, acarreta riscos acrescidos de acentuação das desigualdades. Surgem, assim, territórios de exclusão, muitas vezes ligados a relações sociais endógenas, como as que se estabelecem em contextos urbanos com a habitação social (Pala, 2005), e que têm que ver com o mercado de trabalho (Hespanha e Carapinheiro, 2002).

É importante acrescentar que a sociedade portuguesa se caracteriza cada vez menos por uma forte rede de relações sociais ou de solidariedade baseadas em trocas simbólicas e materiais e em formas de interconhecimento que se traduzem em prestações e consumos de bens e serviços desmercadorizados e fornecidos à margem do mercado capitalista. De outra forma, não seriam muito notadas as ausências ou as fragilidades da intervenção estatal nos domínios das políticas sociais.

Como consequência do reconhecimento da existência de um mercado informal paralelo e de economia subterrânea, entendido enquanto uma característica intrínseca do Estado moderno (português), geraram-se alguns mecanismos de regulação do mercado a partir do capital privado, que serviram basicamente para vulnerabilizar os rendimentos salariais dos trabalhadores. Assim, se em 1976 os rendimentos salariais representavam 56,6% do rendimento nacional, em 1983 representavam já 42,3%. O Estado paralelo construiu, desta forma, um conjunto de mecanismos atípicos de exploração dos trabalhadores e possibilitou a ampliação dos mecanismos informais de assalariamento. Tal situação verificou-se paralelamente à constituição de uma sociedade onde os baixos salários, os salários em atraso e o emprego precário pareciam assumir-se como características inerentes ao próprio mercado laboral.

Entre 1974 e 1976, tinha já sido instituída a Comissão de Conciliação e de Julgamento, que resolvia pontualmente os conflitos de trabalho, contando, para tal, com

o apoio do Ministério do Trabalho nos processos de negociação. Em 1984, esta Comissão evoluiu para o Conselho Permanente de Concertação Social (CPCS) e só em 1989 é que se passaria a denominar-se Conselho Económico e Social (CES). Com a instituição do Conselho Permanente de Concertação Social, *"extinguem-se as comissões de conciliação e de julgamento, criadas como respostas imediatas à multiplicação dos conflitos laborais do período anterior"* (Mozzicafreddo, 2000: 104). O que distingue o Conselho Permanente de Concertação Social do Conselho Económico e Social é que este último, para além de contar com a presença do governo, dos agentes económicos e dos agentes sindicais, conta com novos parceiros sociais, como as Instituições de Particulares de Solidariedade Social, associações mutualistas, entre outros.

As alterações iniciais verificadas após a implentação da democracia no sentido da criação de um Estado-Providência em Portugal foram as seguintes:

- aumento das despesas com a protecção social por parte do Estado;

- aumento do montante das prestações sociais e respectivo alargamento a toda a sociedade civil;

- criação da pensão social, abrangendo os beneficiários do regime contributivo e do regime não-contributivo;

- implementação de transferências monetárias complementares ao salário do trabalhador (como, por exemplo, o subsídio de férias);

- criação do Sistema Nacional de Saúde, com o objectivo de garantir a assistência médica a todos os trabalhadores e à população em geral. O SNS é universal, gratuito e financiado pelo Estado, mas deixa também algum espaço para a intervenção do sector privado;

- maior preocupação com a necessidade de diminuir a categoria dos desempregados;

- realização de transferências do Orçamento de Estado para a Segurança Social, com o objectivo de cobrir os riscos sociais da população activa face a riscos sociais como a doença, a maternidade, a invalidez, a velhice, as doenças profissionais, o desemprego, os encargos familiares e a morte;

- financiamento directo do Orçamento de Estado nacional do regime não-contributivo e da acção social pública.

A partir de 1974 e até 1980, encontramos em Portugal uma intervenção do Estado de tipo social-democrata, baseado no regime de protecção social universal, ou seja, baseado no pressuposto de que toda a população é coberta pelo regime contributivo, pelo regime não-contributivo ou pela acção social. O direito à Segurança Social e à protecção social é reconhecido pela Constituição da República de 1976, que reconhece também a importância dos sindicatos e das Instituições Particulares de Solidariedade Social.

A década de 80 caracterizou-se por uma maior estabilidade política, tendo o Estado procurado racionalizar a sua estrutura fiscal e financeira, perante o desafio da integração na Comunidade Económica Europeia. A centralidade da questão da integração europeia desenvolveu em Portugal aquilo que muitas vezes se designa como a "ideologia da integração", na base da qual se veiculam princípios e propósitos de organização social e estatal inspirados nos modelos das democracias ocidentais, nos seus padrões democráticos e concepções de bem-estar. Os pré-requisitos para a integração têm vindo a traduzir-se em tarefas tecnicamente justificadas numa negociação, na qual o Estado vai afirmando o seu protagonismo e autonomia. Reforça-se o instrumento legislativo, mas numa óptica de continuidade das reformas político-institucionais. Assim, são criados o Ministério da Saúde, o Ministério do Trabalho e da Segurança Social e o Conselho Permanente de Concertação Social, instituições que visam a institucionalização da participação e responsabilidade de forças e organizações ligadas a interesses económicos e sociais.

Em Agosto de 1984 foi aprovada a Lei de Bases da Segurança Social, Lei n.º 28/84, que viria a enquadrar de forma consistente, quer os regimes, quer as prestações de Segurança Social. Trata-se, no fundo, de um instrumento capaz de corporizar a concepção e as formas de protecção social e no qual são enunciados os princípios de universalidade, unidade, igualdade, eficácia, descentralização, garantia judiciária, solidariedade e participação. Estes princípios propunham dar corpo a um sistema que se esperava não só mais abrangente, mas também de maior proximidade e garantia face aos cidadãos. O compromisso estatal surgia explicitado em contexto de valorização do envolvimento e contributo das iniciativas da sociedade civil. Os regimes obrigatórios compreendidos passavam a ser, por um lado, o regime geral (contributivo), que incluía os trabalhadores por conta de outrem e os independentes e, por outro, o regime não-

contributivo, que contemplava as situações de carência económica não abrangidas pelo primeiro.

Em 1986, assistimos à criação da taxa social única, a aplicar no cálculo das contribuições para o regime geral. Esta taxa foi fixada em 35,5% das remunerações do trabalho, sendo 11% por conta dos trabalhadores e 24,5% por conta de entidade patronal. Ainda nesse ano, teve lugar a integração dos trabalhadores agrícolas no regime geral ou no regime dos trabalhadores independentes; o regime destes trabalhadores (RESSAA) passou, por isso, a ser um regime fechado.

A moldura legal a aplicar aos beneficiários que tivessem contribuído para o regime de protecção social da função pública e para o regime de Segurança Social foi harmonizada em 1988, com a criação da pensão unificada.

Ao mesmo tempo, em meados da década de 80, o Estado avançou com um novo conjunto de medidas que incluíam: o reforço da condenação da contratação de menores para o trabalho clandestino; o combate às assimetrias regionais (através de incentivos à mobilidade dos trabalhadores para regiões onde o problema do desemprego fosse menos acentuado); a concessão de apoios financeiros às pequenas empresas para dinamizar a competitividade destas e garantir a manutenção dos postos de trabalho; e a concessão de apoios à formação profissional dos trabalhadores, sobretudo a formação de reconversão, devido às novas necessidades provenientes do aumento do desemprego. Estes planos de formação contam com a concessão de apoios financeiros às iniciativas de auto-emprego, bem como o apoio do Fundo Social Europeu, das Unidades de Inserção dos Jovens na Vida Activa, dos programas ocupacionais de combate ao desemprego, do Instituto para a Inovação na Formação e do Instituto de Emprego e Formação Profissional (principal operador público das políticas de emprego). Segundo Mozzicafreddo, todas estas medidas na área do emprego *"tiveram forte impacte no funcionamento do mercado laboral, reflectindo-se tanto no enquadramento normativo das relações de trabalho, como nas melhorias dos direitos e dos benefícios sociais"* (Mozzicafreddo, 2000: 105).

Relativamente à área da educação, podemos destacar a formalização da escolaridade obrigatória iniciada aos 6 anos de idade, o alargamento do ensino superior (quer público, quer privado), a regulamentação do estatuto do trabalhador-estudante, a criação de pós-graduações universitárias e a criação do ensino especial.

Na década de 90 assistiu-se a um incremento das preocupações face à pobreza e aos grupos sociais vulneráveis, por parte não só das organizações estatais, como também das organizações privadas. Exemplo disso é o programa de luta contra a pobreza, que engloba os correspondentes programas nacional e europeu, os quais têm efeitos nas políticas sociais, no sentido de uma maior participação da sociedade civil, uma maior descentralização das actividades e uma melhor coordenação das políticas. Para tal, foram criados em 1990 os Comissariados Regionais do Norte e do Sul de Luta contra a Pobreza sob a tutela do Ministério do Emprego e da Segurança Social.

A problemática da toxicodependência levou à criação, em 1990, do Serviço de Prevenção e Tratamento de Toxicodependência e à regulamentação, em 1994, da Lei Orgânica do serviço de prevenção e tratamento da toxicodependência.

Em 1991, é implementado o 14.º mês para os pensionistas, pago em Julho. Dois anos depois, é adoptado um conjunto de medidas que visa reduzir o peso crescente das pensões sobre o orçamento da Segurança Social e tornar o sistema mais equitativo. Ainda neste ano, o regime dos funcionários públicos é integrado no regime geral: todos aqueles que forem admitidos na função pública a partir da data em que o regime entre em vigor passam a ser incluídos no regime geral dos funcionários por conta de outrem. Os que já eram funcionários públicos antes desta data continuam abrangidos pelas regras anteriores.

Ainda em 1993, verifica-se a transição do Sistema da Segurança Social de nível distrital para um nível regional, mais adequado às necessidades locais de cada região. Nestes nove anos observam-se algumas alterações significativas na área do emprego:

- criação do seguro social voluntário como mecanismo alternativo de protecção social; o Estado deixa assim de ser a única entidade responsável pela protecção social: *"o alargamento do âmbito da Segurança Social faz-se com dois objectivos: por um lado, no sentido de abranger um maior número de pessoas e, por outro, com a intenção de aumentar a eficácia na atribuição dos benefícios e dos direitos"* (Rodrigues *et al.*, 1999b: 47);

- maior apoio concedido ao emprego, através de um co-financiamento à reestruturação das empresas com mais dificuldade de sobrevivência;

- maior apoio concedido aos desempregados, com o aumento das prestações; apesar de Portugal defender políticas de diminuição do desemprego, a maioria das

empresas continua a despedir os seus trabalhadores por razões de encerramento ou reestruturações internas;

- atribuição de benefícios fiscais às empresas que contratam jovens à procura do primeiro emprego, desempregados de longa duração ou trabalhadores portadores de deficiências.

No que diz respeito à educação, verifica-se algum desenvolvimento: é criado o regime de universalidade no acesso à educação e o regime de tendencial gratuitidade da educação durante o período de escolaridade obrigatória, através da implementação do apoio social escolar e do apoio médico e alimentar aos alunos mais carenciados; além disso, aposta-se no ensino recorrente de adultos e na formação contínua dos professores.

Em 1994, as despesas de protecção social em Portugal eram as segundas mais baixas da Europa, ocupando a Grécia o último lugar. Nesse ano, estas despesas constituíam 19,5% do PIB português, enquanto a média europeia era de 28,6% do PIB (a Dinamarca apresentava o mais elevado nível com 33,7% do PIB).

Em 1995, o aumento de 1% na taxa vigente do Imposto sobre o Valor Acrescentado é consignado à Segurança Social e a taxa social relativa às entidades patronais sofre uma redução de 0,75%, passando para 23,75% dos salários.

Ao mesmo tempo, as minorias étnicas passam a constituir-se como um grupo sobre o qual aumentam as preocupações ao nível da inserção social. Assim, em 1996 é criado o Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas e promovido um processo de regularização extraordinária da situação dos imigrantes clandestinos.

As várias prestações sociais são efectuadas de diferentes formas, das quais destacamos as principais:

a) subsídio familiar a crianças e jovens – prestação pecuniária mensal concedida aos descendentes dos beneficiários de qualquer regime da Segurança Social, determinado em função de três escalões de rendimento;

b) subsídio de maternidade – prestação pecuniária concedida às trabalhadoras durante 98 dias no período de maternidade;

c) subsídio por morte – prestação pecuniária concedida aos familiares dos beneficiários por morte destes;

d) subsídio de doença (à excepção da tuberculose) – prestação pecuniária compensatória do salário perdido por doença;

e) subsídio de desemprego – prestação pecuniária concedida a trabalhadores que tenham um registo de remuneração de um ano imediatamente anterior à data do desemprego, capacidade e disponibilidade para trabalhar e que estejam inscritos nos centros de emprego;

f) R.M.G. – prestação do regime não-contributivo, concedida mensalmente a pessoas em situação de grave carência económica; esta prestação é complementada com acções de inserção social;

g) pensão de velhice – prestação pecuniária, concedida a beneficiários que tenham completado quinze anos de contribuições e com idade mínima de 65 anos;

h) pensão de sobrevivência – prestação pecuniária mensal concedida a familiares de beneficiários que à data da morte tenham completado 36 meses de contribuições;

i) pensão de invalidez – prestação pecuniária mensal concedida a beneficiários com 60 meses de registos de contribuições e que antes da idade de reforma se encontrem incapacitados para trabalhar.

A nova Lei de Bases integra o regime previdencial, o regime de solidariedade e a acção social. Esta última não é, contudo, o único regime que não se encontra sob a tutela do Estado, pois, *"a par do sistema de acção social, que complementa o regime de Segurança Social, surgem medidas comunitárias que procuram promover e melhorar as situações de necessidade, erradicar a pobreza e garantir a protecção aos grupos sociais mais vulneráveis"* (Rodrigues *et al.*, 1999b: 43). O regime providencial apoia-se na obrigatoriedade de participação no regime contributivo e no direito às prestações em caso de ocorrência de riscos sociais. No regime contributivo também se encontram incluídos (para além dos trabalhadores em geral) duas outras categorias – os trabalhadores agrícolas e os funcionários públicos –, que se encontram em regimes especiais autónomos.

O Plano Nacional de Acção para a Inclusão (2001-2003) refere que a nova geração de políticas sociais activas em Portugal tem sido orientada pela ideia de que as famílias modernas apresentam modelos de organização que requerem a disponibilização de novos serviços, principalmente com vista a facilitar a participação das mulheres no mercado de trabalho e dos homens na vida familiar. Ao mesmo tempo, procura-se

maximizar as capacidades dos esquemas de solidariedade informal existentes. Nesse desenho de benefícios sociais foi introduzida uma nova política, o R.M.G., a que voltaremos mais à frente. Segundo Pedro Adão Silva, o R.M.G. é um caso paradigmático, não apenas na garantia de direitos, mas também na modernização do sistema (Silva, 1999).

Portugal continua a ser o país da Europa com o mais baixo nível de despesas de protecção social. O caminho tem sido dificultado pelas debilidades económicas e institucionais, encontrando, nos últimos anos, políticas indutoras de um novo fôlego e um conjunto de respostas inovadoras. Assim, como conclui o Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social, o modelo de crescimento económico da última década é "*extensivo e dual: extensivo, no sentido de que cresceram sectores geradores de emprego em larga escala, pouco exigentes em qualificações e com níveis e crescimentos baixos da produtividade; e dual, no sentido de, simultaneamente, se ter consolidado – em termos de peso relativo no emprego total e de concentração geográfica – um núcleo restrito de actividades da indústria, dos serviços e do conhecimento, com uma dinâmica de altas produtividades e de criação de emprego com qualificações elevadas*" (PNDES, 1999: 5).

3.3. As políticas de "rendimento mínimo" em Portugal

Em 1992, no âmbito de um dispositivo global e coerente de luta contra a exclusão social, é instituída a Recomendação a todos os Estados-Membros da União Europeia sobre o direito fundamental dos indivíduos a terem recursos suficientes para viverem em conformidade com a dignidade humana. É importante salientar que, quer em Portugal, quer noutros países europeus, o surgimento do R.M.G. "*correspondeu à constatação de que as políticas tradicionais de protecção social não se revelaram capazes de fazer face aos desafios mais contemporâneos*" (Castro, 2002: 5). Os dispositivos de "mínimo garantido" constituem a última rede de segurança para aqueles que não podem assegurar, com os seus próprios meios, a sua subsistência.

Apesar das debilidades estruturais portuguesas ao nível da economia e das políticas sociais, a implementação do R.M.G., em 1996, visou promover a inserção dos indivíduos beneficiários, quer através do benefício financeiro, quer, sobretudo, através

da adesão a um programa de inserção em diversas áreas de vulnerabilidade da vida dos sujeitos e dos grupos sociais.

Os grupos beneficiários, enquadrando-se na categoria de "assistidos" por serem beneficiários formais de uma medida de política social com as características do R.M.G., correspondem a situações sociais de grande vulnerabilidade potencial ou real que importa analisar e compreender. Por outro lado, é já possível perceber e avaliar alguns dos resultados do R.M.G., quer na perspectiva da potencial inserção, quer na mudança dos paradigmas das políticas sociais portuguesas. Disso também trataremos no caso concreto de V. N. de Gaia.

O R.M.G. foi formalmente estabelecido como um novo direito social de todas as pessoas e famílias que vivem abaixo de um determinado nível de rendimentos – o seu valor é equivalente ao montante *per capita* da pensão social (117,71 euros no primeiro ano da sua implementação) para agregados até dois adultos, 70% do valor da pensão social para agregados com três ou mais adultos e 50% por cada menor. No entanto, a importância do R.M.G. enquadra-se igualmente na Recomendação do Conselho de 27 de Julho de 1992 (Recomendação 92/442/CEE), relativa à convergência dos objectivos e das políticas de protecção social. Este documento estabeleceu o que ficou designado por uma "estratégia de convergência". Esta estratégia consistia fundamentalmente na identificação de objectivos comuns de política social que agissem como princípios orientadores de desenvolvimento dos sistemas de protecção social da Europa e que ao mesmo tempo garantissem a autonomia dos Estados-Membros relativamente a determinados mecanismos de organização e de financiamento dos respectivos sistemas.

A Recomendação do Conselho identificava a protecção social como parte integrante do acervo político comunitário e da própria construção europeia. Esta Recomendação e estes objectivos visavam estimular uma moderna cultura de protecção social e garantir um reforço da coesão social entre os Estados-Membros. Aliás, como ficou sublinhado nas conclusões da presidência portuguesa da União Europeia, em Lisboa, o reforço da coesão social passaria inquestionavelmente pelo duplo objectivo estratégico de combater o desemprego e de, simultaneamente, elevar a taxa de emprego (Rodrigues, 2004). Este último objectivo implicaria um aumento das qualificações da população, o que exigiria um esforço suplementar ao nível da formação e uma aposta dos Estados-Membros nos vectores da inovação e do conhecimento como vectores estratégicos do próprio crescimento económico. Este duplo objectivo passa pela criação

de emprego no sector dos serviços (onde a Europa apresenta ainda importantes défices, por comparação com os Estados Unidos da América), pela inversão da tendência de precocidade das saídas do mercado de trabalho (alargando o tempo de permanência dos trabalhadores nos empregos até uma idade mais avançada) e, ao mesmo tempo, pela elevação da taxa de emprego feminino, favorecendo a igualdade de oportunidades e o emprego das mulheres (Rodrigues, 2004).

Por outro lado, os sistemas de R.M.G. não actuam isoladamente. Neles participam uma combinação plural de ajudas em espécie, de protecções e de serviços sociais. Assim, como já referimos atrás, à prestação pecuniária (um rendimento que é calculado com base no valor da Pensão Social e que é atribuído a todos os cidadãos que se encontram em situação de grave carência) junta-se um conjunto de benefícios complementares, nomeadamente apoio à renda da casa, estágios profissionais, formação profissional, programas de desintoxicação, entre outros.

Na Europa, o número de beneficiários das prestações do R.M.G. tem aumentado desde os finais da década de oitenta, devido basicamente a dois factores: por um lado, o nível de desemprego cada vez mais elevado e persistente e, por outro, o número crescente de pessoas que sofrem rupturas na sua vida social (ao nível familiar, económico, do sobre-endividamento, da perda de habitação, entre outros); assim, em relação à população total, os homens sós e as famílias monoparentais aparecem como as categorias mais representadas na medida.

Os dispositivos de R.M.G. implicam um controlo prévio dos recursos dos requerentes e o montante da prestação depende da composição do agregado familiar do próprio requerente. Ao mesmo tempo, o acesso e a permanência às prestações de R.M.G. não têm limite de duração. No entanto, apesar da natureza ilimitada no tempo, a maior parte dos Estados-Membros assume as prestações do R.M.G. como sendo de carácter temporário. Destinam-se assim a prestar auxílio em situações extraordinárias que os titulares deverão ultrapassar através da obtenção de um emprego, quer pelos seus próprios meios, quer a partir do programa de inserção a que passam a estar vinculados.

Como já referimos, o R.M.G. surge em Portugal com uma estratégia de aplicação em duas fases distintas. Numa primeira fase, através da criação de projectos-piloto que decorrem durante um ano (entre Junho de 1996 e Junho de 1997); numa segunda fase, com a sua aplicação a todo o território nacional (a partir de 1 de Julho de

1997). O R.M.G. passa a ser assumido política e socialmente como um novo direito que visa dar resposta às famílias portuguesas que vivem em condições socioeconómicas deficitárias e que não se encontram suficientemente cobertas por outras medidas da protecção social.

A criação desta Lei visa sobretudo intervir directamente nas famílias mais desfavorecidas, procurando não só combater a dimensão económica da exclusão (elevando o rendimento das pessoas através da atribuição de uma prestação pecuniária), mas também contrariar a situação de dependência das pessoas face a essa prestação, através de um programa de inserção definido pelos parceiros envolvidos (Estado, mercado, beneficiário e comunidade local).

Desta forma, a natureza pedagógica do programa de inserção baseia-se na ideia de um envolvimento recíproco entre o técnico, o titular e os restantes beneficiários, a partir da construção de um "projecto de vida" definido em conjunto e facilitado pelas Comissões Locais de Acompanhamento, que devem organizar os recursos e as parcerias e promover a criação das soluções mais adequadas às necessidades dos beneficiários. Para o efeito são mobilizadas parcerias institucionais, com vista à promoção de instrumentos de acção local integrada. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de Novembro[67], definiu a Rede Social como um instrumento de envolvimento das instituições locais na luta contra a pobreza e a vulnerabilização social. A prioridade da Rede Social é o conjunto das famílias atingidas pela pobreza. Define-se que cada família desfavorecida é analisada, no intuito de encontrar soluções para as suas necessidades e de lhe incutir espírito de iniciativa. No sentido de um maior envolvimento e de uma maior participação nos projectos de intervenção social que vão decorrendo, conta-se com a livre adesão de organismos públicos e organismos privados sem fins lucrativos, que se disponibilizem para conjugar esforços com as autarquias e instituições locais na promoção do desenvolvimento social. De facto, a constituição de parcerias permite uma partilha de experiências enriquecedora e proporciona um sistema de aprendizagem mais eficaz com base na cooperação. Ao apostar na responsabilização colectiva e na igualdade entre todas as entidades aderentes, garante um maior sucesso das acções preconizadas.

[67] Mais tarde rectificada pela Declaração de Rectificação 10-O/98, nos domínios das inerências das presidências dos órgãos.

Assim, o programa de inserção pretende evitar um somatório de acções dirigidas a "sintomas", preferindo valorizar uma acção ou acções concertadas e orientadas para as causas. Neste caso, é de grande importância uma responsabilização do técnico e do beneficiário, não esquecendo a esperança e confiança na pessoa que o subscreve e a sua possibilidade de sucesso. Pode, deste modo, constatar-se que um dos principais objectivos do R.M.G. é a inserção profissional e social dos beneficiários através da promoção de condições que permitam a sua autonomização. Os beneficiários poderão ainda usufruir de outros apoios complementares que existam nas áreas da saúde, da educação, da habitação e dos transportes, desde que necessários ao cumprimento do programa de inserção.

Esta medida de política social não corresponde a uma remuneração pela existência dos sujeitos, mas pela existência de contingências negativas que fragilizam a existência dos mesmos; é portanto uma comparticipação que se alia a mecanismos paralelos de inserção social. Não é, pois, um rendimento "porque se existe", mas um rendimento "para existir", sempre que as dinâmicas sociais atraiçoem o trajecto de vida dos indivíduos. Ora, "*a referência à 'ajuda' mais do que ao 'direito' institucionaliza uma visão residual da protecção social como meio de segurança (...). Em breve, o Estado Social Europeu é concebido como uma forma ultrapassada e subordinada ao imperativo da competitividade*" (Husson, 2003: 88 e 89).

Por outro lado, o R.M.G. inscreve-se num objectivo de mudança organizacional ao nível de uma nova geração de políticas sociais e de alteração da estrutura de funcionamento e do modelo que organiza e sustenta esse funcionamento, assumindo sempre em ambos os casos a presença activa do Estado nos domínios da protecção social. Esta nova geração de políticas sociais assenta num conjunto de características inovadoras e novas modalidades de intervenção nos factores de vulnerabilização. Esta intervenção pode ser feita ao nível da articulação institucional e da proximidade das formas de intervenção (numa lógica de envolvimentos dos agentes locais e a partir das especificidades locais); mas ela passa também pela defesa do direito ao trabalho, pela valorização do princípio da igualdade e da universalidade de acesso às medidas de política social, bem como pela presença da dimensão da inserção nas políticas sociais como forma de impedir mecanismos de acomodamento ou de habituação.

Para além do potencial de melhoria das condições económicas de vida, a verdade é que, ao mesmo tempo, o R.M.G. parece comportar um potencial de

estigmatização dos beneficiários. Assim, as classes mais pobres tendem a ser associadas às classes perigosas e às classes que põem em causa o normal funcionamento da sociedade, com consequências propícias à criação de estigmas, de processos de marginalização e de afectação da auto-estima dos beneficiários.

A lei que criou o R.M.G. foi apresentada ao Conselho Económico e Social (CES) e, após obtido o parecer positivo, entrou em vigor a 1 de Julho de 1996, com vários projectos-piloto experimentais, nos quais se inclui V. N. de Gaia, seleccionados de forma a abranger as populações de norte a sul do país e a contemplar a dicotomia urbano/rural.

Esta fase experimental foi desenvolvida com o acompanhamento da Comissão Nacional do Rendimento Mínimo (CNRM). Devido ao sucesso que tiveram os projectos-piloto do R.M.G., a CNRM propôs a generalização desta medida, alargando progressivamente as áreas de abrangência a todo o país, a partir de 1 de Julho de 1997.

Quadro 7 - Projectos-piloto, segundo a localização geográfica, em 1996

Regiões (NUT III)	% de projectos
Norte	24,7
Grande Porto	2,5
Norte Litoral	9,9
Norte Interior	12,3
Centro	27,1
Centro Litoral	11,1
Centro Interior	16
Lisboa e Vale do Tejo	28,7
Lisboa e Vale do Tejo	14,8
Grande Lisboa	4,9
Alentejo	11,1
Algarve	6,2
Açores	3,7
Madeira	7,4

Fonte: Capucha, 1998: 80.

Parte desse sucesso deveu-se à adesão de várias entidades na luta contra a exclusão social e no trabalho em parceria com os projectos-piloto e as suas estratégias

de inserção. Esta adesão excedeu as expectativas, pois estes projectos-piloto contaram não só com o apoio dos parceiros de acção social, mas também de outras entidades sem fins lucrativos como, por exemplo, associações de desenvolvimento local, corporações de bombeiros, delegações da Cruz Vermelha, cooperativas de Solidariedade Social, entre muitas outras. No entanto, *"há, com efeito, muito a fazer para a promoção do envolvimento empresarial na coesão social, bem como para a participação sindical na gestão territorializada de processos de inserção"* (Pedroso, 1997: 101).

Os próprios pedidos de prestação foram em número superior ao esperado, pois, se na fase inicial a informação que chegava às famílias em situação de carência era algo morosa, a tendência evolutiva foi a da generalização da tomada de conhecimento desta medida.

Quadro 8 - Parceiros envolvidos em projectos-piloto, em 1996[68]

N.º de projectos-piloto		146
Parceiros	Autarquias	475
	IPSS	119
	Misericórdias	74
	Mutualidades	2
	Associações empresariais	7
	Associações sindicais	2
	Outras entidades com fins sociais	107

Fonte: Melícias, 1997: 13.

Para além deste sucesso, os projectos-piloto também enfrentaram alguns obstáculos, sobretudo na aplicação dos programas de inserção profissional, intimamente relacionados, *"quer com as características dos destinatários, que poderão não estar muitas vezes em condições de corresponder aos programas, quer com o nível da oferta desses programas, os quais podem não estar adaptados a este tipo de populações"* (Capucha, 1998: 50). Do conjunto de obstáculos vividos na fase experimental, podemos destacar os mais relevantes.

Por um lado, houve uma certa dificuldade em se proceder a uma rápida aprovação dos pedidos de prestação do R.M.G., pois era exigido aos serviços de

[68] Ano inicial da implemtação (experimental) da medida.

Segurança Social, em articulação com as comissões locais, que as respostas aos pedidos não excedessem mais de um mês.

Por outro lado, os programas de inserção implícitos na lei viram-se dificultados pelo facto de a maioria dos beneficiários serem vítimas de processos de pobreza e exclusão social, muitas vezes independentes do fenómeno de desemprego e, em alguns casos, até mesmo prejudiciais para uma rápida inserção na vida activa. De facto, percebe-se que lutar apenas no sentido da inserção profissional pode não ser suficiente para uma rápida inserção social dos beneficiários.

Um terceiro obstáculo foi o abandono precoce da escolaridade pela maior parte dos beneficiários que tornou necessária uma forte intervenção na área da educação, pois a ausência de estudos dificultava a entrada no mercado de trabalho.

Outro entrave à inserção social dizia respeito à necessidade de submeter a maior parte dos beneficiários a tratamentos de desintoxicação, pelos inúmeros casos flagrantes de alcoolismo e toxicodependência.

Finalmente, relativamente à problemática da habitação dos beneficiários, não se conseguiram obter melhorias muito substanciais, por ser esta uma área de difícil intervenção e com poucos reflexos no curto prazo.

Para além destes obstáculos explicitados, é cada vez mais difícil determinar até que ponto se consegue garantir uma justa aprovação dos processos, essencialmente porque os candidatos declaram mais facilmente as suas despesas do que as suas receitas. A recusa de muitos dos processos não significa que os candidatos não vivam em dificuldades. De facto, a solução poderia passar por permitir que as situações de endividamento entrassem em linha de conta no cálculo das despesas totais dos candidatos.

A prestação do R.M.G. é calculada em função de um montante-base. À semelhança do que sucede na Bélgica e na Finlândia, no caso português, este montante corresponde à pensão social mínima (nos restantes países da União Europeia corresponde ao salário mínimo nacional). O montante da prestação depende também da dimensão do agregado familiar com o qual o beneficiário vive em economia comum e dos rendimentos desse mesmo agregado. Assim, o valor da prestação é igual à diferença entre o valor do rendimento mínimo do agregado familiar e o valor do rendimento

presente, uma vez que o objectivo é repor a diferença existente entre os rendimentos reais do beneficiário e o limiar mínimo de rendimentos garantidos.

Sendo um direito de todos os cidadãos, nem todos usufruem desta prestação, pois a lei portuguesa apenas se aplica aos que se encontram em situação de grave carência económica e que, por isso, reúnem um conjunto de condições de acesso. Assim, a esta protecção podem aceder, quer indivíduos cujo rendimento seja inferior a 100% do valor da pensão social, quer agregados familiares cujo rendimento seja inferior à soma dos valores de 100% do valor da pensão social, por cada adulto até ao 2.º, de 70% do valor da pensão social, por cada adulto a partir do 3.º, e de 50% do mesmo valor, por cada menor.

Apesar da importância concedida a estes critérios, a carência económica não é o único factor que proporciona o direito à prestação, pois outros aspectos são tidos em conta, conforme mencionado nos artigos 4.º e 5.º, da Lei n.º 19-A/96, antes da alteração estabelecida pela instituição do R.S.I. Entre estes aspectos contam-se o ter idade igual ou superior a 18 anos (podendo ser inferior em caso de gravidez, se tiver menores na sua dependência ou do agregado familiar, se for emancipado pelo); a residência legal em Portugal; a obrigação de subscrever e prosseguir um programa de inserção; a disposição de requerer prestações da Segurança Social a que se tenha direito e de exercer o direito de acção para cobrança de eventuais créditos ou para reconhecimento do direito a alimentos; e o fornecimento de meios de prova necessários à verificação da situação de carência económica.

A medida majora algumas situações concretas, nomeadamente o apoio à maternidade (gravidez e primeiro ano de vida) e outros apoios especiais (pessoas portadoras de deficiência física ou mental profundas ou doença crónica, pessoas com idade igual ou superior a 65 anos e existência de despesas de habitação ou alojamento). Assim, a medida compensa as diferenças entre o valor definido por ela própria e os rendimentos existentes no agregado familiar, mas assume a necessidade de majorar situações sociais de maior vulnerabilidade, discriminando-as positivamente.

O R.M.G. português é, como tal, um incentivo concedido pelo Estado, oriundo do regime não-contributivo, para a procura de emprego e o desenvolvimento de mecanismos de inclusão social.

Para a criação de um programa de inserção foi constituído previamente um contrato de parceria entre os beneficiários, os centros regionais de Segurança Social e as instituições da sociedade civil. De facto, o sucesso desta medida também depende da participação dos beneficiários, pois estes devem estar envolvidos no seu próprio programa de inserção e na construção do seu novo projecto de vida.

A tendência de evolução do R.M.G. vai no sentido da descentralização, pois a lógica de uma eficaz luta contra a pobreza e exclusão social obriga, cada vez mais, a uma proximidade física entre os serviços competentes e os beneficiários. O R.M.G. é, então, tanto mais eficaz quanto mais se aposta numa lógica de territorialização. Com efeito, cada região é conhecedora dos problemas e necessidades das suas populações, garantindo uma melhor distribuição das prestações.

A política de descentralização traz associadas algumas desvantagens, designadamente uma forte concorrência entre as várias instituições, situações de dependência local face às coligações ou às eleições (que influenciam constantemente as normas e acções até então preconizadas), possíveis desigualdades nos critérios exigidos aos requerentes da prestação e dificuldades temporais, pois aos centros regionais de Segurança Social e às instituições da sociedade civil é exigida uma rápida adaptação aos movimentos económicos e sociais de cada país. Isto porque os requerentes da prestação não podem aguardar durante períodos excessivamente longos por uma resposta, enquanto as entidades locais competentes fazem o ajustamento entre as novas informações e as decisões a tomar.

O trabalho em parceria entre os beneficiários, os centros regionais de Segurança Social e as instituições da sociedade civil é, contudo, mediado por uma outra entidade, a Comissão Local de Acompanhamento (CLA), uma entidade descentralizada que desenvolve as suas actividades a nível local. Assim, *"a aprovação dos programas de inserção, a organização dos meios a afectar à sua prossecução e o acompanhamento e avaliação da respectiva execução competem às CLA"* (art.º 15.º da Lei 19-A/96). Estas comissões são constituídas por um grupo de trabalho heterogéneo, proveniente de entidades da Administração Pública, Autarquias Locais (Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia), Instituições Particulares de Solidariedade Social, Misericórdias, Mutualidades, Associações Sindicais e Empresariais, entre outras. A maioria dos técnicos que compõem as Comissões Locais de Acompanhamento é proveniente da Segurança Social (Sousa, 2001: 7), conforme se constatou no estudo dos impactos desta

medida em Portugal, no ano 2000. Nesse ano, as instituições que se encontravam menos representadas eram as Instituições Particulares de Solidariedade Social (com um total de apenas 9,3%).

As Comissões Locais de Acompanhamento surgiram com o intuito de garantir uma melhor inserção dos beneficiários do R.M.G. no mercado de trabalho, tendo, para tal, desenvolvido, em 1997, o programa FAINA (Fundo de Apoio à Inserção em Novas Actividades). Este programa visava localizar beneficiários com fortes potencialidades para o desenvolvimento de uma dada actividade. Alguns dos recursos dos beneficiários, que podiam ser culturais, sociais, entre outros, tinham sido perdidos pelos beneficiários ao longo das suas vidas. Cabia assim às Comissões Locais de Acompanhamento recuperá-los, apostando no regresso à escola, em cursos de formação profissional ou no regresso à vida activa. Todas estas medidas visaram alterar os comportamentos, os quotidianos e a auto-estima dos beneficiários. Outras áreas foram também valorizadas, tais como a alteração dos hábitos de higiene e de alimentação. Sendo assim, *"a verdadeira inserção social passará, deste modo, pela concretização de acções que permitam readquirir os atributos perdidos ou não adquiridos pelos indivíduos"* (Cabral e Marques, 2001: 11).

Como se tem alargado o campo de intervenção das Comissões Locais de Acompanhamento, o que acontece progressivamente é uma excessiva acumulação de funções. No ano 2000, as CLA eram já conhecidas pela sua polivalência de funções, pois, para além de preencherem as funções inerentes às obrigações legais, desenvolviam também serviços administrativos e de apoio às famílias dos beneficiários.

Quadro 9 - Actividades que ocupam mais tempo à coordenação da CLA, em 2000

Actividades	%
Dinamização das parcerias	43,6
Dinamização de recursos para a inserção	29,2
Coordenação e orientação da equipa técnica	21,1
Preparação das reuniões da CLA	5,7
Organização/divulgação da informação	0,3

Fonte: Castro, 2001: 10.

Em Portugal, quando o beneficiário consegue reentrar no mercado de trabalho, não perde de imediato o direito à prestação. Esta estratégia, também utilizada na Bélgica, na Alemanha, na França, nos Países Baixos e na Finlândia, serve para facilitar o aumento efectivo do rendimento durante um determinado período.

A cessação das prestações deve-se essencialmente a quatro motivos: ao não cumprimento da contrapartida de inserção, ao falecimento do titular, à alteração dos rendimentos do agregado familiar (ou mesmo à própria alteração do número de elementos que o compõem) e à constatação de que o beneficiário deixa de ter uma residência legal no país.

O reembolso (devolução de parte ou de toda a prestação) é, regra geral, efectuado quando o beneficiário adquire um novo rendimento que lhe permite garantir o mínimo de subsistência, podendo dispensar a prestação. Contudo, *"a administração deve avaliar não só se os rendimentos actuais do beneficiário lhe permitem o reembolso, mas também se este reembolso não comprometerá o processo de reintegração iniciado"* (Guibentif e Bouget, 1997: 106). O reembolso, nem sempre por razões imputáveis ao beneficiário, deixa-o sempre em condições mais desfavoráveis do que aquelas que tinha antes de receber a prestação.

Por sua vez, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de Novembro (alterada pela Declaração de Rectificação 10-O/98), definiu a Rede Social como um instrumento de envolvimento das instituições locais na luta contra a pobreza e a vulnerabilização social. A prioridade da Rede Social é o conjunto das famílias atingidas pela pobreza, analisando cada família desfavorecida em particular, procurando soluções para cada uma das necessidades e dando a estas famílias espírito de iniciativa, para existir um maior envolvimento e uma maior participação nos projectos de intervenção social que vão decorrendo.

A implementação da Rede Social conta com a livre adesão de organismos públicos e organismos privados sem fins lucrativos, que se disponibilizem para conjugar esforços com as autarquias e instituições locais na promoção do desenvolvimento social. Os potenciais candidatos à constituição da parceria passam a ser todos aqueles que demonstrem disponibilidade e trabalho para a implementação de uma Rede Social. Como tal, a parceria pode ser definida como uma tomada de decisão colectiva, em que cada parceiro sabe qual o contributo a prestar, resultando em actuações concelhias são

mais facilmente descentralizáveis. Como os fenómenos de pobreza e de exclusão social são já unanimemente entendidos como fenómenos transversais a várias esferas da vida dos indivíduos, a importância das parcerias no campo social é já uma questão consensual pela própria multidimensionalidade dessas parcerias. De facto, a constituição de parcerias permite uma partilha de experiências enriquecedora e proporciona um sistema de aprendizagem mais eficaz com base na cooperação. Ao apostar na responsabilização colectiva e na igualdade entre todas as entidades aderentes, garante um maior sucesso das acções preconizadas.

Nesta fase de constituição das parcerias nascem as Comissões Sociais de Freguesia (CSF) e os Conselhos Locais de Acção Social (CLAS). No primeiro caso, estas Comissões normalmente são compostas pelo Presidente da Junta de Freguesia e pelos representantes de organismos privados e pelos organismos da Administração Pública dessa mesma freguesia. Cabe a estas Comissões a congregação de esforços no sentido de proceder, numa primeira fase, a um exaustivo levantamento das necessidades da freguesia em questão e dos agentes institucionais envolvidos ou a envolver. Por sua vez, cabe aos Conselhos Locais de Acção Social (compostas normalmente pelo Presidente da Câmara Municipal e por membros dos organismos públicos e privados) a apreciação dos problemas levantados pelas Comissões Sociais de Freguesia e a apreciação das suas propostas, dinamizando regularmente todas as actividades desenvolvidas pelas próprias Comissões Sociais de Freguesia. Posteriormente, os Conselhos Locais de Acção Social dão o seu parecer sobre a cobertura de serviços e de equipamentos que pareça ser a mais adequada às necessidades concelhias, com o objectivo de garantir o sucesso das iniciativas de desenvolvimento local.

Todas as actividades das Comissões Sociais de Freguesia e dos Conselhos Locais de Acção Social são acompanhadas pelo Instituto para o Desenvolvimento Social (IDS), entretanto extinto após a revogação do R.M.G. O plano de acção definido pelas parcerias é elaborado anualmente e especifica as acções e projectos a desenvolver, assim como o tipo de participação esperada de cada um dos parceiros envolvidos. Este plano é antecedido por um diagnóstico social, que consiste na caracterização da situação actual de um dado concelho ou de uma freguesia (levantamento dos recursos e das fragilidades) e na definição das prioridades de intervenção.

No âmbito da Rede Social, a elaboração de um diagnóstico social é de uma importância crucial, na medida em que serve para enquadrar e justificar novos projectos de

intervenção social. Após a elaboração do plano de acção, a Rede Social constrói um plano de desenvolvimento social, que contempla os principais objectivos e estratégias e um plano de acção em concreto, plano que está sujeito a processos constantes de avaliação de todas as intervenções.

Após cinco anos do funcionamento desta medida em Portugal (1996-2001), podemos sistematizar os principais resultados positivos que se foram registando:

- Na área da *habitação*: verificou-se uma diminuição dos avultados encargos com as despesas da casa, por parte dos beneficiários (com o apoio ao pagamento das rendas), e uma melhoria das condições de habitabilidade;

- Na área da *saúde*: aumentou a preocupação pelo bem-estar físico e psicológico dos beneficiários, através de um melhor acompanhamento médico. Esta medida facilitou o acesso a medicamentos e a tratamentos complementares;

- Na área da *educação*: as oportunidades de regresso ao ensino aumentaram, tanto para os beneficiários, como para os seus filhos. No caso da educação dos filhos dos beneficiários, houve um maior envolvimento e responsabilidade por parte dos pais;

- Na área do *emprego*: verificou-se uma maior facilidade em integrar estes beneficiários no mercado de trabalho.

A necessidade de dar uma continuidade cada vez mais satisfatória ao R.M.G. implica o reconhecimento de que Portugal terá que se munir dos instrumentos necessários para dar resposta aos novos desafios de uma lei tão complexa, com carácter estrutural e estruturante das próprias políticas sociais. Um primeiro desafio chama a atenção para a emergência da luta contra a pobreza como um direito social de todos os cidadãos. Deste modo, exige-se ao país um melhor regime de redistribuição e, logo, uma reestruturação da própria medida em análise, de modo a que esta cubra todas as situações de privação de recursos. Para tal, importa começar por assumir a necessidade de uma revisão do montante da prestação do R.M.G., pois a linha de protecção social básica definida pela medida continua inferior às linhas de pobreza relativa. Assim, a aposta vai no sentido de um *"desenvolvimento ligado às condições sociais, fiscais e políticas que permitam ao Estado uma redistribuição de recursos eventualmente mais ampla e mais eficaz"* (Pedroso, 1997: 106).

O aumento da participação do poder local na gestão das políticas sociais é um segundo aspecto importante a ter em conta, não para desresponsabilizar o Estado das

funções que lhe competem, mas para que este último possa actuar com mais eficácia. A gestão local das políticas sociais passa por munir os técnicos responsáveis pelo R.M.G. de competências sociais que lhes permitam suprir as burocracias que um projecto destes implica, tornando a relação entre o técnico e o beneficiário mais directa e diminuindo a assimetria de papéis entre ambos.

Outro aspecto a ser evitado é a existência de relações entre técnicos e beneficiários baseadas no assistencialismo e não na acção social; ou seja, relações baseadas no controlo, por parte dos técnicos, do quotidiano dos beneficiários, sem que a estes sejam oferecidas perspectivas de futuro. Segundo Paulo Pedroso, *"não basta oferecer oportunidades aos beneficiários, é necessário sensibilizar os contextos sociais em que estes vivem para a materialização dessas oportunidades. A inserção só pode materializar-se, nos constrangimentos existentes, se envolver um conjunto diversificado de agentes locais que contribua para a criação de um clima local de inserção"* (Pedroso, 1997: 109).

Assim, assume uma importância acentuada a forma e os impactos das políticas sociais nos sujeitos "assistidos". Estas políticas podem gerar, não raras vezes, processos de estigmatização e de consequente exclusão dos circuitos "normais" societais. No entanto, a exclusão tanto pode depender do benefício de uma política social, como a exposição por via dos *means test*, instrumentos de questionamento e de suspeição (intimidatória) sobre as declarações dos beneficiários. Ora, o estigma pode ser um factor decisivo de exclusão social, entendida em sentido mais amplo. Além disso, as modalidades desses processos em função das instituições e das suas lógicas de funcionamento assumem uma idêntica importância. Tal como salienta Luís Capucha, *"na verdade, pagar uma dívida ou poder comprar comida sem recurso à caridade ou à humilhação é um passo muito importante na dignificação da vida das pessoas mais carenciadas"* (Capucha, 1998: 155).

No presente trabalho, reafirmamos o objectivo de analisar os processos de vulnerabilização social destes beneficiários, as trajectórias e a sua perenidade (esta encarada como entrada, manutenção e perpetuação da situação de "assistido"). É decisivo compreender as modalidades de emergência e de estruturação do que Hélène Thomas designa por "*metacategoria da acção sociopolítica, ecuménica e sintética da exclusão*" (Thomas, 1997).

Mais adiante (Capítulo 6) faremos uma análise estatística e documental aprofundada sobre as características dos beneficiários do R.M.G. em Portugal e em V. N. de Gaia.

3.4. A implementação do Rendimento Social de Inserção

A Lei que implementa o R.S.I. tem como principal objectivo o apoio aos agregados e aos indivíduos mais carenciados. Consiste numa prestação de natureza pecuniária e num programa de inserção, visando abranger não só o titular, como também todos os elementos do seu agregado familiar. O R.S.I. é financiado através das transferências directas do Orçamento de Estado. As prestações têm uma duração mínima de 12 meses, sendo susceptível de renovação após este período, desde que os beneficiários apresentem nova candidatura até dois meses antes do fim do prazo. Quer a aprovação dos requerimentos, quer o acompanhamento de todos os processos e a sua posterior avaliação, quer ainda as renovações das prestações são da responsabilidade dos Núcleos Locais de Inserção que, mantendo basicamente a mesma estrutura, substituem as Comissões Locais de Acompanhamento.

São titulares desta prestação os indivíduos com idade mínima de 18 anos, salvo quando os requerentes são mulheres grávidas ou pessoas que tenham menores a seu cargo e na sua dependência económica. Estes indivíduos têm também que residir legalmente em Portugal e não auferir outro tipo de prestações sociais. Por outro lado, o total de rendimentos do seu agregado familiar não pode ultrapassar os limites que estão estabelecidos. Ao valor da prestação pode ser acrescido um montante adicional sempre que existam dentro do agregado indivíduos portadores de deficiências, com doenças crónicas ou outra qualquer situação geradora de grande dependência que impeça o requerente de exercer uma actividade económica. Existem ainda outros tipos de apoio paralelos que passam pela área dos transportes, da habitação e do arrendamento público, da saúde e da educação.

Por sua vez, o programa de inserção implica não só uma disponibilidade para o trabalho, mas também outras formas de integração social e comunitária desde que sejam uma mais-valia para o desenvolvimento da autonomia do titular. A existência de falsas declarações, o incumprimento do programa de inserção ou ainda a ocorrência de

alteração dos rendimentos do agregado familiar são factores que implicam a cessação do direito à prestação. Em alguns casos, a cessação desse direito faz-se acompanhar pela obrigatoriedade de restituição das prestações pagas indevidamente.

Relativamente à Lei do R.M.G., o R.S.I. introduziu algumas alterações que passam, sobretudo, pela sua natureza e pelas suas condições de atribuição. Assim, por exemplo, enquanto o R.M.G. era uma prestação do regime não-contributivo da Segurança Social, o R.S.I. é uma prestação incluída no subsistema de solidariedade. Como tal, o valor do R.S.I. deixa de ser indexado ao montante legalmente fixado para a pensão social do regime não contributivo de Segurança Social e passa a ser indexado ao valor da pensão social do subsistema de solidariedade.

A elaboração do programa de inserção sofre também uma pequena alteração: com o R.M.G., o prazo máximo estabelecido para a elaboração do programa era de três meses; com o R.S.I. este prazo diminui para apenas 60 dias, contados imediatamente após a atribuição da prestação. Este mesmo programa, que ficava a cargo das Comissões Locais de Acompanhamento, deve agora ser enquadrado por uma nova entidade – os Núcleos Locais de Inserção. Outro aspecto ainda referente a este programa diz respeito ao caso particular dos requerentes da prestação que tenham idade compreendida entre os 18 e os 30 anos. Para este grupo etário, existe a condição de, no momento do pedido da prestação, estarem inscritos no Centro de Emprego da sua área de residência há pelo menos seis meses.

Uma última diferença entre ambas as medidas diz respeito às consequências da não celebração do programa de inserção. Na primeira medida, esta situação implicava a cessação imediata da prestação e impedia o beneficiário de a requerer novamente pelo menos durante os seis meses seguintes. Com o R.S.I., esta inibição é mais severa, implicando um período mínimo de doze meses.

Finalmente, no momento da revogação do R.M.G., os requerimentos que tinham sido apresentados até àquela data foram apreciados ainda de acordo com os critérios previstos na anterior lei. Da mesma forma, os indivíduos que já beneficiavam do R.M.G. apenas passaram a reger-se pelas novas regras do R.S.I. após ter terminado o período a que tinham direito à prestação.

CAPÍTULO 4. A PROTECÇÃO SOCIÂL E A SUA APLICAÇÃO EM PORTUGAL E EM V. N. DE GAIA

4.1. Breve Enquadramento

No ano de 1998, a linha de pobreza era definida como 60% da mediana do rendimento em poder de compra estandardizado (percentagem da população abaixo da linha de pobreza antes e depois dos benefícios sociais). Tendo em conta este dado, sabemos que 27% da população portuguesa se encontrava abaixo desta linha de pobreza antes das transferências sociais, diminuindo para 20% da população após essas mesmas transferências (Eurostat, 2002c: 94). Paralelamente, verifica-se também na União Europeia uma diminuição da população em situação de pobreza, após as transferências sociais: de 26% para 18%. De facto, as transferências sociais assumem uma importância crucial na atenuação dos fenómenos de pobreza (Eurostat, 2002c: 94).

A taxa de pobreza na União Europeia desde 1999 até 2001 não tem conhecido alterações nos seus valores, mantendo os 15% de indivíduos que se encontram abaixo do limiar da pobreza (limiar este definido nos 60% do rendimento disponível mediano nacional). A média de Portugal, em comparação com a média da União Europeia, apresenta valores superiores, atingindo no ano de 2001 uma taxa de pobreza relativa de 20%; esta taxa corresponde à percentagem de pessoas que têm rendimentos anuais inferiores a uma média de 3.100 euros, enquanto os índices de pobreza absoluta rondam os 14%. Encontramos também taxas de pobreza acima da média da União Europeia na Grécia (com 20%), na Espanha (com 19%), na Irlanda (com 21%), na Itália (com 19%) e no Reino Unido (com 17%).

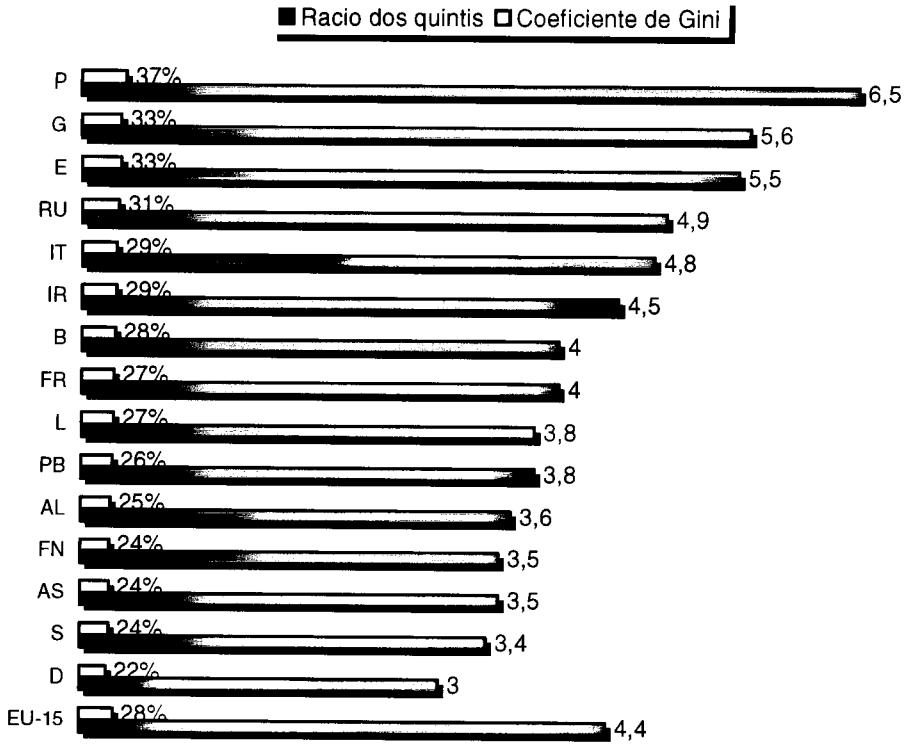
Quadro 10 - Taxa de pobreza, 1995-2001

	1995	1997	1999	2000	2001
EU-15	17	16	15	15	15
Bélgica	16	14	13	13	13
Dinamarca	10	9	11	11	11
Alemanha	15	12	11	10	11
Grécia	22	21	21	20	20
Espanha	19	20	19	18	19
França	15	15	15	16	15
Irlanda	19	19	19	20	21
Itália	20	19	18	18	19
Luxemburgo	12	11	13	12	12
Países Baixos	11	10	11	10	11
Áustria	13	13	12	12	12
Portugal	23	22	21	21	20
Finlândia	x	8	11	11	11
Suécia	x	9	9	11	10
Reino Unido	20	18	19	19	17

Legenda: x Dado não disponível. Fonte: INE, 2004d: 50.

O *coeficiente de Gini* é uma medida sintética da parte cumulativa do rendimento equivalente representado pelas percentagens acumuladas do número de indivíduos. O seu valor oscila entre 0% (igualdade completa) e 100% (desigualdade completa). A partir do momento em que o rendimento total do agregado é coligido, os valores são expressos em "equivalente adulto", com o objectivo de traduzir as diferenças de tamanho e de composição dos agregados. Por outras palavras, o "equivalente adulto" é o conjunto dos rendimentos do agregado a dividir pelo seu tamanho equivalente, calculado pela média da "escala de equivalência modificada da OCDE". Esta escala afecta um peso de 1 ao primeiro adulto, de 0,5 aos outros membros do agregado com idade igual ou superior a 14 anos e de 0,3 a cada criança. O valor assim obtido é atribuído a cada membro do agregado adulto ou criança. O tamanho equivalente do agregado compreendendo, por exemplo, dois adultos e duas crianças com menos de 14 anos é assim de $1 + 0,5 + 2 \times 0,3 = 2,1$.

Gráfico 1 - Distribuição dos rendimentos, em 2001 (rácio S80/S20 e percentagem)



Legenda: Portugal, Grécia, Espanha, Reino Unido, Itália, Irlanda, Bélgica, França, Luxemburgo, Países Baixos, Alemanha, Finlândia, Áustria, Suécia, Dinamarca.

A utilização desta escala levanta a questão do valor atribuído a cada criança e mesmo aos jovens em idade escolar. Parece ser uma escala que tende a ser reducionista naquilo que é a avaliação dos valores actualmente despendidos em inúmeras sociedades ocidentais e em inúmeras famílias na área da educação dos seus jovens e das suas crianças. Desta forma, a escala tende a subavaliar o peso das crianças e dos jovens na realidade financeira dos agregados.

O rácio S80/S20 apenas é sensível às mudanças nos quintis inferiores e superiores. O coeficiente de Gini permite, por seu turno, tomar em conta a repartição total dos rendimentos. Em 2001, o coeficiente calculado para a União Europeia atingiu 28%, enquanto os coeficientes de Gini nacionais variavam entre 22%, na Dinamarca, e 37%, em Portugal, país que apresentava a maior desigualdade no contexto da União.

Podemos abordar a tendência europeia com o objectivo de avaliar com maior precisão a incidência das transferências sociais, exceptuando as pensões, sempre consideradas como um rendimento primário. A diminuição da taxa de risco de pobreza depois das transferências sociais, em 2001, é mais fraca na Grécia, em Portugal, na

Itália e na Espanha. Ao invés, é mais pronunciada na Dinamarca, seguida do Luxemburgo, dos Países Baixos e da Suécia. Tal demonstra que existe nestes países um efeito redistributivo elevado das transferências sociais ou um nível mais importante de despesas sociais.

De facto, as políticas sociais combatem a "curva de Bell", de tendência contínua e resultante de desigualdades hereditárias, "inteligência" hereditária e diferenças raciais. Aliás, a manutenção das desigualdades é notória: entre 1959 e 1989, os rendimentos médios dos 20% mais ricos passaram de 30.000 para 50.000 dólares por ano (a preços correntes de 1989), enquanto o rendimento dos 20% mais pobres estagnou em 5.000 dólares por ano (Fischer, 1996).

A paridade do poder de compra corresponde a taxas de troca que eliminam o efeito das diferenças de níveis de preços entre os países. Dessa forma, o poder de compra estandardizado (SPA) permite comparar um painel similar de bens e de serviços em cada país. Para facilitar a sua compreensão, estes são calculados à escala da União Europeia. O SPA parece ser um indicador mais virtuoso do que o PIB *per capita*. De facto, a medida do PIB *per capita* de um país padece de dois grandes problemas explicativos: primeiro, mede a opulência económica e, segundo, analisa a realidade pela média e não pela sua distribuição real. Ao tomar como centro da discussão o desenvolvimento humano, são as suas condições objectivas que necessitam de ser avaliadas e não a média da distribuição de um recurso nacional que, em vários países, é atravessada pelo contexto histórico de desigualdade económico-social.

O índice de pobreza monetária é uma medida redutora naquilo que diz respeito às condições de vida das famílias. Além disso, não aborda as dimensões subjectivas da pobreza. De facto, as populações avaliam o sistema redistributivo segundo o sistema socioeconómico, mas também segundo o seu nível de bem-estar pessoal e segundo as suas expectativas relativamente às condições de vida futura. Importa, pois, abordar as desigualdades numa perspectiva relacional, multidimensional e de forma integrada.

4.2. Análise dos indicadores de Portugal e de V. N. de Gaia

Neste capítulo procedemos a uma breve caracterização de alguns dos principais indicadores da protecção social (pensões, saúde, família, desemprego e exclusão social),

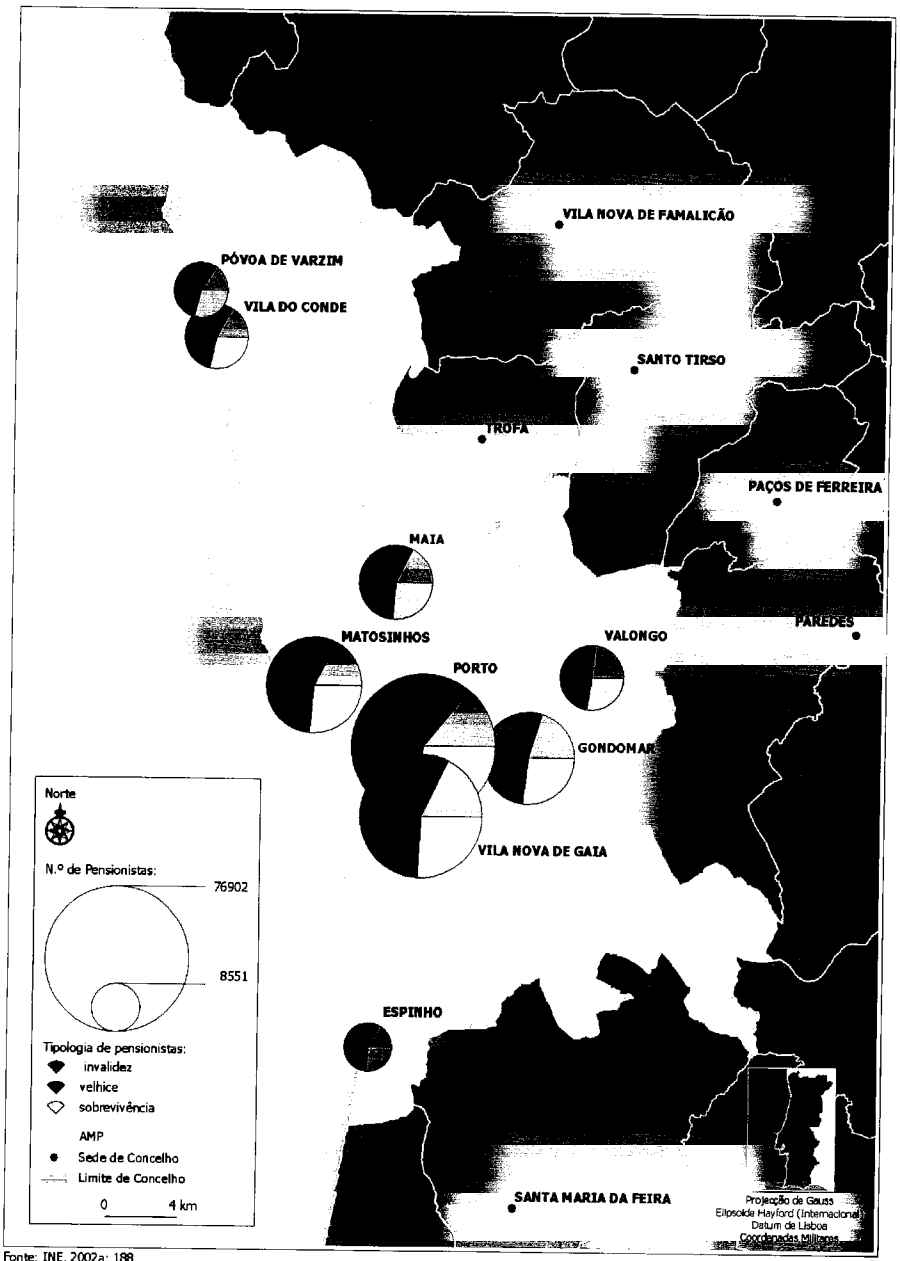
relativos ao concelho em análise (INE, 2004c), desde logo com o objectivo de justificar e enquadrar o território seleccionado para análise.

A maior parte da população residente em V. N. de Gaia no ano de 2001 vive do seu trabalho (137.972 residentes, ou seja, 47,8% da população residente neste concelho), o mesmo se verificando na Região Norte e em Portugal, embora nestas duas unidades geográficas o peso dos empregados em relação ao total da população residente seja menor: 44,3% na Região Norte e 44,2% em Portugal. A pensão/reforma surge como o segundo principal meio de vida: 44.337 residentes em V. N. de Gaia (logo, 15,4% da população residente), 660.107 na Região Norte (18% do total da população) e 2.074.443 em Portugal (20% do total da população). Nas três unidades geográficas em análise, os valores mais baixos dizem respeito aos residentes que vivem de outros subsídios temporários e aos que vivem do apoio social. A população residente que vive a cargo da família diminuiu na Região Norte e no país, o mesmo não acontecendo em V. N. de Gaia: neste concelho houve um aumento de 83.469 para 88.609 residentes que vivem a cargo da família. Os residentes que auferem um subsídio de desemprego têm um peso de 3% sobre o total da população residente em V. N. de Gaia, 2,1% sob o total da população residente na Região Norte e 1,9% sob o total da população residente em Portugal.

Prosseguindo a análise, podemos sustentar que, em 2002, encontramos no país um total de 2.563.984 pensionistas; a maioria, designadamente 1.585.648 indivíduos, aufere uma pensão de velhice. Os pensionistas de invalidez são em menor número: 352.031 indivíduos. Na Região Norte encontramos 31,6% do total de pensionistas do país, dos quais 124.655 são pensionistas de invalidez, 486.272 pensionistas de velhice e 199.398 pensionistas de sobrevivência (INE, 2003g: 24).

Para os 2.563.984 pensionistas residentes em Portugal em 2002, a Segurança Social teve uma saída de despesas de 8.192.986.000 euros, no pagamento das pensões de invalidez, velhice e sobrevivência (INE, 2003g: 24). A maioria das despesas foi relativa às pensões de velhice (5.810.731.000 euros), sendo que para as pensões de sobrevivência houve um gasto de apenas 1.215.231.000 euros. Por sua vez, a Região Norte teve um peso de 30,3% sobre o total das pensões pagas em todo o país (com 2.481.361.000 euros), sendo também na sua maioria canalizadas para a pensão de velhice (1.715.159.000 euros).

Mapa 1 - Pensionistas por invalidez, velhice e sobrevivência, em 2002 (N.º)



Fonte: INE, 2002a: 188.
"Carta Administrativa Oficial de Portugal", escala 1:25.000, IGP, 2004.

Os pensionistas do Grande Porto representam um total de 267.508 indivíduos. Deste total, 45.360 são pensionistas de invalidez, 151.466 recebem uma pensão de velhice e 70.682 auferem uma pensão de sobrevivência. O concelho de V. N. de Gaia, por comparação à cidade do Porto, tem uma menor percentagem de pensionistas e sobre esta matéria encontra-se ainda abaixo da média do Grande Porto. Esta percentagem deve-se essencialmente a factores relativos à peri-urbanização, que leva a que este

concelho seja uma zona de dormitório e atraia por isso as categorias populacionais mais jovens. Daí que a evolução demográfica de V. N. de Gaia vá no sentido de um forte rejuvenescimento por comparação à cidade do Porto.

Analisando agora cada categoria em particular, verificamos que os pensionistas de invalidez se encontram em maior número absoluto (embora com pesos relativos diferentes) nos concelhos do Porto e de V. N. de Gaia. Por sua vez, para os concelhos de Espinho e da Póvoa de Varzim encontram-se os valores mais baixos.

Na pensão de velhice verifica-se a mesma tendência anterior, pois cabem aos concelhos do Porto e de V. N. de Gaia os valores mais elevados (46.063 para o Porto e 31.488 para V. N. de Gaia); os concelhos de Espinho e da Póvoa de Varzim são novamente os que apresentam os valores mais baixos. Nesta categoria, os valores relativos mostram o peso percentual dos totais na cidade do Porto, um peso substancialmente mais forte do que nas zonas peri-urbanas.

Por último, os pensionistas que auferem uma pensão de sobrevivência são num total de 20.017 no Porto e 14.338 em V. N. de Gaia, sendo estes os dois concelhos com os valores mais elevados. Mais uma vez, os valores mais baixos dizem respeito aos concelhos de Espinho e da Póvoa de Varzim.

Quadro 11 - Pensões pagas pela Segurança Social, em 2000 (10^3 euros)

	Total	Total de invalidez	Total de velhice	Total de sobrevivência
Grande Porto	816.308	134.109	553.521	128.678
Espinho	23.499	3.972	15.880	3.648
Gondomar	89.650	18.414	56.933	14.302
Maia	58.785	10.393	39.327	9.065
Matosinhos	112.589	18.163	76.956	17.470
Porto	258.035	32.960	183.978	41.097
Póvoa de Varzim	26.459	4.529	17.272	4.657
Valongo	42.368	10.076	25.364	6.928
Vila do Conde	38.115	6.612	25.186	6.317
V. N. de Gaia	166.808	28.989	112.624	25.194

Fonte: INE, 2002a: 190.

Na continuação do quadro anterior, para os 267.508 pensionistas residentes no Grande Porto, a Segurança Social teve um volume de despesas de 816.308.000 euros, no pagamento das pensões de invalidez, velhice e sobrevivência. A maioria das pensões pagas resultou, no ano de 2000, das pensões de velhice (553.521.000 euros), sendo que, para as pensões de sobrevivência, houve um gasto de apenas 128.678.000 euros.

As pensões pagas pela Segurança Social nos concelhos do Grande Porto encontram-se distribuídas da seguinte forma: na pensão de invalidez, os concelhos do Porto e de V. N. de Gaia tiveram o maior nível de pagamentos (32.960.000 euros e 28.989.000 euros, respectivamente), enquanto os concelhos de Espinho e da Póvoa de Varzim tiveram o menor nível de pagamentos (3.972.000 e 4.529.000 euros, respectivamente). Na pensão de velhice, Porto e V. N. de Gaia significaram pagamentos de 183.978.000 e 112.624.000 euros, respectivamente, sendo que Espinho e Póvoa de Varzim apenas tiveram um total de pagamentos de 15.880.000 e 17.272.000 euros, respectivamente.

Na pensão de sobrevivência, o Porto conta com 41.097.000 euros e V. N. de Gaia com 25.194.000 euros, sendo, como tal, os concelhos com um maior nível de pagamentos. Por sua vez, Espinho teve um nível de pagamentos de apenas 3.648.000 euros e Póvoa de Varzim de 4.657.000 euros.

Nos anos de 2000 e 2001, assistimos ao papel predominante das prestações da função velhice e sobrevivência e das prestações da função saúde (doença e invalidez), pois são estas as que apresentam os valores mais elevados, com um total de 11.829.560.000 euros e 11.255.886.000 euros, respectivamente, em 2001. Por sua vez, as prestações de protecção social relacionadas com a habitação mantêm a sua pouca importância, sendo que no ano 2000 somam apenas 2.526.000 euros e, em 2001, um total de 6.050.000 euros (INE, 2003c: 35; INE, 2004a).

Tendo agora como enfoque de análise o Produto Interno Bruto a preços correntes, na análise das prestações de protecção social, assistimos, no ano de 2001, a um total de 21% de peso no PIB. A maioria deste total de prestações está centrada na função velhice e sobrevivência (com 9,6%) e na função saúde (com 9,1%), com percentagens que acompanham as consequências da evolução demográfica portuguesa: ao mesmo tempo que aumenta a esperança de vida da população portuguesa, aumentam os cuidados de saúde para o cada vez mais elevado número de idosos. A função família

apresenta um peso de 1,2% no PIB a preços correntes e a função desemprego um peso de 0,8%. Por sua vez, a função exclusão social e a função habitação assumem pouca relevância, com valores inferiores a 0,5% (INE, 2004b: 104).

Se tomarmos em consideração as despesas da protecção social por natureza, atendendo ao período de 2000 a 2001, verificamos que, no primeiro ano em análise, do total de despesas de 27.794.149.000 euros, grande parte é originária das prestações sociais (23.719.973.000 euros); por seu turno, para as transferências houve apenas uma saída de 1.219.994.000 de euros. Em 2001 há um aumento do total de despesas para 30.788.079.000 euros, sendo que a maior parte foi novamente dispendida em prestações sociais (25.816.905.000 euros) e apenas uma pequena parte foi dispendida com custos de funcionamento (798.299.000 euros) (INE, 2003c: 34; INE, 2004a). Este total de despesas de 2001 corresponde a 2.991 euros *per capita* e a 25% do PIBpm a preços correntes (INE, 2004b: 101).

Quadro 12 - Receitas da protecção social por natureza, Portugal, 2000-2001 (10^3 euros)

	2000	2001
Total	27.113.032	29.395.921
Quotizações da entidade patronal	9.209.110	10.314.693
Quotizações da pessoa protegida	4.505.432	4.990.287
Contribuições públicas	10.129.377	10.516.563
Outras receitas	2.049.119	2.180.946
Transferências	1.219.994	1.393.432

Fontes: INE, 2003c: 34; INE, 2004a.

Nas receitas da protecção social por natureza, constatamos que a maior fonte de receitas são as contribuições públicas: 10.129.377.000 euros no ano de 2000 e 10.516.563.000 euros em 2001. Inversamente, as transferências são uma fonte de receita menos relevante: 1.219.994.000 de euros em 2000 e 1.393.432.000 de euros em 2001. Em ambos os anos, as quotizações das entidades patronais significam uma fonte de receita maior do que as quotizações das pessoas protegidas. Não podemos deixar de sublinhar que o total de receitas no ano 2000 é de 27.113.032.000 euros, aumentando

para 29.395.921.000 euros em 2001. O total de receitas de 2001 corresponde a 2.856 euros *per capita* e a 29,6% do PIBpm a preços correntes (INE, 2004b: 101).

Verificamos assim que as receitas não têm sido suficientes para fazer face às despesas. As razões que levam ao desequilíbrio financeiro da Segurança Social portuguesa no longo prazo assentam, essencialmente, em quatro factores que, quando conjugados cumulativamente, levam a um crescimento das despesas superior ao das receitas e a possíveis défices significativos e insustentáveis para o sistema. De facto, *"(...) nenhuma das medidas de reforma, tomada individualmente, tem capacidade para tornar o sistema financeiramente sustentável no longo prazo; condições macroeconómicas, mesmo extremamente favoráveis, não são suficientes, se acontecerem isoladamente de outras, para reequilibrar no longo prazo a conta da Segurança Social"* (CLBSS, 1998: 135).

Em primeiro lugar, referimos o factor demográfico. O envelhecimento da população tem marcado profundamente a estrutura demográfica da população portuguesa, levando a que, em relação ao número de pensionistas, o número de contribuintes para o sistema se tenha reduzido significativamente ao longo dos últimos anos. Este facto vai, inevitavelmente, sobrecarregar os beneficiários activos no financiamento do sistema, podendo pôr em causa o actual modelo de Segurança Social.

Em segundo lugar está o fraco crescimento económico que tem marcado os últimos anos. Na Europa, o alargamento do sistema de Segurança Social deu-se, sobretudo, nos anos que se seguiram à II Guerra Mundial, durante os quais a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto foi mais elevada. Este facto permite, aliás, explicar o sucesso do crescimento das receitas do sistema no seu período de introdução e expansão, cujo valor era suficiente para financiar as despesas crescentes. No entanto, a expansão do sistema de Segurança Social em Portugal deu-se basicamente na década de 70 e ainda na década de 80, quando a taxa de crescimento da economia já não era tão forte. Um crescimento mais lento também se tem verificado nos últimos anos, o que tem levado a um crescimento moderado dos salários reais. Daí que as receitas da Segurança Social também tenham crescido pouco, não contribuindo para o equilíbrio financeiro do sistema.

Uma terceira explicação diz respeito ao efeito das actualizações das melhorias das pensões estatuárias. Um aspecto muito importante que tem um impacto significativo

na evolução das despesas da Segurança Social tem a ver com as melhorias das pensões estatuárias, determinadas pelo Estado, quando estas não atingem o valor da pensão mínima. Na verdade, até 1993, aquela melhoria estava integrada no âmbito material do regime contributivo, apesar de ter carácter não-contributivo. A questão que se coloca é a de saber se a evolução desta parcela não-contributiva tem sido mais favorável do que se verificou na componente contributiva.

Por último, acrescente-se a relativa generosidade no acesso às pensões de reforma, traduzida em prazos de garantia muito curtos. Em 1994, institui-se o prazo de garantia de 60 meses de entrada de contribuições para o regime de invalidez. Em 1997, passa a vigorar o prazo de garantia de 120 meses de entrada de contribuições para o regime de pensões de velhice. Os reduzidos prazos de garantia tiveram como consequência o aumento significativo do número de pensionistas de invalidez e de velhice.

Assim, o aumento das despesas afigura-se mais rápido do que o aumento das receitas, o que coloca em causa o próprio equilíbrio financeiro do sistema. No caso particular do regime de protecção social do sector privado (dos regimes da Segurança Social), o total de despesas no ano de 2000 é de 12.827.261.000 euros. A maior saída de despesas deve-se ao pagamento das prestações sociais (9.611.013.000 euros) e a menor saída de despesas tem a ver com os custos de funcionamento (321.421.000 euros) (INE, 2003c: 40).

Na sequência da análise anterior, é de notar que as receitas dos regimes de Segurança Social (do regime de protecção social do sector privado) são um pouco superiores às despesas a que têm de fazer face. Com efeito, relembrando que o total de despesas, no ano de 2000, é de 12.827.261.000 euros e o total de receitas 12.981.864.000 euros, estamos perante um balanço positivo de 154.603.000 euros. A maioria das receitas é proveniente das quotizações da entidade patronal (5.634.474.000 euros); por seu turno, as transferências são as fontes que têm menos relevância, com apenas 497.839.000 euros (INE, 2003c: 40).

Outro suporte analítico prende-se com o regime de protecção social do sector privado e com as prestações sociais concedidas aos beneficiários. Assim sendo, ao total de 4.909.825 beneficiários em 2000 correspondeu um montante de 9.611.013.000 euros. Este valor foi distribuído da seguinte forma: 5.894.229.000 euros para a função velhice

e sobrevivência; 1.812.175.000 euros para a função saúde (invalidez e doença); 784.402.000 euros para a função família; 803.210.000 euros para a função desemprego; 315.552.000 euros para a função exclusão social; e 1.445.000 euros para a função habitação (INE, 2003c: 41).

Quadro 13 - Índices de pobreza segundo as condições de vida, por género, em Portugal (em %)

	Total			Homens		
	1989/90	1994/95	Variação 1990/95	1989/90	1994/95	Variação 1990/95
Não-pobre	82,2	81,7	-0,6	82,9	82,1	-0,9
Pobre	17,8	18,3	2,7	17,1	17,9	4,5
Total	100	100	0	100	100	0

Fonte: INE, 2002k: 95.

Antes de procedermos à análise dos índices de pobreza, importa referir que o índice de pobreza segundo as condições de vida (IPCV) incorpora informação essencialmente relativa à privação de condições adequadas de alojamento, de bens de equipamento e de meios de transporte. Deste modo, um indivíduo é tanto mais pobre quanto maior a acumulação de privação no conjunto dos itens considerados para a elaboração do índice. Por seu turno, o índice de pobreza segundo o rendimento (IPR) incorpora rendimentos monetários e não monetários no conceito de receita líquida total sobre a qual se identifica a linha de pobreza.

A análise dos índices de pobreza segundo as condições de vida opera uma importante distinção entre os géneros, na medida em que, quer nos anos 1989 e 1990, quer nos anos 1994 e 1995, se verifica um número relativamente maior dos indivíduos do sexo feminino em situação de pobreza. Esta situação resulta de um percurso tradicional de discriminação com base no critério de género.

Se tivermos em conta a linha de pobreza definida pelos 60% da mediana do rendimento líquido total (Eurostat), o número de indivíduos pobres tende a aumentar em Portugal: no caso das mulheres, temos um total de 80,8% de não-pobres e 19,2% de pobres (em 1994-1995); no caso dos homens, 82,9% são considerados não-pobres e 17,1% pobres (em 1994-1995). Nos períodos entre 1989 e 1990 e entre 1994 e 1995, os

indivíduos pobres são na sua maioria mulheres, o que significa que existe um factor de vulnerabilização de género. Neste caso, o género mais vulnerável a situações de pobreza é a mulher.

No que respeita aos índices de pobreza múltipla para os anos de 1989 e 1990, encontramos novamente um maior peso das mulheres por comparação com os homens: 9,4% de mulheres pobres e 7,6% de homens pobres. No período posterior (1994-1995), há um aumento das mulheres pobres (de 9,4% para 10,2%) e também dos homens pobres (de 7,6% para 9,1%). Note-se que o índice de pobreza múltipla (IPM) resulta da incidência simultânea de pobreza identificada pelo índice de pobreza segundo o rendimento (IPR) e o índice de pobreza segundo as condições de vida (IPCV) (INE, 2002k: 96).

Entre 2001 e 2002, as contas nacionais conheceram uma diminuição do crescimento do Produto Interno Bruto de 1,6% para 0,4%. Observou-se também uma diminuição do consumo privado e do consumo público, pelo que a formação de capital fixo em 2002 apresentava já um valor negativo de -5%. Contrariamente, as contas da Administração Pública conheceram um aumento significativo: em 2002 temos já um total de receitas correntes e de despesas correntes de 41,2% do Produto Interno Bruto. O saldo global é, contudo, negativo (com -4,2% em 2001 e -2,7% em 2002), correspondendo a uma dívida global de 58% do Produto Interno Bruto em 2002 (DGO, edição electrónica, www.dgo.pt).

No período entre 2001 e 2002, o total das receitas correntes é superior ao total das despesas correntes do sector público administrativo: em 2002, temos um total de receitas de 53.032.000 euros e um total de despesas de 50.996.700 euros. Ainda no ano de 2002, do total de receitas correntes, 14.513.900 euros são provenientes das contribuições efectivas, o que significa um peso de 27,4% sobre o total de receitas. Por sua vez, as prestações sociais têm um peso de 35,5% sobre o total de despesas correntes no mesmo ano (DGO, edição electrónica, www.dgo.pt).

Do regime geral de Segurança Social destacamos, por um lado, o aumento do total de receitas e transferências, de 1.996.767.000 contos para 2.162.481.000 contos (logo, houve um crescimento positivo de 8,3%), e, por outro lado, o aumento do total de despesas e transferências, de 1.801.657.000 contos para 2.023.595.000 contos (significando um crescimento de 12,3%). Concluímos, portanto, que o acréscimo das

despesas entre 2000 e 2001 foi superado pelo igual acréscimo das receitas no mesmo período (Segurança Social, edição electrónica, www.seg-social.pt).

Do total das prestações do regime geral, as pensões apresentam o maior peso (com um total de 1.109.610.000 contos em 2000 e 1.210.924.000 contos em 2001), enquanto as despesas de administração apenas somam o total de 48.909.000 contos em 2000 e 59.267.000 contos em 2001. Todas as restantes categorias conheceram aumentos significativos desde 2000, embora o subsídio por doença tenha apenas tido um aumento positivo de 3,4%.

Quadro 14 - Prestações do Regime Geral em Portugal, 2000-2001 (em milhares de contos)

	2000	2001	Variação 2000/2001
Total	1.520.075	1.652.660	
Pensões	1.109.610	1.210.924	9,1%
Subsídio de desemprego, social de desemprego e apoio ao emprego	161.044	174.424	8,3%
Subsídio por doença	90.672	93.724	3,4%
Subsídio familiar a crianças e jovens	87.434	92.667	6%
Outras prestações	72.302	80.921	11,9%
Administração do regime geral	48.909	59.267	21,2%

Fonte: Segurança Social, edição electrónica, www.seg-social.pt.

Aliás, paralelamente aos dados estatísticos, importa sublinhar que uma das condições fundamentais para a existência do Estado-Providência é a interiorização, por parte da Administração Pública, de que as despesas e os serviços sociais são, de facto, direitos dos cidadãos e não meros mecanismos de assistencialismo ou de benevolência social do Estado.

Para além do mais, *"... a conjugação de determinados factores como a relativa juventude do sistema nacional e o baixo nível de rendimento auferido durante a vida activa pelos actuais reformados, com reflexos nas pensões auferidas, levam a que o sistema de segurança social português não se encontre ainda numa fase de insustentabilidade comparável à de países mais desenvolvidos e com esquemas de protecção social mais amadurecidos"* (CLBSS, 1998: 114).

4.3. Dos indicadores às categorias: categorias sociais vulneráveis e factores de vulnerabilização na sociedade portuguesa

A pobreza e a exclusão social têm sido, na maior parte dos casos, explicadas a partir dos sujeitos em processo ou situação de pobreza e de exclusão social. Esta abordagem tende a relativizar uma análise das formas, estratégias e impactos efectivos das intervenções institucionais junto dos próprios sujeitos em processo ou situação de pobreza e de exclusão social (Fernandes, 1991). Percebendo os impactos, compreender-se-ão as razões pelas quais o processo tende a perpetuar-se, independentemente de a intervenção ser cada vez mais volumosa (em termos de recursos) e de a instituição adquirir uma cada vez maior complexidade organizacional[69].

As instituições crescem, complexificam-se, intervêm em cada vez maior grau; no entanto, o fenómeno da probreza aparenta aumentar e tornar-se dotado de algumas características de irreversibilidade. A intervenção institucional tende, pelo menos aparentemente, a resolver situações pela compensação financeira ou pela ocupação temporária remunerada. Contudo, à medida que se produz essa actuação, opera-se a formação de um complexo conjunto de dependências do sujeito excluído face à intervenção institucional. Esta, permitindo algumas vezes superar debilidades básicas do indivíduo, não o liberta, nem o dota de competências e de capacidades para uma vida social autónoma e participativa. Enquanto a pobreza poderá significar ausência de meios (situação passível de inversão pela entrada no mercado de trabalho, por exemplo), a dependência significa uma cristalização de necessidades que só a instituição e o tipo de intervenção que desenvolve podem resolver.

Partindo de uma análise das instituições a partir de uma lógica de funcionamento de mercado, a vida das instituições só se justifica se as necessidades a que visam dar resposta forem sentidas como importantes pela sociedade ou por franjas da sociedade. De outra forma, a instituição extingue-se pela própria extinção da sua utilidade. Assim sendo, importa-nos perceber até que ponto actuam aqui formas específicas de manutenção e perpetuação do tecido institucional mas também formas de intervenção ao nível da reprodução dos processos de pobreza e de exclusão social.

---

[69] Num país onde cerca de 23% das pessoas vivem abaixo dos limiares da pobreza, segundo o Eurostat (European Commission, 2003), estas e outras questões são absolutamente centrais.

Por seu lado, a separação entre o nível "social" e o nível "económico" (nos discursos e nas práticas institucionais) não ajuda à construção de um modelo de combate aos mecanismos de vulnerabilização. Este antagonismo tem vindo a legitimar a ideia segundo a qual o primeiro nível é um obstáculo ao real crescimento do segundo. Ao mesmo tempo, esta separação dificulta a responsabilização do nível económico pelos seus próprios insucessos, atribuindo-os preferentemente às pretensas fragilidades e incompetências do nível social. Nesta lógica de antagonismo, assume-se a reprodução dos mecanismos de vulnerabilização, separando a estrutura afectada da estrutura afectante e evitando a multidimensionalidade e a integração sistémica da análise das duas vertentes.

De facto, a vulnerabilização social é um efectivo problema da democracia. Ela evoca uma fractura nos laços entre o indivíduo e a sociedade, propiciando uma quebra na própria unidade social, mas sem afectar todos e fazendo-o de formas diferentes. A pobreza e a exclusão aparecem não poucas vezes associadas à existência de "classes perigosas" ou "marginais". Estes grupos põem em causa a estabilidade e a normalidade sociais e, por isso, interessa acantonar para melhor controlar. A vulnerabilização social tem, assim, a sua origem na desadequação das competências dos indivíduos ou dos grupos relativamente às necessidades ou às exigências sociais. Desta forma, a exclusão manifesta-se em várias áreas da vida dos indivíduos, as quais correspondem a campos sociais onde se manifesta essa mesma desadequação.

O primeiro desses campos sociais está relacionado com a dimensão económica, quer no que respeita ao desempenho profissional dos indivíduos, quer no que respeita ao conjunto de recursos disponíveis por parte desses mesmos indivíduos. O acesso ao emprego, a um trabalho remunerado e aos direitos sociais a ele inerentes, é um importante vector de inserção. De facto, um salário permite a existência dos indivíduos de acordo com padrões sociais aceitáveis e a configuração de uma identidade valorizante e com elevado potencial do ponto de vista da auto-estima e da efectiva inserção social.

Em segundo lugar, a dimensão relacional remete-nos para os mecanismos de inserção e de socialização (a família, a escola, o grupo de amigos, o emprego). Esta dimensão constitui uma desinserção face a grupos centrais na existência e na identidade do indivíduo. A família, instância de socialização por excelência e de pertença simbólica e relacional, transforma-se num recurso final que antecede a entrada num

processo de desidentificação do indivíduo, de perda dos laços relacionais primários, enfim, de desafiliação (Castel, 1991): este processo significa uma efectiva ruptura do indivíduo com o meio social que o envolve e, particularmente, com a família de pertença. Assim, como sustenta o mesmo autor, *"ao construir esta noção de desafiliação, (...) a intenção foi dar a ver as trajectórias, os processos, as pessoas que descolam e abanam. Como se efectuam estas descolagens? É difícil de mostrar, mas falando apenas de excluídos, abordamos os estados, o que não permite construir de forma dinâmica este tipo de situações"* (Castel, 2000: 38). Assim, numa lógica relacional dos mecanismos de pobreza e de exclusão social, *"...não pode encarar-se a política social apenas nos seus domínios curativo e preventivo, mas deve igualmente incluir-se a integração social como área privilegiada da política social, e presente nos seus objectivos"* (Pereirinha, 1992: 174). Aliás, nesta linha de argumentação, *"... a compreensão dos mecanismos de pauperização (isto é, a intervenção de mecanismos dinâmicos de análise do fenómeno) (...) deve conduzir a formas de actuação sobre as causas (estruturais) do fenómeno de natureza diferente relativamente a situações em que o fenómeno tenha uma natureza mais transitória, com a ocorrência de uma mais intensa mobilidade de 'entrada para' e de 'saída de' situações de pobreza"* (Pereirinha, 1992: 174).

Finalmente, a dimensão simbólica pode ser entendida por referência à auto-estima do indivíduo, quer dizer, o valor social que se reconhece enquanto membro mais ou menos activo de uma colectividade à qual adere e na qual participa com maior ou menor intensidade. A participação, quer dizer, o nível e o grau de envolvimento do indivíduo no grupo de pertença e na comunidade, torna-se desta forma uma importante variável analítica dos processos de inserção enquanto indicador, quer de uma representação valorizante de si próprio, quer do grau de adesão e de partilha das normas e dos valores vigentes nesse grupo.

Nesta linha, Traub e Little (1994) analisam os processos de exclusão social por referência ao conceito de *"recursos"*. Este conceito inclui a vertente material, mas também o conjunto de redes de relações e de modalidades de participação dos indivíduos. Para além disso, é relevante ter em conta a emergência de processos de *"fechamento"* e de isolamento social, bem como de *"relegação"* (Delarue, 1991), estigmatizando os espaços físicos e sociais onde os indivíduos se movem.

As categorias sociais mais vulneráveis apresentam uma maior probabilidade de caírem nas malhas da exclusão social, pois "*as situações de exclusão só se tornam visíveis no final de processos complexos, por uma acumulação de factores que não estão necessariamente ligados: a precarização do emprego, o desemprego de longa duração, as rupturas familiares, a perda de habitação, a doença, a solidão, o alcoolismo*" (Vergnioux, 2001: 41). As categorias que geralmente conhecem situações de pobreza ou de vulnerabilidade à pobreza são "*os idosos pensionistas, os agricultores de baixos rendimentos, os assalariados de baixo nível de remuneração, os trabalhadores precários e da economia informal, as minorias éticas, os desempregados e os jovens de baixa escolaridade e qualificação à procura do primeiro emprego*" (Almeida, 1995: 67). As categorias referidas não esgotam as situações de pobreza e de vulnerabilidade, mas representam as situações de maior dimensão e durabilidade. Importa, assim, saber se os mecanismos políticos e institucionais desenvolvidos em Portugal possibilitam a mobilidade social ou se, pelo contrário, perpetuam essas condições de vulnerabilidade, nomeadamente em algumas categorias sociais específicas.

Por outro lado, as categorias sociais mais vulneráveis à pobreza e à exclusão não são apenas passivamente afectadas pelos fenómenos sociais, nem apenas o produto directo das dinâmicas societais vigentes. Estas categorias são também relacionalmente constituídas a partir do carácter activo com que se relacionam com os factores da pobreza e da exclusão social, assumindo assim um papel efectivo (quase sempre reprodutor) no processo. Este carácter activo do processo constitutivo das categorias sociais mais vulneráveis resulta dos modos de vida específicos que servem à estruturação de modelos de vida, de comportamento, de representações e valores, os quais interagem activamente com as condições sociais dessas categorias, servindo à sua reprodução. Assim, inclusão e exclusão, sendo conceitos opostos, dizem respeito a realidades simultaneamente constitutivas da relação social e da sua estruturação de posições sociais. Daqui se justifica a relevância analítica que estas dimensões terão na análise empírica do presente trabalho. Estas categorias sociais vulneráveis são, assim, possuidoras de potencialidades específicas e de debilidades próprias, activamente produzidas na relação social. É sobre essas categorias sociais e os factores que as constituem que nos debruçaremos seguidamente[70].

[70] Seguimos de perto a organização e a classificação das categorias sociais mais vulneráveis à exclusão proposta por Luís Capucha (Capucha, 2005), fazendo as adaptações resultantes da especificidade da presente análise e do campo empírico presente.

4.3.1. As marcas dos "tempos sociais"

4.3.1.1. Os factores de género

As *mulheres* constituem um dos grupos potencialmente mais fragilizados que se encontram à margem deste mercado competitivo. Não é suficiente que as mulheres tenham acesso ao mercado de trabalho; é necessário que se encontrem envolvidas no tecido social da vida profissional. Tal nem sempre acontece, sobretudo se nos reportarmos, por exemplo, aos cargos de decisão e autoridade.

Embora existam algumas tentativas, por parte dos Estados, para estabelecer medidas tendentes a uma transformação da condição profissional feminina, a igualdade de género ainda não foi alcançada, nem no acesso a certas categorias profissionais (no caso da vida profissional), nem na participação dos processos de decisão na vida familiar. Podemos afirmar que, *"correlativa ou cumulativamente ao fechamento da rede de relações sociais, também o horizonte profissional das mulheres parece decididamente mais limitado do que o dos homens"* (Cabral, 1997: 89). Assim, a condição de género assume-se como um factor de vulnerabilização ainda mais actuante quando combinado com outros factores, como a desestruturação familiar, as reduzidas qualificações ou outros.

O emprego feminino é ainda muito baixo, quando comparado com o total de emprego masculino. Assim, em 2002, a União Europeia conta com 91.389.000 trabalhadores do sexo masculino e 69.417.000 trabalhadores do sexo feminino. A Alemanha e o Reino Unido são os países onde existe um maior número de mulheres a exercer uma profissão, enquanto o Luxemburgo apresenta os valores mais reduzidos. Relativamente a Portugal, no mesmo ano contamos com valores mais equilibrados entre os dois géneros (Eurostat, 2004b: 44).

De facto, a taxa de emprego das mulheres apresenta valores mais acentuados em Portugal do que na média dos países europeus, o que evidencia várias dimensões, como a expressão da necessidade de complemento salarial do agregado ou a manutenção de postos de trabalho desqualificados em sectores económicos em recessão e facilmente ocupáveis por pessoas desqualificadas e usufruindo baixos salários (Eurostat, 2003a: 109).

As mulheres que se encontram à margem do mercado de trabalho não têm grande motivação para o trabalho informal, pois não conseguem romper com a tradicional tríade do papel da mulher: dona de casa, mãe e esposa.

O sistema social encontra-se estruturado de forma a promover a desigualdade entre os sexos, baseando-se na separação das tarefas na organização familiar. O universo das mulheres é, então, mais residencial e doméstico, enquanto o universo dos homens é sobretudo profissional. O próprio processo de socialização e a própria rede de sociabilidades difere em função do género: *"uma rede de incentivos e de contactos muito mais limitada, para não dizer confinada, do que a da condição masculina"* (Cabral, 1997: 84). Apesar de as mulheres terem uma esperança média de vida superior aos homens, no entender de Manuel Villaverde Cabral, *"nem por isso deixa de ser exacto que a esmagadora maioria das mulheres adultas vive imersa, para não dizer fechada, no universo conjugal ou pós-conjugal (viuvez)"* (Cabral, 1997: 83).

Existem outros entraves à entrada das mulheres desempregadas no mercado de trabalho: a ausência de serviços sociais (nomeadamente de serviços de guarda às crianças, idosos, doentes ou aos portadores de deficiências), a quebra das redes de entreajuda (redes familiares e de vizinhança), a inexistência de uma divisão das tarefas domésticas (com base no princípio da igualdade entre os sexos) e as frágeis capacidades de expressão oral e escrita destas mulheres (ligadas à baixa escolaridade). Ora, *"a efectiva conciliação entre trabalho profissional e vida familiar não pode, nos casos em que ambos os cônjuges trabalham, ser concretizada de forma bem sucedida sem a existência desses apoios exteriores ao grupo doméstico"* (Torres *et al.*, 1999-2000: 35).

Um outro entrave diz respeito à carência de uma rede de transportes, em zonas específicas e mais desfavorecidas, que abra o leque espacial onde as mulheres estão confinadas e que, por ser limitado, perpetuam mecanismos de *imobilismo residencial* facilitadores de crescentes fenómenos de vulnerabilidade social.

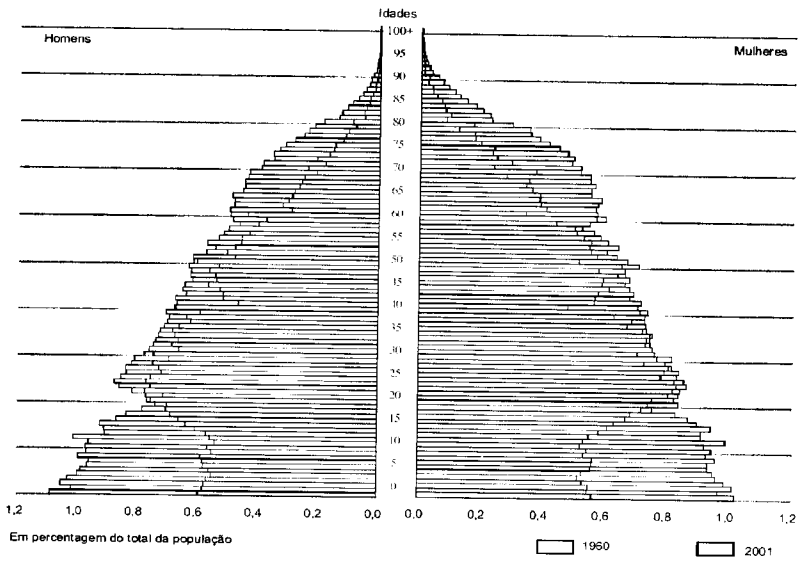
Note-se que a maioria dos beneficiários do R.M.G. é do sexo feminino, possivelmente por as mulheres terem um menor receio da visibilidade das situações precárias em que vivem e, no caso específico da monoparentalidade, por serem elas que ficam quase sempre com os filhos a seu cargo e que compõem maioritariamente esta categoria.

O desemprego feminino e as baixas qualificações escolares são muito preocupantes, sobretudo nos espaços rurais (INE, 1991 e 2001). Com baixas qualificações, esta população apenas conhece as profissões mais desvalorizadas, como o trabalho à jorna, o trabalho em casas abastadas, em explorações familiares, entre outras. As fortes carências económicas sentidas no mundo rural obrigam a que todos os membros de uma família (de todos os grupos etários) lutem pela sobrevivência do seu agregado. Muitas das profissões exercidas pelas mulheres não são mais do que um prolongamento das suas tarefas domésticas (limpeza, costura, entre outros). O baixo nível de remunerações que auferem resulta, portanto, de situações de emprego precário, fruto das reduzidas qualificações existentes.

4.3.1.2. Os factores etários

A evolução sócio-histórica mostra que, dependendo do espaço e do tempo, os *idosos* podem ser mais ou menos valorizados socialmente: assim, consoante o contexto, podem ter um importante estatuto na sociedade ou serem desprezados, desfavorecidos e estigmatizados. Nos países industrializados, o idoso tem sido visto como alguém incapaz de continuar a desempenhar papéis sociais, de controlar e decidir a sua própria vida. De facto, a organização da vida moderna não facilita a integração dos idosos. Numa sociedade profundamente consumista, economicista e onde o trabalho confere estatuto social, o idoso é percepcionado como socialmente inútil. No entanto, o aumento da longevidade dos indivíduos e a consequente alteração das estruturas populacionais levam à necessidade de mudar as atitudes e as representações vigentes.

Gráfico 2 – Pirâmide etária em Portugal, 1960-2001



Fonte: INE, DECP/SEP.

Nos países industrializados, grupo no qual Portugal entrou recentemente, o envelhecimento demográfico tem sido um processo irreversível ao longo das últimas décadas. Em 1900, apenas 5,7% da população tinha idade igual ou superior a 65 anos; em 1950, os idosos constituíam ainda 7% da população; até 1991, contudo, esta percentagem quase duplicou (13,6%); em 2000 aumentou para 15,8%. A tendência parece ser para a inversão da pirâmide de idades, apesar de, actualmente, a proporção de jovens e de idosos ser de 17% para 15%, respectivamente; na verdade, estão recenseados mais de 2 milhões de idosos na sociedade portuguesa.

Analisando os dados referentes à população residente segundo os grupos etários, quer em 1991, quer em 2001, temos no total do país uma população maioritariamente entre os 15 e os 29 anos de idade: 2.337.464 residentes em 1991 e 2.294.248 residentes em 2001. Por outro lado, a população mais idosa, embora tenha vindo a aumentar desde 1991, continua a ter um peso menor no total da população do país: 658.191 indivíduos entre os 75 e os 89 anos de idade e 43.175 com 90 e mais anos. No ano de 2002, temos no total do país 10.407.500 indivíduos residentes, dos quais 5.030.200 são do sexo masculino e 5.377.200 do sexo feminino (INE, 2004b: 14).

Quadro 15 - População residente segundo os grupos etários (N.º)

	V. N. de Gaia		Região do Norte		Portugal	
	1991	2001	1991	2001	1991	2001
0-14 anos	50.261	49.222	983.307	644.948	1.972.403	1.656.602
15-29 anos	65.092	66.079	908.448	860.074	2.337.464	2.294.248
30-44 anos	57.308	71.856	705.037	848.406	1.990.201	2.260.756
45-59 anos	40.359	54.335	530.635	644.946	1.691.010	1.900.102
60-74 anos	26.812	34.537	408.307	480.840	1.348.121	1.543.043
75-89 anos	8.346	11.996	146.854	195.881	505.380	658.191
> 90 anos	387	724	6.617	12.198	22.568	43.175

Fonte: INE, 2004c.

A Região Norte distingue-se da tendência geral do país, na medida em que em 1991 a maioria dos residentes tinha ainda entre 0 e 14 anos de idade (983.307 indivíduos) e em 2001 a faixa etária situada entre os 15 e os 29 anos de idade constituía a maior parte da população residente (860.074 indivíduos).

Em V. N. de Gaia encontramos mais explícita uma diminuição do peso da população jovem, pois, se no ano de 1991 a maior parte da população tinha já entre os 15 e os 29 anos de idade (65.092 residentes), em 2001 a população é maioritariamente adulta (com 71.856 residentes dos 30 aos 44 anos).

A Área Metropolitana do Porto não escapa à tendência de envelhecimento populacional característico dos centros urbanos, mantendo uma tendência menos drástica sobretudo à custa das migrações internas. No que diz respeito aos grupos etários, sublinhemos a estabilização verificada na classe entre os 14 e os 25 anos e o crescimento do número de indivíduos entre os 26 e os 64 anos. Esta é uma tendência relativamente uniforme, não se verificando grandes discrepâncias inter-concelhias quanto à idade dos seus residentes.

Observamos também um processo de duplo envelhecimento, que é visível, por um lado, no topo da pirâmide etária e, por outro, na base da mesma pirâmide. Significa isto que há uma progressiva diminuição do número de jovens com menos de 14 anos de idade. Se é verdade que assistimos a um duplo envelhecimento na Área Metropolitana do Porto (menos nítido e mais lento do que no resto do país), é igualmente verdade que se revela um predomínio das mulheres no grupo dos idosos, na medida em que o número de indivíduos do sexo feminino excede o número de indivíduos do sexo

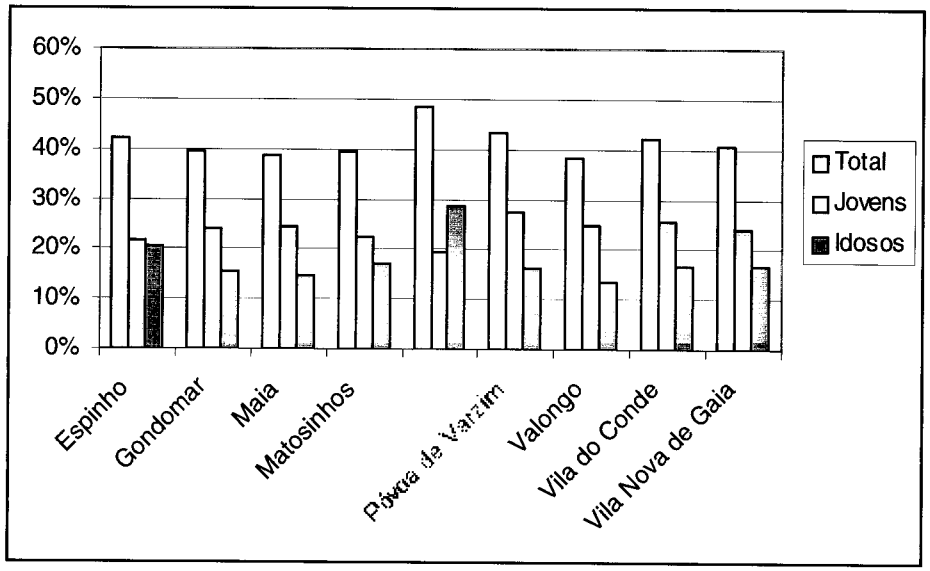
masculino. Este facto é consequente com a ideia de que a esperança média de vida feminina é superior à da masculina.

Embora o envelhecimento se verifique em todas as sociedades europeias, Portugal tem algumas especificidades. Em primeiro lugar, existe uma grande vulnerabilidade dos mais idosos a situações de pobreza, devido ao sistema de protecção social em vigor no nosso país, que não cobre as necessidades destes idosos. Em segundo lugar, grande parte desta categoria etária possui más condições de habitabilidade e tem grandes dificuldades em aceder aos mais diversos equipamentos existentes nas suas áreas de residência; estes dois factores podem conduzir a casos extremos de exclusão. Por último, a nossa sociedade vive na incerteza relativamente à rede de solidariedade de familiares e de vizinhos, pelo que nos questionamos se esta tem vindo a contribuir para o desenvolvimento pessoal e social dos mais idosos.

A Área Metropolitana do Porto apresenta, no ano de 2002, valores médios elevados relativos à esperança de vida à nascença, sobretudo os concelhos de Espinho (com um total de 74,9 anos), do Porto (73,7 anos), de V. N. de Gaia (71,2 anos), de Valongo (71 anos) e da Póvoa de Varzim (70,3 anos). Por sua vez, o concelho de Vila do Conde conta com uma esperança de vida de 69,1 anos (65,6 para os homens e 73,7 para as mulheres). Também podemos constatar que, nestes nove concelhos, a esperança de vida à nascença das mulheres é bastante superior à dos homens. De facto, enquanto a esperança de vida mais elevada nos homens é a do concelho de Espinho (com 71,1 anos), a esperança de vida para as mulheres no mesmo concelho é já de 78,8 anos. V. N. de Gaia também conta com uma elevada esperança de vida à nascença para as mulheres, nomeadamente com 75,7 anos.

A esperança de vida à nascença em Portugal no período entre 2000 e 2001 é ligeiramente inferior ao período entre 2001 e 2002, quer para o sexo masculino, quer para o sexo feminino. A esperança de vida em função do género é maior para o sexo feminino, atingindo um valor de 80,3 anos de idade em 2000-2001 e de 80,6 anos de idade em 2001-2002 (INE, 2003f: 44; INE, 2004b: 23).

Gráfico 3 - Índice de dependência, em 2001 (em %)



Fonte: INE, 2004e.

A evolução recente revela uma reduzida taxa de fecundidade e um aumento da esperança de vida à nascença. Destes evolução rsultou ainda um aumento do índice de dependência, que está mais presente em cinco concelhos. No Porto, o índice de dependência é de 48,2%, dos quais 19,5% dizem respeito ao índice de dependência juvenil e 28,7% ao índice de dependência dos idosos; esta última percentagem é mais elevada devido a um maior número de idosos residentes neste concelho e a um reduzido número de activos que financiam as pensões de reforma. Na Póvoa de Varzim, o índice é de 43,4%; em Espinho, de 42,3% e em Vila do Conde, de 42,1%. O concelho de V. N. de Gaia conta com um índice de dependência de 40,7%, mas, contrariamente ao concelho do Porto, o maior índice de dependência encontra-se sobretudo nos jovens (24% de dependência juvenil e 16,7% de dependência de idosos).

O processo de envelhecimento demográfico não atinge a população portuguesa de igual forma. Assim, encontramos na Região Norte uma população mais jovem e no total do país uma população mais envelhecida. Com efeito, em 2001, Portugal tem um índice de envelhecimento de 102,25%, enquanto que a Região Norte se fica por um índice de 80,13%. O caso particular do Grande Porto é uma das unidades pertencentes à Região Norte com um índice de envelhecimento já elevado: 80,23% (INE, 2004c).

No que concerne ao índice de envelhecimento em 2001 (INE, 2004e), os índices mais elevados dizem respeito aos concelhos do Porto e de Espinho (com índices de

147,5% e 95,3%, respectivamente). Deste modo, estes dois concelhos contam com um maior desequilíbrio entre o número de crianças e o número de idosos (o primeiro diminui na mesma proporção do aumento do segundo). Por seu lado, os concelhos de Valongo e da Póvoa de Varzim apresentam os índices mais baixos (54,9% e 59%, respectivamente), sendo por isso potencialmente mais capazes de garantir um rápido crescimento demográfico. O concelho de V. N. de Gaia em particular apresenta um índice de envelhecimento de 69,8%.

Quadro 16 – Natalidade, mortalidade e fecundidade, em Portugal, 2002 (em ‰)

	Taxa de natalidade	Taxa de mortalidade	Índice sintético de fecundidade
	‰		Crianças p/ mulher
Portugal	11	10,3	1,47
Norte	11,3	8,7	1,44
Centro	9,6	11,8	1,35
Lisboa e Vale do Tejo	11,5	10,2	1,55
Alentejo	8,7	14,5	1,36
Algarve	11,4	11,8	1,62
R. Autónoma Açores	12,9	11,2	1,68
R. Autónoma Madeira	12,9	11,1	1,60

Fonte: INE, 2004b: 18 à 23.

No ano de 2002, encontramos em Portugal uma taxa de natalidade de 11‰ e uma taxa de mortalidade de 10,3‰. Na Região Norte, a taxa de natalidade é superior à taxa de mortalidade e é também superior à média do país: Portugal conta com 11‰ e a Região Norte conta com 11,3‰. Quanto à taxa de mortalidade, verifica-se o oposto, pois Portugal conta com 10,3‰ e a Região Norte com um valor mais baixo, ou seja, 8,7‰, acentuando a tendência de rejuvenescimento demográfico mais acentuado nesta região. Relativamente ao índice sintético de fecundidade, este é mais acentuado na Região Autónoma dos Açores (com 1,68 filhos por mulher) e apresenta o menor valor no Centro (1,35 filhos por mulher).

No que concerne o Grande Porto, encontramos em 2001 uma forte capacidade de rejuvenescimento da população, na medida em que o total de nados-vivos (14.164 indivíduos) é superior ao total de óbitos (10.577 indivíduos). Deste total de nados-vivos

o concelho de V. N. de Gaia é aquele que tem o maior número de nascimentos (3.335 indivíduos), ou seja, representa um peso de 23,5% sobre este total no Grande Porto. Em relação aos óbitos, o concelho de V. N. de Gaia não é o que apresenta os valores mais elevados. De facto, a cidade do Porto conta já com 3.230 óbitos (tem um peso de 30,5% sobre o total de óbitos do Grande Porto), enquanto V. N. de Gaia apresenta 2.149 (tem um peso de 20,3% sobre o total de óbitos no Grande Porto). Como tal, em comparação com o Porto, o concelho de V. N. de Gaia tem um maior dinamismo demográfico, pelo elevado número de nascimentos e pelo mais baixo número de óbitos; apresenta por isso uma maior capacidade de rejuvenescimento populacional (INE, 2002f: 51).

A diminuição da mortalidade traz também consigo outras consequências que não se traduzem meramente ao nível da demografia. Aspectos como o agravamento de situações de desintegração e de relativo isolamento social e relacional dos mais idosos, decorrentes em parte da exclusão do mercado de trabalho com base num critério de idade, são também muito relevantes. O envelhecimento demográfico também traz consequências ao nível do consumo e da Segurança Social: por um lado, as despesas relacionadas com a saúde e as práticas de lazer aumentam, o que tem um forte reflexo na actividade económica portuguesa; por outro lado, temos cada vez menos activos a efectuar os seus respectivos descontos para cada vez mais idosos a dependerem da reforma.

O Inquérito aos Orçamentos Familiares, efectuado pelo Instituto Nacional de Estatística, demonstra de uma forma efectiva a vulnerabilidade dos idosos a situações de pobreza. Assim, através deste inquérito constatou-se que, em 1995, a taxa de pobreza para os agregados com pessoas idosas era de 35%, claramente superior à verificada para o conjunto da população (22%). De referir que a situação em que vivem os idosos só é particularmente grave, na medida em que mais de metade se encontra em situações de pobreza. A vulnerabilidade dos idosos a situações de precariedade é claramente demonstrada quando, no mesmo ano, se verifica que dos 1.842.644 indivíduos pobres cerca de 35% são idosos.

Segundo o mesmo inquérito e tendo em conta as medidas de pobreza de Foster-Greer-Thorbecke (incidência, intensidade e severidade), conclui-se que, em 1995, a incidência da pobreza nos agregados com idosos é mais marcante; além disso, a intensidade e a severidade da pobreza entre os agregados idosos é mais do que o dobro da registada entre os agregados sem idosos. Estes dados permitem classificar os idosos

como os mais pobres entre a população pobre. Esta situação de pobreza da população idosa advém, desde logo, da incapacidade de as medidas de política social responderem eficazmente às reais necessidades dos idosos.

João Ferreira de Almeida distingue dois tipos de perfis de pobreza nos idosos pensionistas: por um lado, aqueles que, devido aos baixos rendimentos, já se encontravam em situação de precariedade económica e que por isso sentem a passagem à condição de pensionistas como um prolongamento da situação anterior de pobreza; por outro, aqueles para quem esta nova condição constitui a entrada numa situação de pobreza – "empobrecimento recente". Neste último inserem-se, não só aqueles indivíduos que na sua vida laboral sempre tiveram baixas remunerações (e para os quais a entrada na reforma pode representar um "deslizamento" inevitável para a situação de pobreza efectiva), mas também aqueles cujas trajectórias profissionais, tendo sido marcadas por uma grande instabilidade e, consequentemente, por uma irregularidade ou inexistência de descontos para o sistema de Segurança Social, se reflectem na precariedade dos montantes dos respectivos benefícios.

A Segunda Assembleia Mundial sobre Envelhecimento, em Madrid, entre 8 e 12 de Abril de 2002, revelou a progressão da população idosa a nível mundial e previu que a percentagem de pessoas com mais de 60 anos em todo o mundo aumente para mais do dobro. Em 1950, as pessoas idosas representavam 8% da população; em 2000, representavam 10%; segundo as projecções, até 2050, deverão corresponder a 21%. A grande maioria diz respeito à Ásia, seguindo-se a Europa, onde representam 24% da população. Hoje, a idade mediana do mundo situa-se nos 26 anos; contudo, prevê-se que até 2050 a mesma aumente para os 36 anos.

No quadro da União Europeia, a esperança de vida à nascença passou, entre 1960 e 2001, de 67,4 para 75,5 anos de idade nos homens, e de 72,9 para 81,6 nas mulheres. A maior longevidade nos homens verifica-se na Suécia (77,7 anos) e nas mulheres verifica-se em Espanha (83,1 anos). Em Portugal, entre 2001 e 2002, a esperança de vida à nascença situa-se nos 73,7 anos de idade para os homens e nos 80,6 anos para as mulheres.

O envelhecimento demográfico é acompanhado por uma concepção de envelhecimento social. Este último consiste no envelhecimento dentro de uma profissão, determinado pelo acentuado ritmo de desenvolvimento tecnológico. "*A*

reforma veio a significar exclusão do trabalho; hoje, os pré-reformados passaram a ser considerados profissionalmente velhos antes de o serem física e psicologicamente" (Esteves, 1995: 112). Muitas vezes os trabalhadores são afastados, não devido à idade, mas devido à necessidade económica de eficácia e competitividade, a qual introduziu a necessidade de flexibilizar, conceito que traz consigo a desqualificação dos menos aptos.

Os idosos deixam de ser um encargo individual de cada família, passando gradualmente para a responsabilidade da sociedade em geral. A reforma é a primeira forma instituída de definição de velhice. O "envelhecimento social", que tende assim a generalizar-se, depende da perda de valor de capital de experiência acumulada, capital esse em franca desvalorização dada a velocidade das transformações sociais. Como refere António Joaquim Esteves (Esteves, 1995), o encetar do processo de envelhecimento está marcado por uma "*compulsividade*", em muito associada ao fim da actividade profissional e à "*impreparação cultural*". Este processo sustém um certo vazio quanto à identidade social do indivíduo, o qual se confronta com a necessidade de redefinir o seu lugar e os seus papéis.

4.3.1.3. Os factores étnicos

No que respeita às *minorias étnicas*, embora a União Europeia se tenha erguido sobre os pilares da igualdade e da liberdade, o que se verifica é que se multiplicam as manifestações de racismo e xenofobia, muitas vezes sob a forma de acções violentas. Tal como salienta Mónica Costa, *"a utilização do conceito raça perde-se no tempo e foi objecto de re-interpretações sob a forma de ideologia que atribui a superioridade a um grupo racial, fundando nesta base um estrutura de hostilidade"* (Costa, 2001: 274). Perante o medo pelo diferente, a hostilidade foi-se instalando pelo mundo ocidental, dando origem a uma generalizada discriminação. Essa discriminação pode assumir várias formas: violência física e/ou verbal, restrição do acesso a serviços públicos (escolas, hospitais, entre outros) e/ou restrição do acesso ao mercado de trabalho.

A contra-reacção por parte dos que se sentem vitimados pelo racismo consiste em responder com o racismo de sentido inverso, que não é um fenómeno espontâneo mas uma reacção de autodefesa. O racismo existe nos vários países europeus, uma vez

que as relações humanas *"não se estabelecem com base na sua humanidade recíproca, mas na cor das suas pigmentações"* (Ganga, 1995: 112). No caso concreto de Portugal, pouco se tem feito para prevenir os conflitos raciais. Ao invés, o Estado desresponsabiliza-se desta educação, sendo as organizações não-governamentais que a assumem, ainda que pontualmente e numa pequena escala.

Por outro lado, não se verifica um efectivo diálogo intercultural muito pronunciado entre as comunidades e a estrutura social. Mesmo que o diálogo possa emergir, a questão central que se levanta é a de saber até que ponto esse diálogo não destruirá a identidade cultural própria das comunidades. É, então, essencial reconhecer que *"a integração de minorias étnicas não deve ser entendida como uma assimilação forçada da cultura das sociedades de acolhimento, sob pena de reforçar a exclusão social e acelerar factores de não-socialização"* (Neves e Graça, 2000: 64).

As qualificações das comunidades ciganas, em particular, são bastante baixas, sendo esta uma das etnias que apresenta maiores dificuldades de inclusão na sociedade. De facto, *"a tendência actual para a sedentarização e o seu frequente envolvimento no tráfico de droga fazem dela campo de constantes conflitos"* (Fernandes, 1995: 63). A segregação espacial é muito visível nas minorias étnicas, pois estas são possuidoras de uma cultura e de uma religião muito próprias, que as diferenciam da restante população portuguesa. As práticas racistas e discriminatórias de que são alvo têm como principal objectivo excluir estes grupos sociais, quer através de processos de etnicização, quer através de processos de racização. Estes dois últimos conceitos, embora de aparente similitude, devem ser especificados, já que *"ligames intelectuais, de língua e de cultura, estão presentes na etnicização, enquanto, na racização, dominam os ligames biológicos, ou as características morfológicas e somáticas"* (Fernandes, 1995: 26).

Uma política de Estado activa na luta contra o racismo deve empenhar-se na defesa das minorias, conferindo primazia ao reconhecimento do outro e pressionando para o desenvolvimento de uma política internacional na prossecução de objectivos verdadeiramente humanistas. Daí que uma política educativa multi-racial e anti-racista deva ser implementada, começando por desmontar todas as mistificações em torno desta problemática. Daí também que o Estado deva dotar o seu sistema legislativo e judicial de maior alcance no que diz respeito aos problemas de carácter racista.

4.3.1.4. Os factores somáticos e a presença de deficiências

Uma outra categoria social mais sujeita a processos de vulnerabilizaçãos social enquadra os *indivíduos portadores de deficiências* – físicas, mentais ou psicológicas (fruto de situações da vida) adquiridas ou não à nascença –, a quem não é reconhecido um espaço na sociedade ou no mercado de trabalho. Mesmo aqueles que conseguem ter um lugar no mercado de trabalho mantêm importantes vulnerabilidades. Os indivíduos portadores de deficiências, *"não sendo integrados, poderão entrar em situações de frustração profissional, com todas as implicações psicossociais daí provenientes, para além de serem um encargo financeiro para o Estado. Por outro lado, sendo integrados passam a ser uma mais-valia para o país"* (AERL, 2001: 159).

Só em 1983 foi criado o Regime do Emprego Protegido, com vista à criação de oportunidades de inserção profissional de pessoas portadoras de deficiências. Contudo, *"se as medidas de apoio e incentivo financeiro que sejam legisladas não forem acompanhadas de uma sensibilização da população civil em geral e das entidades empregadoras, em particular, o emprego para pessoas deficientes não passará de uma miragem"* (Neves e Graça, 2000: 20).

Esta categoria tem uma presença importante no território português: 610.000 estão recenseadas pessoas nesta situação e com uma diversidade de *handicaps* bastante acentuada. Se nos debruçarmos um pouco sobre as razões que explicam a recusa, por parte das entidades empregadoras, de fornecer espaços dentro das suas empresas onde os portadores de deficiências possam exercer uma actividade remunerada, encontramos a dificuldade de garantir o cumprimento de tarefas complementares, a acessibilidade ao emprego, uma rede de transportes adequada, ajudas técnicas no local de trabalho, o direito a faltar por motivos de saúde, entre outras.

A própria instituição escolar não tem capacidades para responder às necessidades particulares deste grupo. Cabe às organizações que lutam pela afirmação dos direitos dos deficientes a desmontagem de preconceitos das entidades empregadoras, dos familiares e da sociedade em geral. Como defende Cristina Cavaco, *"é essencial combater o entendimento da população deficiente enquanto um custo para a empresa – e arriscamos, para a família e sociedade – e não um investimento que permitirá retornos no futuro"* (Cavaco, 2001: 130).

4.3.2. As (novas) dinâmicas sociais

4.3.2.1. As novas estruturas familiares

As *novas estruturas familiares*, nomeadamente as famílias monoparentais que acumulam factores de fragilização (sobretudo quando essa monoparentalidade resulta de processos de desestruturação familiar), surgem-nos como potenciais situações estruturais promotoras de vulnerabilidade. De facto, a monoparentalidade não é, por si só, um factor de vulnerabilização, já que encontramos formas de monoparentalidade "por opção" nas classes mais abastadas. Contudo, esta situação tem sido uma das variáveis de vulnerabilização social, quando potencia outros factores de forma cumulativa (o desemprego, as baixas qualificações...). De facto, "*quando em análise estão apenas presentes as famílias monoparentais, a relação família/emprego torna-se mais relevante porque, como é óbvio, a partilha das funções familiares e domésticas ou não é possível ou é difícil de conseguir*" (IDS, 2000: 15). Assim, a partir dos dados disponíveis para Portugal (INE, 2002d; IDS, 2000), constata-se que, "*quer se trate de casos de adulto masculino com crianças quer de adulto feminino com crianças a percentagem de famílias sem desempregados ultrapassa os 93,5%; o peso da família com desempregados sobe ligeiramente à medida que aumenta o número de crianças na família; também se nota que é um pouco maior a percentagem de famílias sem desempregados no caso do adulto presente ser do sexo masculino, relativamente ao caso do adulto presente ser do sexo feminino*" (IDS, 2000: 15). De facto, as mulheres sofrem uma dupla discriminação por parte da sociedade em geral e pelos grupos a que pertencem, sobretudo naqueles onde possa existir um reforço da desigualdade entre os sexos.

Estamos perante processos de desestruturação familiar que tanto são produto de processos de vulnerabilização como um seu elemento de reforço. O divórcio, a viuvez, as novas de organização da vida em comum ou simplesmente a opção pelo isolamento como forma de organização familiar são potenciais factores de vulnerabilização.

Analisando agora a população residente em V. N. de Gaia segundo o seu estado civil, encontramos em ambos os momentos censitários um grande número de residentes casados com registo (125.046 em 1991 e 147.931 em 2001) e de solteiros (102.704 em

1991 e 108.160 em 2001). Por outro lado, temos um menor número de residentes separados (2.184 em 1991 e 2.246 em 2001) e mesmo de divorciados (2.396 em 1991 e 5.862 em 2001) (INE, 2004c).

Estes dados referentes a V. N. de Gaia não se afastam da tendência verificada na Região Norte, nem da tendência geral do país, pois em ambas as unidades geográficas existe também um maior número de residentes casados com registo (1.874.699 na Região Norte e 5.139.592 em Portugal, em 2001) e um menor número de residentes separados (21.987 na Região Norte e 75.058 em Portugal, em 2001).

A dimensão média das famílias clássicas da Área Metropolitana do Porto em 2001 varia entre 2,6 e 3,1 pessoas por família. O concelho do Porto é o que apresenta o valor mais baixo (2,6 pessoas por família) e os concelhos da Póvoa de Varzim, de Valongo e de Vila do Conde, os valores mais altos (3,1 pessoas por família). No que respeita ao concelho de V. N. de Gaia, este conta com uma média de 2,9 pessoas por família (INE, 2004e).

Quadro 17 - Famílias clássicas segundo o tipo de família, em 2001 (N.º)

		V. N. de Gaia	Região do Norte	Portugal
Sem núcleos		14.387	180.295	699.815
Com 1 núcleo	Casal de direito sem filhos	20.103	237.372	794.201
	Casal de direito com filhos	48.158	603.279	1.542.788
	Casal de facto sem filhos	1.750	12.406	66.086
	Casal de facto com filhos	2.926	22.327	106.905
	Pai com filhos	996	12.454	40.538
	Mãe com filhos	7.145	85.082	260.779
	Avós com netos	339	4.281	13.909
	Avô com netos	28	278	934
	Avó com netos	250	3.385	10.712
Com 2 núcleos		2.911	47.515	109.692
> 3 núcleos		103	1.957	4.398

Fontes: INE, 2002e: 181; INE, 2002d: 110.

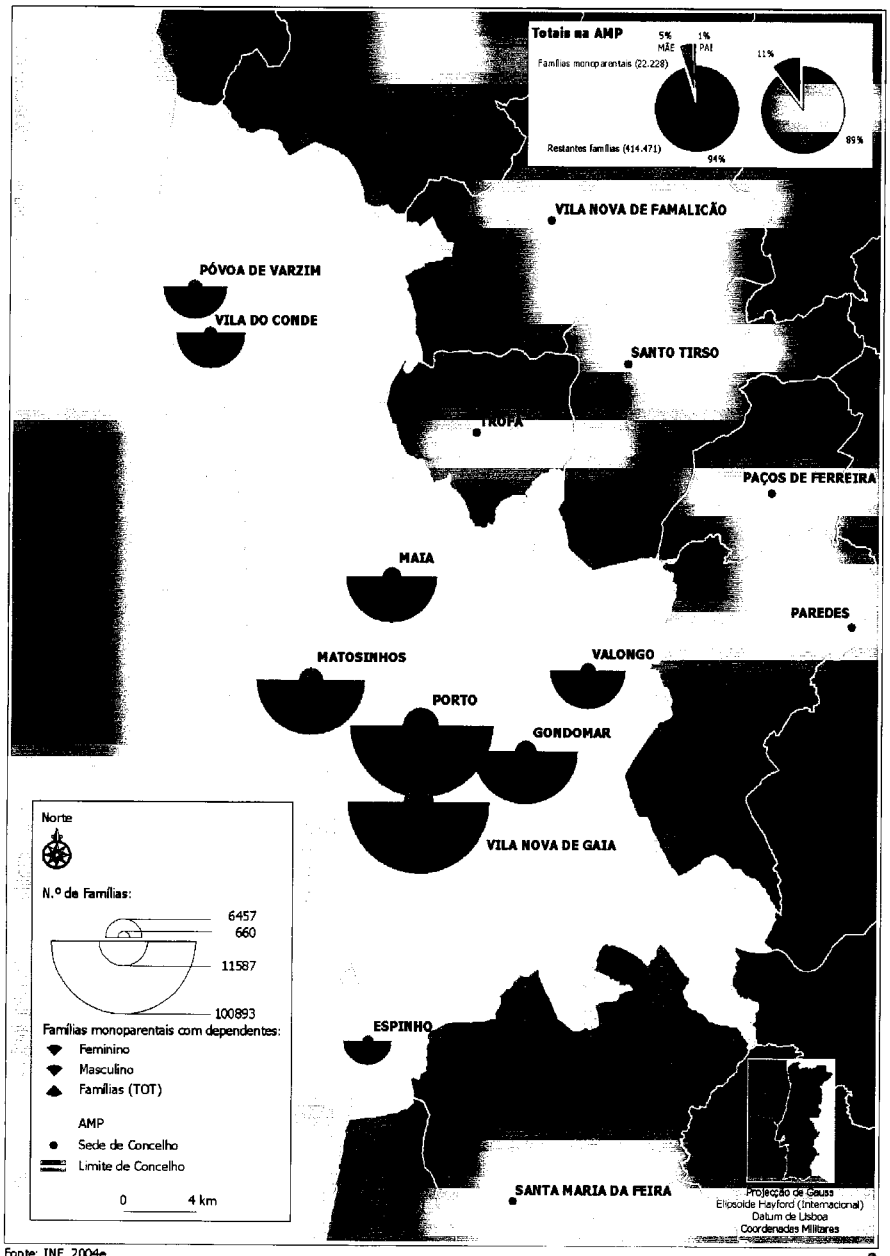
Ainda no âmbito das famílias clássicas, constatamos que em V. N. de Gaia existem 14.387 famílias sem núcleos, 180.295 na Região Norte e 699.815 em Portugal.

As famílias com dois núcleos são em menor número (2.911 em V. N. de Gaia, 47.515 na Região Norte e 109.692 em Portugal), ainda que as famílias clássicas com três ou mais núcleos sejam o caso menos frequente nas três unidades geográficas: apenas 103 em V. N. de Gaia, 1.957 na Região Norte e 4.398 em Portugal.

No respeitante às três unidades geográficas, observamos que, nas famílias com apenas um núcleo, os casais de direito com filhos são a situação mais comum, embora no concelho de V. N. de Gaia este tipo de família tenha um maior peso percentual em comparação com a Região Norte e o total do país. Com efeito, enquanto que em V. N. de Gaia os casais de direito com filhos representam 16,7% do total da população residente neste concelho, na Região Norte representam apenas 16,4%. Por sua vez, em Portugal, somente 14,9% das famílias clássicas são compostas por casais de direito com filhos.

A monoparentalidade tem já um peso importante, principalmente no caso das mães com filhos a cargo: 7.145 em V. N. de Gaia (ou seja, 2,5% do total da população residente neste concelho), 85.082 na Região Norte (2,3% do total da população aí residente) e 260.779 em Portugal (com um peso de 2,5% sobre o total da população residente no país). O fenómeno da monoparentalidade tem vindo a aumentar devido ao crescimento do número de divórcios em Portugal, ao aumento do número de mães solteiras e também ao isolamento de idosos.

Mapa 2 - Total e proporção de famílias monoparentais com dependentes, 2004



Fonte: INE, 2004e.
"Carta Administrativa Oficial de Portugal", escala 1:25.000, IGP, 2004.

Os concelhos do Porto e de V. N. de Gaia são aqueles onde se verifica, por um lado, a existência de um maior número de famílias residentes (100.893 famílias no Porto e 99.142 famílias em V. N. de Gaia) e, por outro, uma maior proporção de famílias monoparentais com dependentes (6,4% no Porto e 4,7% em V. N. de Gaia). Nos restantes concelhos, existe também um forte peso das famílias monoparentais com dependentes a cargo da mãe no total das famílias residentes, sobretudo nos concelhos de

Espinho (5,2%), da Póvoa de Varzim (4,9%) e de Matosinhos (4,7%). A monoparentalidade com dependentes a cargo do pai está pouco presente no conjunto dos concelhos da Área Metropolitana do Porto. A monoparentalidade com dependentes a cargo da mãe pode ser um factor de vulnerabilização, quando aparece associado a outras características cumulativas, como as baixas qualificações, o desemprego, o endividamento, entre outras.

4.3.2.2. Os processos migratórios

Por toda a Europa encontramos muitas vezes, ao nível da intervenção institucional, práticas discriminatórias que visam os *imigrantes*. No caso português, tem-se verificado nos últimos anos uma maior proveniência de imigrantes oriundos dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, do Brasil e da Europa de Leste. Quando Portugal procedeu à última regularização extraordinária de estrangeiros, o número de pedidos excedeu as expectativas, o que significa que este país tinha já perdido o controlo sobre as entradas de população no seu território.

Como os imigrantes encontram dificuldades em se legalizarem nos países de acolhimento, optam por recorrer à entrada clandestina. A clandestinidade, aliada às barreiras da nova língua, dificulta toda uma inserção social e profissional destes grupos. Para além do mais, os imigrantes encontram uma sociedade de acolhimento que não considera crucial integrar os não-nacionais.

Note-se além disso que *"a migração é influenciada por uma combinação de factores económicos, políticos e sociais. Estes últimos podem actuar no país de origem do migrante (causas da partida) ou nos países de destino (factores de atracção)"* (Eurostat, 2002a: 74). Ainda não pretendendo aprofundar a análise sobre as causas de partida ou sobre os factores de atracção dos vários países da União Europeia, apenas chamamos a atenção para os países que têm recebido mais imigrantes: a Alemanha, com um total de 874.000 em 1999, seguida do Reino Unido, com 354.000 imigrantes no mesmo ano. Por seu lado, Portugal tem um menor índice de atracção, apresentando um total de apenas 14.000 indivíduos que deram entrada no país em 1999.

Relativamente ao saldo migratório entre 1991 e 2000 (Eurostat, 2002a: 15), encontramos uma maior disparidade entre os vários países da União Europeia. Assim

sendo, apesar de a maioria dos países ter conhecido na última década uma diminuição do saldo migratório, outros, no entanto, têm continuado a aumentar esses movimentos migratórios, nomeadamente a Irlanda, a Itália, Portugal e o Reino Unido. Portugal passa até de um saldo negativo de (-)2,5‰ em 1991, para um saldo positivo no ano 2000 (de 1,1‰). Somente os Países Baixos não têm conhecido diferenças significativas nestes últimos anos em análise.

Em termos de emigração, no ano de 1999 (Eurostat, 2002a: 80), a Alemanha e o Reino Unido são os países onde existe uma maior saída da população (672.000 emigrantes da Alemanha e 245.000 emigrantes do Reino Unido). Em contraste, Portugal é o país com menor volume de emigrantes, registando uma saída de 4.000 pessoas. Refira-se, no entanto, que estes dados apresentados (quer sobre a imigração, quer sobre a emigração) não contabilizam os movimentos migratórios clandestinos, embora seja generalizadamente aceite que tais valores de clandestinidade não alteram radicalmente as tendências mas apenas os valores absolutos.

Quadro 18 - População residente segundo a naturalidade, 1991-2001 (N.º)

	V. N. de Gaia		Região Norte		Portugal	
	1991	2001	1991	2001	1991	2001
Natural de Portugal	x	276.214	x	3.539.327	x	9.704.645
Natural da freguesia onde reside actualmente	x	121.648	x	1.960.386	x	5.042.264
Natural de outra freguesia do concelho onde reside actualmente	x	70.040	x	795.214	x	1.772.649
Natural de outro concelho que não aquele onde reside actualmente	x	84.526	x	783.727	x	2.889.732
Natural do estrangeiro	x	12.535	x	147.966	x	651.472

Legenda: x Dado não disponível. Fonte: INE, 2004c.

Estes dados demonstram a repartição da população nacional e não-nacional nos diferentes países, factor ilustrativo da atracção populacional de cada país e da importância desta categoria no contexto geral da população.

Segundo os dados do INE (INE, 2002f: 152 e 153), sabemos que, no Grande Porto, residem em 2001 um total de 13.125 estrangeiros (uma percentagem de 5,9% em

relação ao total de estrangeiros no país), enquanto, no mesmo ano, residem 223.602 estrangeiros no total do país.

Se nos debruçarmos sobre a população residente em função da sua naturalidade, encontramos, por um lado, uma pequena representatividade da população natural do estrangeiro; em V. N. de Gaia, por exemplo, esta população tem um peso aproximado de 5% em relação à população que é natural do país. Por outro lado, estamos também perante um fenómeno de imobilismo do tipo residencial, pois nas três unidades geográficas consideradas a maioria da população reside na freguesia de onde é natural: 121.648 em V. N. de Gaia, 1.960.386 na Região Norte e 5.042.264 em Portugal.

Do total de 17.765 trabalhadores estrangeiros que foram declarados em 2000, 9.564 são provenientes dos países africanos de língua oficial portuguesa, enquanto apenas 1.695 são de origem brasileira. O peso do sexo feminino faz-se notar sobretudo nos indivíduos provenientes dos PALOP, pois daquele total de 9.564 estrangeiros, 6.794 são mulheres (DETEFP, edição electrónica, www.detefp.pt).

Assim, os imigrantes são, sobretudo, pessoas desqualificadas, desempenhando no mercado de trabalho do país de acolhimento funções não-especializadas e mal remuneradas. Este grupo habita, frequentemente, em zonas degradadas e com um excessivo número de pessoas, quer na vizinhança, quer na sua própria habitação. Parte dessas zonas são bairros de construção ilegal, com falta de infra-estruturas e de acesso aos transportes públicos. Contudo, contrariamente ao esperado, tem-se verificado, de uma forma geral, um maior investimento nos instrumentos jurídicos e repressivos do que nos processos de combate à pobreza. Por outras palavras, crescem mais os investimentos líquidos e o contingente de trabalhadores ao serviço da "máquina repressiva" do que os investimentos e o contingente de trabalhadores em funções sociais e em projectos de inserção. Aliás, na perspectiva de Loïc Wacquant, há uma relação estreita entre o número de pessoas a servir os estabelecimentos prisionais, o grau de desregulação do mercado de trabalho e o aumento de diferenças de rendimentos (Wacquant, 2000).

A exclusão social dos imigrantes de primeira geração atinge já os seus filhos, pois estes são conotados como estrangeiros de segunda geração, ou seja, são cidadãos minoritários e com práticas e representações culturais diferentes. Os próprios filhos, muitas vezes, não se identificam com o país onde residem, vivendo um duplo

sentimento de pertença, quer relativamente ao país de origem dos seus pais, quer relativamente ao país onde nasceram e onde residem. Face ao aumento dos fluxos migratórios (incluindo também os movimentos clandestinos), os Estados europeus e a própria Comissão Europeia têm incentivado práticas de retorno, nomeadamente através da atribuição de apoios financeiros. Estes apoios visam a instalação dos imigrantes no seu país de origem, o emprego dos imigrantes qualificados nos quadros das empresas dos seus países e a livre circulação entre o país de origem e o país de destino. Procura-se assim permitir que os imigrantes permaneçam mais tempo nos seus países de origem, sem que percam o direito à entrada e permanência nos países de destino ou de acolhimento. Finalmente, existem ainda apoios financeiros ao repatriamento forçado de imigrantes ilegais.

4.3.2.3. Os comportamentos "marginalizantes"

Encontramos também *grupos sociais fortemente excluídos por condutas desaprovadas socialmente*, como as prostitutas, os reclusos, entre muitos outros. A origem dos rendimentos de muitas destas actividades (prostituição, tráfico de droga, entre outras) é socialmente condenada. Por isso, estes grupos são vistos como portadores de "males sociais", logo de comportamentos "atípicos" ou desviantes, continuando assim provocar sentimentos de repulsa entre as várias camadas sociais.

Embora actualmente se verifique uma maior consciencialização da premência de *desestigmatizar* e inserir estes grupos sociais, os valores e as normas dominantes que lhes são exigidos entram em conflito com as normas que entretanto foram adquirindo na rua ou nos locais destinados às suas actividades.

Por sua vez, os *reclusos*, na sua maioria do sexo masculino e proveniente sobretudo dos segmentos mais pobres da população, podem ser definidos como um conjunto de prevaricadores socialmente condenados pelo facto de terem tido comportamentos violadores da lei. Posteriormente, a experiência vivida dentro das prisões afasta-os definitivamente da restante sociedade: em primeiro lugar, porque uma vez rotulado de delinquente, o recluso passa a ser estigmatizado; em segundo lugar, porque o recluso tem que lutar com o sentimento de culpa e de vergonha na auto-imagem negativa que vai criando.

Por outro lado, as prisões também não têm conhecido o sucesso esperado na sua tentativa de reabilitação, pois os hábitos vividos dentro da cadeia levam a que os reclusos desenvolvam algumas vezes ainda mais aptidões para o mundo do crime (Wacquant, 2000).

Os *jovens em processo de vulnerabilização, em risco e toxicodependentes* (e até ex-toxicodependentes) vivem intensamente processos de marginalização, não lhes sendo possível a entrada no mercado de trabalho por não terem hábitos de trabalho, nem aceitarem as regras e normas tidas como mais comuns no quotidiano. Ora, *"este conjunto de factores e a forma discriminante como são encarados pelo resto da sociedade favorecem o desenvolvimento de mecanismos identitários que se traduzem pela emergência de modos de vida específicos"* (CISEO, 2001: 236).

Os *sem-abrigo* marcam uma presença importante na pobreza e na exclusão, pois, quer os do mundo rural, quer os do mundo urbano, têm em comum o facto de não possuírem uma habitação, um emprego, recursos económicos, família e um futuro previsível. Este é um problema social grave em que *"as pessoas estão mortas de frio nas ruas"* (Thomas, 1997: 172). Como tal, os sem-abrigo não são apenas o grupo social daqueles que não têm um tecto, mas também daqueles que não têm um espaço onde possam criar laços com a comunidade. Como refere Robert Castel, *"se tentarmos reconstruir o perfil sociológico do vagabundo, constatamos que nove em cada dez casos são pobres-tipo, que deixaram o seu território, mal podendo alimentar-se, e que se tornaram errantes nas ruas"* (Castel, 2000: 41).

4.3.3. A "qualidade" do trabalho

4.3.3.1. O desemprego e o desemprego de longa duração

As vulnerabilidades associadas ao *desemprego*, sobretudo pelo *desemprego de longa duração*, não promovendo muitas vezes motivação para os indivíduos procurarem emprego, acentuam uma pobreza bastante persistente. Muitos dos desempregados passam de uma condição de assalariamento para um subsídio de desemprego e, posteriormente, para uma condição de dependência. A par da pobreza crescente, o

desemprego vai criando graves perturbações psicológicas: de desempregado de longa duração (categoria que compreende um período de mais de 12 meses), o indivíduo passa a ser considerado desempregado de muito longa duração (ou seja, desempregado há mais de 2 anos). Isto *"porque cria e interioriza uma imagem desvalorizada de si próprio, uma imagem francamente negativa que é reproduzida para o exterior e que se traduz, por um lado, na auto-recusa em procurar emprego e, por outro, na recusa dos outros em contratá-lo devido à sua imagem marcadamente negativa"* (Neves e Graça, 2000: 56 e 57).

Este fenómeno tornou-se ainda mais preocupante, na medida em que os desempregados que entram pela primeira vez nesta condição dificilmente conseguem sair dela e os que já aí se encontram há algum tempo rapidamente evoluem para a condição de desempregados de longa duração. O principal problema do desemprego de longa duração consiste na possibilidade de *"o prolongamento do período de desemprego reduz[ir] cada vez mais as hipóteses de retorno ao emprego"* (Ballet, 2001: 40).

O emprego encontra-se distribuído de forma desigual, quer pelos sectores de actividade, quer pelos diferentes países. Assim, em 2002, Portugal apresenta a mais baixa percentagem de emprego no sector terciário, percentagem "compensada" pela mais elevada taxa de emprego no sector secundário e pela segunda mais elevada taxa de emprego no sector primário.

Na Europa, o total do trabalho masculino a tempo parcial vai aumentando a sua importância desde 1995 até 2002, com a excepção da Dinamarca, da Grécia e da Suécia. Em 2002 o Luxemburgo é o país com a percentagem mais baixa de homens que trabalham a tempo parcial, nomeadamente com 1,8%. Pelo contrário, os Países Baixos são os que, no mesmo ano, registam uma maior percentagem, constituindo já 20,6% do total dos homens que têm um emprego parcial. No que concerne ao trabalho feminino a tempo parcial, a média da União Europeia é bastante superior à média do sexo masculino: assim, se 6% do total da população masculina empregada trabalha a tempo parcial, 33,1% da população feminina encontra-se na mesma situação, embora a Dinamarca, a Grécia e a Suécia tenham conhecido uma ligeira diminuição. A estas tendências distintas correspondem também distintas formas de inserção laboral e diferentes mecanismos de potencial vulnerabilização social (Eurostat, 2003a: 110).

Entre 1999 e 2000, assistimos a uma diminuição do desemprego de longa duração: na União Europeia essa diminuição é de 4,2% para 3,6% e em Portugal é de 1,7% para 1,6%. Neste país, os desempregados de longa duração representam um peso de 39% em relação à percentagem total de desemprego. Relativamente ao desemprego juvenil de longa duração, encontramos os seguintes valores no ano de 2000: Portugal conta já com uma taxa de 3,7% (com um peso de 41,9% no total de desemprego juvenil) e a média da União Europeia é de 8,4% (Eurostat, 2002c: 83).

Em 2001, os valores médios totais da União Europeia são superiores aos valores médios de Portugal, quer no desemprego de longa duração (3,1% na UE e apenas 1,5% em Portugal), quer no desemprego de muito longa duração (2% na UE e somente 0,8% em Portugal). Ambos os tipos de desemprego afectam sobretudo o sexo feminino em Portugal e na União Europeia (Eurostat, 2003b: 7).

A população inactiva a partir dos 15 anos de idade (e abrangendo ambos os géneros) só tem vindo a aumentar, desde 1997, na Alemanha e na Suécia. A Grécia apresenta em 2000 o valor mais elevado (com 50% de população inactiva), apesar de este ter vindo a diminuir desde 1991. Por seu turno, no mesmo ano, a Dinamarca atinge também o valor mais baixo (34,5%). Em relação a Portugal, a população inactiva começa a diminuir a partir de 1997, atingindo em 2000 o valor de 38,6%, percentagem um pouco inferior à média da União Europeia (Eurostat, 2002a: 118).

Em 2002, Portugal tem um elevado número de indivíduos desempregados (272.300), em comparação com a população empregada que representa apenas 63.800 do total da população do país. Em ambas as situações, a procura de emprego é feita sobretudo num espaço de tempo que pode ir até 12 meses: temos nesta categoria 38.100 empregados e 174.000 desempregados. No caso particular dos desempregados, em comparação com os restantes períodos de procura de emprego, existe ainda um baixo peso do desemprego de muito longa duração (expresso na categoria de mais de 36 meses), com 29.800 desempregados (INE, 2003a: 64). A maioria da população empregada tem mais de 45 anos (37,7%) ou entre 25 e 34 anos (25,5%). Ao mesmo tempo, a população empregada entre os 35 e os 44 anos soma um total de 24,4% e a que tem entre 15 e 24 anos apenas 12,3% (INE, 2004b: 60).

Quadro 19 - População residente com 15 ou mais anos segundo a condição perante a actividade económica, 1991-2001 (N.º)

		V. N. de Gaia		Região do Norte		Portugal	
		1991	2001	1991	2001	1991	2001
1	Empregada	114.812	139548	1.458.636	1.639.584	4.035.088	4.611.016
	Desempregada	6.849	12.358	78.430	118.912	268.001	339.261
2	Estudante	24.381	17.658	314.397	236.851	974.031	681.338
	Doméstica	19.244	14.708	298.676	243.119	887.821	613.133
	Reformada	30.063	40.748	518.297	612.488	1.667.347	1.935.584
	Incapacitada	4.203	5.142	37.701	62.479	102.423	176.480
	Outros	x	8.832	X	112.393	x	302.772

Legenda: 1-população activa; 2-população inactiva; x Dado não disponível. Fonte: INE, 2004c.

Tendo agora em linha de conta a população residente com 15 ou mais anos de idade, temos em Portugal um total de 4.611.016 empregados e 339.261 desempregados. Tanto na Região Norte como em V. N. de Gaia, também encontramos uma população maioritariamente empregada: 1.639.584 empregados e 118.912 desempregados na Região Norte; 139.548 empregados e 12.358 desempregados em V. N. de Gaia. Passando para a categoria referente à população residente sem actividade económica e mantendo o ano de referência de 2001, encontramos uma população maioritariamente na reforma: 40.748 em V. N. de Gaia, 612.488 na Região Norte e 1.935.584 em Portugal. Não podemos deixar de observar que a população inactiva composta pelos estudantes e pelas domésticas diminuiu desde 1991, enquanto os reformados e os incapacitados permanentes para o trabalho aumentaram consideravelmente.

Face aos dados (INE, 2004c), consideramos que no concelho do Porto se verifica a menor taxa de actividade e a maior taxa de desemprego. O concelho de V. N. de Gaia apresenta uma taxa de desemprego já bastante elevada (8,1%), das mais altas da Área Metropolitana do Porto. Por seu turno, Vila do Conde e Póvoa do Varzim apresentam as taxas de desemprego mais baixas (com 6,1% e 6,2% respectivamente).

A situação de crise na indústria tende a explicar as elevadas taxas de desemprego na Área Metropolitana do Porto e a sua distribuição concelhia. De facto, a indústria da Área Metropolitana do Porto caracteriza-se por um modelo de forte concentração e especialização sectorial e de significativa capacidade exportadora. Nele

se destacam as heranças do têxtil e do vestuário, do mobiliário, do calçado e de nichos significativos da metalomecânica e da indústria electrónica.

No entanto, no que respeita aos serviços de maior valor acrescentado e de maior potencial de internacionalização, os bloqueios são de outra natureza. Nesse domínio, a Área Metropolitana do Porto enfrenta a concorrência próxima de outras aglomerações urbanas europeias, designadamente da Galiza, de Lisboa, de Madrid e de Barcelona. Estas aglomerações tendem a concentrar funções de liderança e de acolhimento de serviços internacionais nos domínios, por exemplo, da publicidade, do *design*, do *marketing* e da comercialização.

Em Portugal, no ano de 2000, a quase totalidade da população empregada trabalha a tempo inteiro (89,2%), enquanto uma pequena parcela de apenas 10,8% trabalha a tempo parcial. Na Região Norte, ainda que os valores sejam semelhantes, verifica-se um agravamento: 91% dos empregados trabalham a tempo inteiro e 9% fazem-no a tempo parcial. No que respeito ao género, verifica-se uma diferença diferença entre os empregados de ambos os sexos: o trabalho a tempo parcial é maior quando se trata de empregados do sexo feminino; logo o trabalho a tempo completo é maioritariamente masculino (INE, 2003e: 48). Entre 2001 e 2002, o trabalho a tempo parcial para o sexo masculino conheceu um ligeiro aumento (de 186.500 para 194.700), enquanto que para o sexo feminino se verificou uma diminuição de 376.000 para 375.600: Não obstante, o trabalho a tempo parcial para o sexo feminino continua a apresentar valores superiores aos do sexo masculino (INE, 2004b: 66).

A população empregada segundo a situação na profissão encontra-se estruturada segundo duas categorias principais: população empregada por conta de outrem e população empregada por conta própria (como isolado ou como empregador). Partindo dos dados de 2002, encontramos uma maior concentração da população empregada na categoria dos trabalhadores por conta própria, com 48,6% de empregadores e apenas 37,5% a trabalhar por conta própria como isolado. Por sua vez, temos 39,3% de empregados a trabalhar por conta de outrem (INE, 2004b: 64).

Em 2002, do total da população empregada do país (5.106.500), a maioria encontra-se a exercer a sua actividade no sector dos serviços (2.747.300), enquanto a restante população se encontra no sector da indústria (1.728.300) ou mantém as suas actividades no sector da agricultura (apenas 630.900) (INE, 2004b: 62).

No que se reporta ao tecido empresarial, do total de 2.204 empresas apuradas em 2000, a maioria (67%) é constituída por empresas de pequena dimensão, seguida de 20% de empresas de média dimensão (com 250 a 499 pessoas ao serviço). As empresas de grande dimensão constituem uma pequena minoria, apenas representando 13% do tecido empresarial no nosso país (DETEFP, edição electrónica, www.detefp.pt).

Pela análise dos dados disponíveis (DETEFP, edição electrónica, www.detefp.pt), podemos observar que os custos directos das empresas (que correspondem ao salário-base, subsídios regulares e irregulares e pagamento em géneros) ultrapassam em muito os seus custos indirectos (encargos legais, convencionais e facultativos), com um total de 73,8% para o primeiro caso e 26,2% para o segundo. Os custos directos variam no sentido inverso da dimensão da empresa.

Relativamente aos totais das prestações directas administradas pela empresa (163.830 mil euros) e dos prémios não administrados pela empresa (366.904 mil euros), o peso dos complementos de pensões de velhice, invalidez e sobrevivência é preponderante, uma vez que, em ambos os casos, os valores apresentados (71,2% e 92,1%) excedem em muito os restantes complementos (DETEFP, edição electrónica, www.detefp.pt). Por outro lado, em 2000 encontramos um total de 493.057 participantes em acções de formação, dos quais 45,6% pertencem aos profissionais qualificados e altamente qualificados. As menores taxas de participação nestas acções encontram-se nas categorias mais polarizadas: por um lado, os dirigentes, com apenas 0,9% de participação e, por outro lado, os profissionais não-qualificados e os praticantes e aprendizes, com uma participação de apenas 6,6% e 3,1%, respectivamente (DETEFP, edição electrónica, www.detefp.pt).

Quadro 20 - População residente desempregada segundo a condição de procura de emprego e género, em 2001 (N.º)

			V. N. de Gaia	Região Norte	Portugal
Fez diligências	Até 1 mês	HM	3.487	35.786	106.544
		H	1.563	16.278	47.284
	Mais de 1 mês e até 4 meses	HM	2.090	19.637	61.740
		H	928	8.549	25.988
	Mais de 4 meses e até 11 meses	HM	1.737	14.963	42.116
		H	767	6.327	17.051
	12 meses ou mais	HM	3.741	33.720	85.369
		H	1.578	14.359	35.465
Não fez diligências		HM	1.303	14.806	43.492
		H	546	5.991	17.159

Fontes: INE, 2002e: 368; INE, 2002d: 505.

Ao focarmos a nossa atenção na população desempregada residente em V. N. de Gaia, concluímos que a maior parte dos desempregados estão à procura de emprego há mais de 12 meses (ou seja, 3.741 indivíduos, essencialmente do sexo feminino). Tal facto significa que neste concelho a problemática do desemprego de longa duração está associada às habitações mais débeis. O mesmo não se verifica na Região Norte e no total do país. Contudo, nas três zonas geográficas, existe uma população desempregada maioritariamente feminina, que não tem procurado emprego: 1.303 desempregadas em V. N. de Gaia, 14.806 na Região Norte e 43.492 em Portugal.

Os dados estabelecem uma comparação entre a população desempregada à procura do primeiro emprego e a população desempregada à procura de um novo emprego. Assim sendo, em V. N. de Gaia a população residente desempregada (12.358, dos quais 5.382 são do sexo masculino e 6.976 do sexo feminino) encontra-se principalmente à procura de um novo emprego (10.284); somente 2.074 estão à procura do primeiro emprego. Na Região Norte, do total da população desempregada à procura do primeiro emprego (24.794) e de um novo emprego (94.118), a maioria é do sexo feminino. A situação repete-se no resto do país: dos 73.678 desempregados à procura do primeiro emprego, 47.397 são do sexo feminino; do mesmo modo, dos 265.583 desempregados à procura de um novo emprego, 148.917 são mulheres (INE, 2002e: 48; INE, 2002d: 4).

A maioria da população desempregada em V. N. de Gaia tem o 1.º ciclo completo (3.522), seguido de outro grande número de desempregados com o 2.º ciclo completo (1.359). Por sua vez, o número de desempregados que se encontram ainda a frequentar o ensino básico é bastante reduzido: 7 no 1.º ciclo; 22 no 2.º ciclo e 74 no 3.º ciclo. Já no ensino secundário e no ensino superior assistimos a um maior número de desempregados a frequentar estes dois níveis. No entanto, estes valores são relativamente baixos em comparação ao do número de desempregados que já terminaram ou deixaram incompleto os ensinos secundário e superior: assim, temos a estudar no ensino secundário 418 desempregados e no ensino superior 574.

Tanto na Região Norte como de uma forma geral em todo o país, a maioria dos desempregados já terminou um destes níveis de instrução, sendo o 1.º ciclo aquele que foi concluído por um maior número de indivíduos (35.290 na Região Norte e 86.378 em Portugal). Por outro lado, também encontramos um grande número de desempregados a frequentar o ensino superior: 5.042 na Região Norte e 16.571 em Portugal (INE, 2002e: 359; INE, 2002d: 489).

Analisando novamente a população desempregada nestas três unidades geográficas, mas segundo o seu grupo etário, verificamos que em 2001 existe um maior número de desempregados no grupo dos 20 aos 24 anos (1.801 em V. N. de Gaia, 18.697 na Região Norte e 56.966 em Portugal), seguido do grupo dos 25 aos 29 anos (1.633 em V. N. de Gaia, 16.332 na Região Norte e 47.146 em Portugal). Nos grupos etários de idades mais avançadas (a partir dos 55 anos de idade), assistimos a um decréscimo do número de desempregados (INE, 2002e: 363; INE, 2002d: 489).

No ano de 2000, encontramos na Região Norte uma população desempregada maioritariamente no ramo dos serviços (4,3%, dos quais 3,5% do sexo masculino e 5,1% do sexo feminino) e minoritariamente no ramo da agricultura (apenas 0,4%, dos quais 0,5% do sexo masculino e 0,3% do sexo feminino). Contrariamente, no total do país a maioria da população desempregada está concentrada no ramo da indústria, com uma taxa de desemprego de 4,3%, mais acentuada no sexo feminino (INE, 2003e: 54).

A exclusão social, sendo um processo cumulativo, faz com que a dificuldade de acesso ao emprego (ou mesmo a total perda de emprego) provoque, consequentemente, uma fragilização dos laços sociais. Com efeito, *"o desemprego não é apenas um problema de integração e reconversão de pessoas para novas profissões. É, sobretudo,*

consequência de uma sociedade que atravessa uma profunda crise de valores onde se associa a capacidade de integração à capacidade de produção de bens materiais" (Associação Fernão Mendes Pinto, 2001a: 214).

Outra análise sobre esta problemática é-nos proposta por Jérôme Ballet. Segundo ele, *"a relação com o desemprego não se restringe a mecanismos económicos, ela resulta também do valor social que representa o trabalho na sociedade"* (Ballet, 2001: 144). Na perspectiva deste autor, deve apostar-se na construção de *"um dispositivo favorável à retoma da actividade pelos desempregados de longa duração, mas esse dispositivo deve igualmente permitir romper com o isolamento social"* (Ballet, 2001: 223).

Nestes últimos anos têm emergido alguns esforços de combate ao desemprego, que nem sempre são políticas mobilizadoras de condições de pleno emprego. O Mercado Social de Emprego apresenta-se como um instrumento relativamente favorável para responder às debilidades de integração socioprofissional. Da mesma forma, tem-se revelado um importante mecanismo de resposta às necessidades sociais e comunitárias (serviços sociais a grupos sociais dependentes, serviços comunitários, entre outros), nomeadamente em países como Portugal, onde essas necessidades são cada vez mais acentuadas.

O subsídio de desemprego diz respeito a uma prestação pecuniária concedida aos trabalhadores que reúnam, na generalidade, as seguintes condições: terem sido trabalhadores por conta de outrem durante pelo menos 540 dias de trabalho, com o correspondente registo de remuneração num período de 24 meses imediatamente anterior à data de desemprego; terem capacidade e disponibilidade para o trabalho; estarem em situação de desemprego involuntário; estarem inscritos nos centros de emprego; contribuírem sobre salários reais.

Por seu lado, o subsídio social de desemprego consiste numa prestação pecuniária atribuída aos trabalhadores que, numa situação de desemprego involuntário, evidenciem capacidade e disponibilidade para o trabalho, estejam inscritos nos centros de emprego e reúnam ainda as seguintes condições: terem esgotado os prazos de concessão do subsídio de desemprego ou terem sido trabalhadores por conta de outrem durante pelo menos 180 dias, com o correspondente registo de remunerações, num período de 12 meses imediatamente anterior à data do desemprego. Esta última

condição só é considerada desde que o agregado familiar dos beneficiários não disponha de rendimentos mensais *per capita* superiores a 80% do valor da remuneração mínima estabelecida por lei para o sector em que o indivíduo desenvolvia a sua actividade. O período de concessão é igual ao estabelecido para o subsídio de desemprego, mas, quando atribuído na sequência este, vê a sua duração reduzida a metade. Aos trabalhadores com 55 e mais anos, o subsídio poderá prolongar-se até aos 60 anos para efeitos de antecipação da idade da reforma.

4.3.3.2. A precarização do vínculo laboral e a desqualificação

Para além dos desempregados, não podemos deixar de referir a situação dos trabalhadores da economia informal e dos que trabalham em condições de precariedade (ambos vítimas dos atrasos do pagamento dos salários por parte das entidades empregadoras e da ausência de direitos sociais), uma situação incrementada pela lógica predatória do produtivismo neoliberal. Estes *trabalhadores com vínculos precários* caracterizam-se por manterem laços contratuais inconstantes ou inexistentes, muitas vezes não reflectindo o grau de qualificação, as funções que desempenham, o horário de trabalho e o salário que é auferido. Assim, estamos perante trabalhadores que auferem baixos salários, que trabalham um número de horas superior ao que é estipulado e que enfrentam também um conjunto de incertezas no desempenho das suas funções.

No que concerne às baixas qualificações, podemos ter duas situações distintas: enquanto alguns trabalhadores são subvalorizados, pois exercem um trabalho abaixo do nível de habilitações atingido, outros não têm qualquer contrato de trabalho, pois, apesar das suas baixas qualificações (ou mesmo analfabetismo), não manifestam qualquer tipo de disponibilidade para participarem em actividades de formação. No segundo caso, encontramos indivíduos que abandonaram precocemente a escola, não obtendo por isso qualquer diploma. Dão assim continuidade às situações vividas pelos seus pais, sobretudo no caso de trabalhadores do sexo feminino (em que as tarefas do lar estão adstritas ao papel da mulher).

Nos dois casos referidos de baixas qualificações, os trabalhadores ficam mais facilmente expostos aos riscos sociais, podendo perder os seus direitos à protecção social e entrar rapidamente em mecanismos de forte dependência.

De facto, a desregulamentação da economia conduziu a uma regressão generalizada: em nome da competitividade económica, que exige uma drástica redução dos custos do trabalho, vão sendo introduzidas medidas facilitadoras de processos de desemprego ou de precarização dos vínculos contratuais. A desregulamentação significa uma perda crescente dos direitos sociais e um aumento do trabalho de tipo informal. A inovação tecnológica, associada a um aumento da produtividade do trabalhador, tornou o desemprego estrutural e a precarização das relações de trabalho uma questão fundamental da economia contemporânea. Os países possuidores de mão-de-obra barata e com pouco controlo sobre os efeitos ambientais transformaram-se no principal pólo de atracção.

A baixa escolaridade e o insucesso escolar são factores importantes na definição do perfil do mercado de trabalho em Portugal. Acompanhando os dados, encontramos em V. N. de Gaia um total de 33.736 indivíduos sem qualquer nível de ensino atingido, na maioria mulheres. De igual forma, constatamos um maior índice de analfabetismo feminino neste concelho, bem como na Região Norte e no total do país: 515.079 indivíduos sem nenhum nível de ensino na Região Norte (212.438 do sexo masculino) e 1.475.812 em Portugal (dos quais 610.172 são do sexo masculino), mantendo-se assim as heterogeneidades de género (INE, 2002e: 42; INE, 2002d: 3).

Ao nível do ensino básico, a maior parte da população residente nestas três unidades geográficas concluiu o 1.º ciclo (99.461 em V. N. de Gaia, 1.386.766 na Região Norte e 3.638.725 em Portugal) e uma pequena minoria concluiu o 3.º ciclo (32.990 em V. N. de Gaia, 395.422 na Região Norte e 1.126.989 em Portugal).

Se, por um lado, temos um grande número de mulheres que não chegaram a atingir nenhum nível de ensino, por outro lado, também encontramos uma forte presença destas no ensino superior, ainda que os valores totais nas três unidades geográficas não sejam os mais elevados: assim, em ambos os sexos, contabilizaram-se em V. N. de Gaia 33.192 indivíduos com este nível de ensino atingido, 329.479 na Região Norte e 1.113.452 em Portugal.

Apesar de tudo, a taxa de analfabetismo em Portugal foi diminuindo progressivamente entre 1991 e 2001: de 6,4% para 5,4% em V. N. de Gaia; de 9,9% para 8,3% na Região Norte e de 11% para 9% no total do país. Contudo, esta

diminuição é mais resultante da mortalidade da população idosa do que de uma efectiva política de combate ao fenómeno.

Conforme podemos observar (INE, 2004c), a taxa de analfabetismo na Área Metropolitana do Porto não ocorreu de forma equitativa em todos os seus concelhos: o Porto e a Póvoa de Varzim detêm a posição mais favorável, pois apresentam os valores mais baixos (com 4,8% e 4%, respectivamente); por sua vez, Espinho e Vila do Conde são os concelhos com uma maior taxa de analfabetismo (com 7% e 6,2%, respectivamente).

Analisando o quadro referente aos alunos matriculados segundo o ensino ministrado, assistimos no ensino pré-escolar a uma preferência pelo ensino privado em detrimento do público: em V. N. de Gaia, no ano lectivo de 2000-2001, matricularam-se 3.010 crianças no ensino privado e somente 2.767 no ensino público; na cidade do Porto, o número de matrículas para o ensino privado foi de 7.079 e de apenas 1.311 para o ensino público; no total do Grande Porto, temos 17.035 matrículas no ensino privado e 10.656 no ensino público (Fonte: INE, 2002a: 200).

Por comparação com o número de inscrições na educação pré-escolar, verificamos que o número total de matrículas no ensino básico é bastante mais elevado. De facto, o 1.º ciclo é o nível de ensino que continua a ter os valores mais elevados: 13.481 em V. N. de Gaia, 15.165 no Porto e 63.638 no Grande Porto.

Já no ensino secundário invertem-se as preferências relativas ao ensino privado, pois nas três unidades geográficas temos um maior número de alunos matriculados no ensino público: 5.107 em V. N. de Gaia, 11.302 no Porto e 35.173 no Grande Porto. As escolas profissionais não têm muita relevância quando comparadas com as escolas secundárias, uma vez que o número de matrículas nas primeiras é muito baixo. No ensino superior mantém-se a preferência pelo ensino público, com 34.776 matrículas na cidade do Porto e 40.546 no Grande Porto.

Os dados relativos ao ano lectivo de 2001-2002 mostram que na Região Norte se inscreveram 786.922 alunos. Destes, uma grande parte encontra-se no ensino básico regular (438.594) e uma outra no ensino superior (120.038). Na Região Norte os alunos dos ensino básico e secundário preferem o ensino regular, em detrimento das escolas profissionais e do ensino recorrente. Apesar das melhorias significativas ao nível das qualificações da população mais jovem em Portugal, continuamos a assistir ao

fenómeno do abandono escolar. Neste ano específico temos uma percentagem de 44,9% que apenas completou, no máximo, o ensino básico (de referir que o abandono escolar afecta essencialmente o sexo feminino, pois apenas 37,2% das mulheres completou a escolaridade obrigatória). Mais ainda, desses 44,9% apenas 18,8% completou o 3.º ciclo do ensino básico (sobretudo jovens do sexo masculino), pelo que a maioria se ficou pelo 2.º ciclo ou menos (INE, 2003a: 361 e 362).

De acordo com os dados de 2001 (INE, 2002a: 33), a maioria da população activa na Região Norte tem apenas o 1.º ciclo do ensino básico (655.600), mas apesar disso uma grande parte da população activa concluiu o 2.º ciclo do ensino básico (481.400). O ensino superior e a ausência de instrução são as categorias que apresentam as médias anuais mais baixas (145.000 e 158.600, respectivamente). Por último, o 3.º ciclo do ensino básico e o ensino secundário são os níveis de instrução que apresentam os valores intermédios (com 252.700 e 201.900, respectivamente). No que respeita a Portugal, encontramos também as mesmas distinções, ou seja, as maiores médias anuais da população activa encontram-se concentradas no ensino básico (1.º e 2.º ciclos) e as médias mais baixas no ensino superior e na categoria dos indivíduos sem instrução.

Apesar da crise generalizada no sector agrícola português, persistem espaços rurais onde predomina a agricultura de tipo tradicional. São espaços onde os *camponeses* ainda se encontram na dependência dos rendimentos provenientes da exploração tradicional (e desqualificada) da terra (rendimentos esses que normalmente não ultrapassam o limite da pobreza). O recurso à economia informal ou paralela surge como o único refúgio para garantir a subsistência destes trabalhadores.

Para além do mais, devido à elevada taxa de analfabetismo nestes espaços rurais, esta população não consegue absorver as novas tecnologias, recusando por isso as formas de produção capitalistas e ficando mais dependente do mundo urbano.

O quotidiano destes camponeses é também marcado por fenómenos de isolamento social: se, por um lado, o trabalho na terra é um trabalho solitário, por outro lado, este isolamento é vivido sobretudo pela população mais idosa. A idade é, então, um factor de grande vulnerabilidade para os camponeses, uma vez que o idoso passa a estar exposto a todo o tipo de dependências.

Note-se ainda que os filhos destes camponeses vivem já processos de reprodução social. O insucesso escolar e o posterior abandono da escola (sobretudo no

caso do sexo feminino) contribuem para manter elevadas as taxas de analfabetismo nestes espaços rurais. De facto, as deslocações para as escolas são sempre difíceis e morosas. Além disso, existe um modelo precoce que incorpora as crianças em papéis económicos e familiares adultos. Assim, o recurso ao trabalho familiar torna as crianças menos disponíveis para os estudos, principalmente as crianças do sexo feminino, a quem o trabalho doméstico é imposto. Para além disso, o valor da escola é avaliado na relação entre custos e benefícios, o que favorece o abandono escolar. Finalmente, a falta de perspectivas destas crianças contribui também para que a população rural vá perdendo a sua camada mais jovem, devido às dinâmicas migratórias.

No entanto, a desqualificação não é o único factor de vulnerabilização no mercado de trabalho. O sexo e a idade também funcionam como forma de o mercado de trabalho perpetuar a existência de postos desqualificados, precários e com base na discriminação. O aumento da competitividade desenfreada e a falta de perspectivas futuras na sociedade em geral levam a que este grupo social tenha uma presença cada vez mais acentuada nos processos de vulnerabilização.

4.3.4. O benefício das medidas de política social: o caso dos beneficiários do R.M.G.

Identificamos os *beneficiários do R.M.G.* como uma categoria social vulnerável, construída administrativamente, cuja análise se torna socialmente relevante por se tornar uma categoria unificada a partir da sua condição de "*assistidos*" (G. Simmel). Estes beneficiários encontram-se carenciados de recursos económicos que garantam a sua sobrevivência e, ao mesmo tempo, estão estigmatizados pela dependência do subsídio estatal. Esta dependência torna-os uma categoria com relevância sociológica, pela constituição de práticas, modos de vida e representações tributárias da sua condição de "assistidos". Regra geral, estes beneficiários estão privados de um conjunto cumulativo de direitos em vários domínios, nomeadamente o domínio social (ausência de uma rede de amigos e vizinhos e de uma família sólida e presente, assim como uma diminuta participação na vida associativa da localidade onde residem), o domínio político (distanciamento dos beneficiários face às organizações políticas e associativas), o domínio económico (dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, não conseguindo

correlativamente aceder a um conjunto de direitos associados ao salário), o domínio institucional (dificuldades em usufruir do sistema nacional de saúde, de uma habitação condigna e de uma educação gratuita e não-discriminatória) e o domínio simbólico (perda progressiva da auto-estima e dos sentimentos de pertença a um determinado território).

Os indivíduos candidatam-se ao R.M.G. numa tentativa de garantir o rápido ingresso ou regresso ao mercado de trabalho, aproveitando a contrapartida que lhes é exigida, a inserção profissional, a qual visa evitar a degradação dos seus modos de vida e garantir o acesso às prestações. No entanto, como veremos mais à frente, essa motivação não tem sido fortemente correspondida pela aplicação da medida. De facto, são muito baixos os indicadores relativos à oferta de programas de inserção profissional, o que leva a que os indivíduos sejam apenas beneficiários da prestação. Essa diminuta capacidade de inserção laboral gera também desmotivação e reduzida auto-estima por parte dos beneficiários, que constroem trajectos de acomodamento ao subsídio sem a contrapartida da inserção.

É verdade, como perceberemos na análise empírica, que existe uma motivação pessoal estritamente relacionada com a prestação pecuniária e sem qualquer projecto de inserção profissional. Esta motivação tem, como veremos, características e motivações específicas. Nos candidatos a esta medida de política social encontramos também os indivíduos "não-empregáveis" que, por razões de idade ou saúde, se encontram definitivamente retirados do mercado de trabalho (pensionistas, portadores de deficiências ou outros).

O benefício da medida de política social implica, portanto, um conjunto de direitos e de deveres recíprocos: se, por um lado, o beneficiário exige à sociedade o direito a ser assistido e a não ser culpabilizado de forma exclusiva pela sua situação, por outro lado, a sociedade exige ao beneficiário que ele se obrigue, no curto prazo, a encontrar mecanismos para sair dessa situação de vulnerabilidade. Por outras palavras, é dever dos indivíduos assumirem a procura dos instrumentos e dos meios de inserção laboral e é dever da sociedade promover a oferta desses mesmos meios aos beneficiários (através dos programas de inserção e da criação de condições para o seu sucesso).

Esta exigência social surge, paradoxalmente, numa época marcada por fortes entraves económicos, sociais e profissionais. Para a maioria dos beneficiários, a

contrapartida do programa de inserção é sentida como secundária, pois o acesso a um conjunto de direitos (apoio na educação, saúde, habitação, entre outros), até então negados a estes indivíduos, é visto como o início de uma possível (re)integração na sociedade. Assim sendo, espera-se que os beneficiários se empenhem em participar *"simbolicamente na afirmação e em pôr em prática valores de participação social e profissional"* (Loriol, 1999: 29). Apesar da tentativa de proceder à inserção dos beneficiários, o R.M.G. não exclui o inevitável carácter estigmatizante a que aqueles ficam sujeitos, pois *"a inserção social poderá passar pelo recurso regular ou esporádico aos serviços da acção social, estabelecendo-se uma situação de dependência, ou seja, de inferioridade social e de uma reduzida auto-estima"* (Rodrigues *et al.*, 1999a: 79).

Aliada à inserção social, existe uma enorme pressão exercida sobre os beneficiários, quer através da estruturação de planos de formação e estágios (em que se espera uma adesão plena dos indivíduos), quer exigindo destes uma rápida inserção no mercado de trabalho sem ter em conta vários *handicaps* que acumulam. De facto, esquece-se frequentemente que muitos dos beneficiários são portadores de um conjunto de *handicaps* relevantes: doenças graves (pelas quais não usufruem de quaisquer direitos de protecção social, pois tiveram origem em acidentes de trabalho ocorridos num mercado informal), condições de habitabilidade precárias (má alimentação, falta de higiene, falta de tratamentos de saúde preventiva, entre outros) e um peso dos factores culturais ainda muito grande (recusa da hospitalização, recurso frequente à automedicação, etc.).

Outro aspecto frequentemente ignorado ou desvalorizado é que *"os grupos desfavorecidos estão em desvantagem não apenas por possuírem menores capacidades num mundo fortemente concorrencial, mas também porque as oportunidades que se lhes ofereceram tendem a ser igualmente desvantajosas"* (Capucha, 2000a: 190).

Contudo, há beneficiários que estão dispensados do cumprimento do programa de inserção profissional por motivos que foram devidamente consignados aquando a generalização desta medida a todo o país, a 1 de Julho de 1997, e que são os seguintes: problemas de saúde, idade avançada, integração numa actividade, acompanhamento e apoio de familiares e estatuto de estudante.

Nos dois primeiros anos, verificou-se que a maioria dos beneficiários se encontrava dispensada da inserção profissional, em função da sua idade avançada (55% do total de beneficiários, no período entre 1997 e 1998) (IDS, 2002d).

A intervenção do R.M.G. visa um trabalho essencialmente de âmbito local, pois um modelo territorializado permite uma melhor adequação entre as famílias beneficiárias e a comunidade onde se pretende a inserção. Tal como defende Cristina Cavaco, *"a perspectiva local nunca deverá ser a de um encerramento das comunidades sobre si próprias, mas antes a de uma abertura e da consideração das múltiplas pertenças, das diferentes esferas nas quais evolui cada indivíduo, num quadro de relações entre os territórios e o exterior, nas várias dimensões (regional, nacional, internacional)"* (Cavaco, 2001: 138).

Se tivermos em linha de conta a distribuição da população beneficiária por grupos etários, verificamos que, no período inicial da medida (1997-1998), são os indivíduos até aos 18 anos de idade (44,3%) aqueles que mais dependem deste tipo de regime. Com efeito, o abandono escolar precoce vulnerabiliza, numa fase posterior, os jovens possuidores de baixas qualificações, que tendem a passar, a prazo, para o grupo social dos desempregados e deste para o dos desempregados de longa duração (IDS, 2002d).

O peso dos processos de reprodução social é mais preocupante nesta camada social mais jovem, pois, como já referimos a respeito dos fenómenos de toxicodependência (entre outras problemáticas sociais), *"os mecanismos de reprodução são tão mais inquietantes quanto mais toquem uma população jovem susceptível de desenvolver comportamentos de marginalização"* (Ballet, 2001: 195).

Se os grupos sociais mantêm e reproduzem as suas condições de vulnerabilização, tendem também a acentuar as disparidades sociais e os dualismos. Isso verifica-se porque as intervenções públicas não atentam nos factores que promovem, mantêm e reproduzem a vulnerabilização, preferindo ao invés uma acção de carácter casuístico e paliativo. Essa análise é fundamental para a configuração de uma nova geração de políticas públicas, e sobretudo de uma geração mais eficiente de políticas públicas.

CAPÍTULO 5. MODELO DE ANÁLISE E PROCEDIMENTOS TÉCNICO-METODOLÓGICOS

5.1. A organização institucional e territorial: o centro e as periferias

O processo de urbanização português constituiu dois pólos fundamentais de aglomeração de cidades, institucionalmente enquadrados pela Lei 44/91, de 2 de Agosto, que criou as duas primeiras Áreas Metropolitanas portuguesas (Lisboa e Porto). Doze anos mais tarde, a Lei 10/2003 veio reestruturar as competências e atribuições das Áreas Metropolitanas, sem efeitos concretos.

A urbanização, nas suas origens, parecia constituir-se como uma forma de organização socioterritorial ligada à modernidade, ao progresso, ao bem-estar e à qualidade de vida. No entanto, estas estruturas da modernidade encerram em si próprias grandes dualismos, muitas vezes as mais rígidas formas de pobreza e de exclusão social. Mais ainda, quando estas formas de pobreza e de exclusão social têm propensão para se manifestarem e perpetuarem em modos de vida específicos que tendem a torná-las estruturais e substancialmente duradouras, tornam-se um fundamental campo de análise sociológica que aqui pretendemos explorar.

A cidade é, cada vez mais, um espaço de distribuição de nacionalidades e de culturas, o qual assume uma lógica e uma racionalidade próprias de localização selectiva no interior do espaço urbano (Mongin, 2005). Daí que, para os habitantes mais carenciados das zonas periféricas ou suburbanas, prevaleça muitas vezes uma clara dissociação entre o espaço de residência e o espaço de inserção. Como sustenta António Teixeira Fernandes, *"a descontinuidade espacial do urbano traduz uma falta de integração que pode dar origem a um sentimento de insatisfação, de exclusão e, por vezes, a lutas sociais"* (Fernandes, 1992: 86).

Assim, as periferias em geral e os "quarteirões sensíveis" em particular *"acumulam os principais factores de insegurança: fortes taxas de desemprego, empregos precários e actividades marginais, habitação degradada, urbanismo sem*

alma, promiscuidade entre grupos de origem étnica diferente, presença permanente de jovens sem ofícios que parecem exibir a sua inutilidade social, visibilidade de práticas delinquentes ligadas ao tráfico de droga e aos negócios escuros, frequência de 'incivilités', de momentos de tensão, de agitação e de conflitos com as 'forças da ordem', etc. A insegurança social e a insegurança civil recortam-se aqui e mantêm-se uma à outra" (Castel, 2003: 53).

Desta forma, assume grande importância a forma como as pessoas são distribuídas no território, nomeadamente através de intervenções relacionadas com a função habitacional. Esta intervenção pode gerar, não raras vezes, processos de segregação espacial e de consequente exclusão dos circuitos "normais" societais; além disso, a exclusão territorial pode ser um factor decisivo de exclusão social em sentido mais amplo. Aliás, Pierre Blanquart, referindo-se à forma de organização do espaço e de distribuição das pessoas nas cidades, sustenta que *"a repartição da população suburbana é a exacta e deliberada projecção no espaço das relações sociais capitalistas. A esta fragmentação social e espacial corresponde uma fragmentação da vida quotidiana de cada indivíduo"* (Blanquart, 2004: 132).

A segregação territorial pode assumir formas internas, caracterizando-se, neste caso, pela segregação operada pela localização dos imóveis. Por outro lado, ela pode ter um carácter externo, pela imagem de especialização do espaço, de forma classista ou grupal (onde estão os operários não estão normalmente as classes mais abastadas). Pode, pois, afirmar-se, na linha de Roger Tebib, que *"... existe um zonamento social que decorre essencialmente do mercado de alojamento: habitam no mesmo local pessoas próximas pelo seu rendimento e, logo, pela sua posição social"* (Tebib, 1996: 22).

A localização diferentemente proporcionada pelo mercado de alojamento, sendo selectiva, contribui para a territorialização objectiva e subjectiva das condições de vida, nomeadamente dos mais desfavorecidos. Como sustenta Xavier Molénat, ao pretender intervir nos territórios, a política pública participa também numa forma de etnicização da questão social que ela tenta algumas vezes denunciar (Molénat, 2006). Neste caso, a territorialização selectiva gera, inevitavelmente, formas também elas objectivas e subjectivas de exclusão social[71]. As formas objectivas resultam das características comuns de desfavorecimento dos residentes num dado espaço. As formas subjectivas,

[71] Como relembra François Dubet, importa questionar as instituições, atendendo a um quadro de crescente perda de legitimidade e de autonomia (Dubet, 2002).

não menos importantes, têm origem na percepção que os residentes têm do seu espaço de vida, assim como nas representações que são feitas exteriormente sobre esse mesmo espaço. Em França, *"os inquéritos mostram regularmente que dois terços dos residentes em bairros HLM estão satisfeitos com o seu alojamento, ao mesmo tempo que formulam as mais vivas críticas sobre o ambiente envolvente. A exclusão vem do exterior"* (Vieillard-Baron, 1996: 48).

Esta questão aponta para a responsabilização directa das instituições e das actuações dos políticos (Bourdieu, 1993; 1998; Dubet, 2002; Sen, 2000), aspecto que desenvolveremos. Trata-se, na verdade, de compreender o *"silêncio dos políticos"* (Bourdieu, 1998: 7), que, para P. Bourdieu, resulta de, nas democracias modernas ocidentais, *"a profissionalização da política e as condições exigidas aos que querem fazer carreira nos partidos excluir cada vez mais as personalidades inspiradas"* (Bourdieu, 1998: 7). Sob a capa da pretensa insolvência ou insustentabilidade financeira, estão aqui em causa, não só o modelo de funcionamento do Estado-Providência, mas sobretudo o próprio funcionamento democrático do Estado (Suleiman, 2005) e os factores do seu progressivo desmantelamento (Suleiman, 2005).

A atractividade dos meios urbanos é reforçada pela baixa produtividade nos meios rurais, os baixos salários e a falta de actividades alternativas à agricultura[72]. A procura das grandes cidades na perspectiva de melhores condições de vida facilita o processo de densificação urbana e de crescente conflitualidade entre grupos e categorias socioculturais distintos. Assim, encontramos um grande número de indivíduos que sobrevivem com enormes dificuldades, na medida em que a organização sócio-espacial das grandes cidades é quase exclusivamente dependente das leis do mercado. Com efeito, *"as sociedades urbanas, à medida que se desenvolvem e se complexificam, vão perdendo o sentido de vida em comunidade necessário a uma solidária convivência entre pessoas"* (Baptista, 1999: 81).

O mundo urbano pode ser definido como um território que *"se apresenta com duas faces contraditórias. É o lugar da autonomização, da individualização, do anonimato, que tem o seu paralelo no sentimento de liberdade, na ruptura dos desgastes e nos laços de obrigação e de solidariedade"* (Jacquier, 1993: 175).

[72] Estes são factores que empobrecem a população rural, que vive com escassez de recursos e na dependência das prestações da Segurança Social (desde logo, a população mais idosa).

Encontramos, então, nas grandes cidades, espaços onde diariamente se confrontam grupos sociais ostentadores de riqueza e grupos sociais que vivem na extrema pobreza.

Ora, para além da pobreza rural e da pobreza urbana, verifica-se, nos finais do século XX, o nascimento de um outro tipo de pobreza: a pobreza peri-urbana, derivada da pobreza urbana, mas com especificidades próprias. Esta forma de pobreza resulta do fenómeno de polarização em redor dos centros urbanos que, pela sua proximidade com os grandes centros urbanos (como os pólos principais do Porto e de Lisboa), dá origem a territórios desvalorizados e subequipados onde convivem diariamente vários fenómenos, como o tráfico de droga, a prostituição, a violência... A pobreza peri-urbana encontra-se, então, especificamente em zonas periféricas das metrópoles, marcadas por terrenos pouco valorizados, próximos de cemitérios, linhas de comboio, zonas industriais ou outros. São zonas degradadas, sub-infra-estruturadas e situadas em bairros desqualificados, fruto de um ordenamento territorial frágil ou inexistente (Schmidt *et al.*, 2005).

Podemos, pois, tratar a especificidade de uma manifestação da exclusão espacial, a pobreza peri-urbana. As zonas peri-urbanas caracterizam-se por uma forte dependência em relação aos centros urbanos, nomeadamente ao nível do mercado de trabalho. A pressão demográfica, associada à estrutura económica, implica uma grande procura de habitação com consequências ao nível dos preços e do uso dos solos. Esta procura origina formas de desordenamento territorial que, aliadas às carências de infra-estruturas, têm incidências concretas na qualidade de vida e no meio ambiente. Paralelamente, a ausência ou escassez de políticas sociais para a inserção demonstra a desvalorização de medidas activas de combate aos factores de vulnerabilização[73].

Contudo, algumas medidas têm vindo a ser implementadas com o intuito de controlar a pobreza peri-urbana: o aumento do crédito e do suporte financeiro aos jovens e aos compradores com baixos rendimentos, a criação de programas para a erradicação de algumas barracas (como o Plano Especial de Realojamento) e a consequente construção de casas com rendas controladas, visando a criação de um sector público de arrendamento. Com este tipo de medidas pretende-se que as populações envolvidas se integrem num processo de mobilidade ascendente, no intuito de romper com o círculo vicioso da pobreza. Este processo passa pela aquisição de novos hábitos, tidos como normais (o pagamento de despesas, o cumprimento de

[73] Aspecto sucessivamente referido e enfatizado durante as entrevistas, como veremos mais à frente.

horários, a higiene, etc.), que permitam iniciar a construção de novos projectos de vida e a mobilização do poder de intervenção e de cidadania dos actores sociais. Este tipo de medidas demonstraram, no entanto, uma incompreensão dos mecanismos geradores de *ghettização*, uma vez que mobilizaram uma lógica economicista e infra-estrutural que, mais do que resolver problemas, ora criou-os, ora intensificou-os.

De facto, as medidas descritas induziram a segregação espacial e social institucionalmente organizada, o que sempre acontece quando as entidades optam por uma política de construção de habitações para arrendamento público, sem qualquer tipo de programa de inserção[74] (o Estado e os municípios continuam a permitir a construção de aglomerados densos e, em muitos casos, deixaram de controlar as rendas). Assim, *"a falta de programas regulares de conservação e a existência de espaços inacabados e abandonados tem favorecido e acentuado a degradação e a vandalização do edificado, dos locais públicos e da envolvente urbana"* (Branco, 1999: 153). A qualidade dos materiais de construção e as formas arquitectónicas não são semelhantes às do meio envolvente e não se verifica uma preocupação por parte das entidades em impedir a degradação das urbanizações já construídas.

O processo de passagem de um bairro degradado para uma habitação social conduz muitas vezes os agregados a um agravamento da sua condição económica, já que as famílias nem sempre dispõem de recursos económicos suficientes para a reorganização da economia doméstica. Ora, a transferência para uma habitação social (de arrendamento público) pressupõe um aumento da renda mensal e mais gastos com serviços e equipamentos (até porque a sociedade espera destas famílias alguns processos de mobilidade social ascendente). Para além do mais, o termo *habitação social* traz inerente um conjunto de conotações negativas, o que dificulta que os seus moradores desenvolvam expectativas positivas e uma auto-estima valorizante.

A procura dos mercados de consumo onde se sentem familiarizados e a procura dos locais onde se sentiam protegidos e onde era forte a rede de entreajuda (vizinhos e amigos que não vieram do bairro para a habitação social) também exigem uma nova reorganização do tempo e das próprias representações e sociabilidades. Por outro lado,

[74] Vila Nova de Gaia tornou-se, a este nível, um *case study*, com exemplos sucessivamente tratados, ora pela investigação, ora pela imprensa. São os casos das urbanizações de Vila d'Este, Balteiro, Quebrantões, entre outras. A urbanização de Vila d'Este é paradigmática de uma zona residencial que mais do que duplicou a população de Vilar de Andorinho, sem grande envolvimento institucional do ponto de vista das políticas de inclusão.

os esforços para manter as redes societais dos bairros de proveniência têm como consequências a reprodução das práticas sociais dessa mesma zona de proveniência, atitudes estas muitas vezes desfavoráveis à mudança.

Normalmente, não existem, neste tipo de habitações, redes de solidariedade e espaços públicos de convívio. Ora, o tecido social, marcado pelo isolamento social, sentimentos de insegurança e de desconfiança perante os novos vizinhos ainda desconhecidos, torna-se descontínuo, surgindo diversas situações de marginalidade e de exclusão social. Finalmente, a necessidade de recorrer a novos espaços de comércio e de serviços com uma maior proximidade espacial faz aumentar as situações de privação (por exemplo, ao nível da alimentação), se tivermos em conta que nestes novos espaços não existe o crédito outrora conseguido graças a um estatuto de "cliente antigo" ou de "cliente do livro" existente nas "mercearias da proximidade".

A estratégia política de agrupar num mesmo espaço todos os grupos mais baixos da estrutura social tem como principal objectivo proceder a um maior controlo social, retirando aos residentes das habitações sociais a capacidade de iniciativa e impedindo, ao mesmo tempo, o exercício dos seus direitos. Gilbert Clavel chama a atenção para esta estratégia política em particular, pois, *"se o realojamento se apresenta a todos os parceiros como uma condição preliminar a todas as soluções e prioritária sobre todas as formas de ajuda, a questão é saber se devemos disseminar as populações no tecido urbano ou agrupá-las, isolando-as"* (Clavel, 1998: 44).

As políticas de realojamento traduzem-se, muitas vezes, em estratégias de mera transferência de populações de um local assumidamente degradado para um outro que continua a promover a cumulativa presença de factores de vulnerabilização destes territórios e destas populações. Contudo, quer os isolados, quer os indivíduos que coabitam num mesmo espaço urbano, pela experiência que vão tendo em contexto de marginalidade, interiorizam a sua falta de estatuto social, dando origem, numa fase posterior, a movimentos sociais reivindicativos e de luta pelo poder.

Nas periferias urbanas encontramos alguns instrumentos específicos de vulnerabilização, que resultam nomeadamente de territórios desqualificados e de políticas de habitação e de localização orientada no espaço (muitas das vezes por indução de políticas públicas de habitação), a qual surge como resposta às condições de vida das pessoas (habitação e equipamentos nas zonas envolventes) e ao acentuado

aumento populacional das periferias. Este aumento populacional não parece ser homogéneo, resultando então numa entrada de pessoas com estatuto socioeconómico distinto que ocupam também de forma diferenciada partes do território. Este torna-se progressivamente "fechado", sendo mais desvalorizado e mais excluído quanto mais se torna factor de identidade (negativa e de baixa auto-estima) para os seus residentes.

As zonas periféricas das áreas metropolitanas tendem, cada vez mais, a constituírem-se como locais privilegiados para vastas concentrações de contingente populacional migrante (referidos a migrações internas), desenraizadas e sem grandes sentimentos de pertença simbólica em territórios desvalorizados e crescentemente "fechados"[75]. Esta progressiva atomização social constitui-se como um dos principais indicadores dos fenómenos estruturais e multifacetados da exclusão social urbana, até porque se relaciona, muitas vezes, com formas correlativas de exclusão territorial, mormente através da função residencial (Mongin, 2005). Assim, a exclusão social peri-urbana deve ser entendida como um sintoma de um processo de "dessocialização"[76] que, pelo desenraizamento e pela atomização, separa o indivíduo do grupo e dissocia os sujeitos das instituições, muitas das vezes num contexto de "consentimento mútuo" que resulta de uma constatação implícita de que os seus estatutos são estranhos entre si[77].

Analisar a exclusão social urbana e peri-urbana passa, desde logo, por compreender os fenómenos de migrações pendulares e de crescimento das periferias urbanas, que se tornam locais por excelência de atracção populacional. As periferias constituíram-se nas margens dos grandes centros urbanos saturados; excluídas destes, estão contudo abertas a outros caminhos. As relações sociais peri-urbanas são dominadas por um duplo movimento de integração e de desintegração. Simbolicamente, o centro é percebido como zona de fortes sociabilidades (desde logo, culturais), onde os equipamentos mais relevantes estão localizados; em contrapartida, a periferia é apercebida como zona de relações sociais pouco consistentes e socialmente fragmentadas[78]. Tratar-se-á de uma visão excessivamente racionalista da organização do

[75] O caso de Vila Nova de Gaia não é único. Gondomar, Valongo e mesmo o Porto (nos seus limites territoriais, como o Bairro de São João de Deus) têm situações do mesmo tipo, porventura com intensidades menores.

[76] A este processo segue-se uma recomposição de uma socialização desvalorizada e estigmatizada.

[77] Introduz-se aqui o início da análise dos factores institucionais. Nesta análise pretendemos aprofundar os contributos das modalidades de intervenção técnica e política para a acentuação dos processos de exclusão de vastas camadas da população. Esta situação é produzida por uma dissonância entre as modalidades de intervenção, as complexidades das estruturas sociais e as expectativas. O princípio da activação institucional a partir de medidas de política social começa a ganhar forma.

[78] Um território com uma acentuada função de dormitório e onde o enraizamento não é uma prioridade.

espaço? A apropriação do espaço urbano poderá passar por um conjunto vasto de ritualizações com especificidades próprias e heterogeneidades apreciáveis que lhe abre novas possibilidades.

A exclusão social de âmbito urbano e peri-urbano torna-se, pois, um processo social específico e constitui-se, do ponto de vista da investigação sociológica, como variável independente na explicação dos processos da exclusão social em geral. Para compreender as formas de entrada e manutenção nos mecanismos de exclusão social, importará apreender as características, os processos e os modos de vida específicos em contexto peri-urbano de forma concreta e com relativa autonomia analítica do ponto de vista da investigação social (Mongin, 2005). Assim, as políticas das cidades não podem estar abstraídas das suas componentes de inserção ou, *ad contrario*, dos efeitos excludentes e socialmente fracturantes que podem provocar (Mongin, 2005).

Apesar das considerações feitas, importa ultrapassar os exageros valorativos e os estigmas analíticos que tantas vezes confundem a investigação. De facto, o subúrbio[79] aparece tão frequentemente associado à exclusão social que tende a esquecer outras dimensões: *"os subúrbios carregam uma carga que os ultrapassa; longe de exprimir todas as desigualdades, eles são frequentemente um pretexto para falar da crise da sociedade e das instituições"* (Vieillard-Baron, 1996: 58). As periferias não se caracterizam ou são compostas apenas pela localização de populações pobres ou desfavorecidas; aliás, as periferias foram e continuam a ser locais de refúgio das populações mais favorecidas, em fuga dos centros urbanos cada vez mais caros e confusos[80]. Assim, podemos mesmo afirmar que uma visão pessimista e ideológica das periferias coincide com uma *"... falta de identificação do espaço suburbano como um espaço integral na política de ordenamento do território"* (Musy, 1996: 55). Estas representações contribuem para a desvalorização das estratégias de vida dos sujeitos nos processos de adaptação e de acção e, simultaneamente, para a desvalorização dos modos de vida postos ao serviço de um eventual processo de mobilidade social ou, simplesmente, de fuga aos processos de exclusão. O mundo suburbano encerra especificidades próprias relativamente a processos sociais (formas de enraizamento, estratégias de vida, modos de vida, equipamentos disponíveis, entre outros) que lhe

[79] Discutiremos já de seguida a pertinência deste conceito para a análise.
[80] São as suas contradições e as formas como se projectam no território (de forma organizada e institucionalmente legitimada) que se tornam motivo de análise (Vieillard-Baron, 1996).

conferem singularidades analíticas naquilo que respeita aos domínios da exclusão social, ou seja, à exclusão social suburbana.

Assim, a utilização do conceito de "suburbano" será sempre preterida pela utilização do conceito de "peri-urbano". Aquilo que perdemos em "evidência" ganhamos em ausência de "indução ideológica", mais fortemente presente no prefixo *sub-*. Nem sempre o suburbano significa "urbano de nível inferior"; mas o peri-urbano significará sempre localização periférica, onde não estão necessariamente contemplados os juízos de valor que tantas vezes se enredam (propositadamente ou não) na análise. Não retomamos aqui o debate da Escola de Chicago, a propósito da especificidade da emergência dos *slams* nos subúrbios e das suas consequências para a ordem social, nem tratamos o debate mais europeu sobre as periferias e a sua consistência socioterritorial (Vieillard-Baron, 1996; Mongin, 2005). Fazemos a opção em função do critério menos eivado de conotação ideológica.

Ora, a análise dos processos de segregação e de especialização do território contribui para a percepção de alguns dos factores de exclusão social naquilo que respeita às suas origens e dinâmicas (Mongin, 2005). No entanto, analisar os processos de entrada, manutenção e perpetuação em situação de exclusão social passará fundamentalmente por perceber muitos dos aspectos específicos e estratégicos que só uma análise dos modos de vida dos excluídos nos pode fornecer. Como refere Pierre Rosanvallon, *"de uma forma geral, todos os fenómenos de exclusão comportam uma mesma lição: a abordagem estatística clássica é inadequada à sua compreensão. (...) Não faz qualquer sentido tentar apreender os excluídos como uma categoria. São os processos de exclusão que importa ter em conta. A situação dos indivíduos em causa deve, com efeito, ser compreendida a partir das rupturas, das alterações e dos problemas que viveram. São os desvios e as diferenças que os caracterizam e não as positividades descritivas ordinárias (rendimento, profissão, nível de instrução, etc.)"* (Rosanvallon, 1995: 202 e 203).

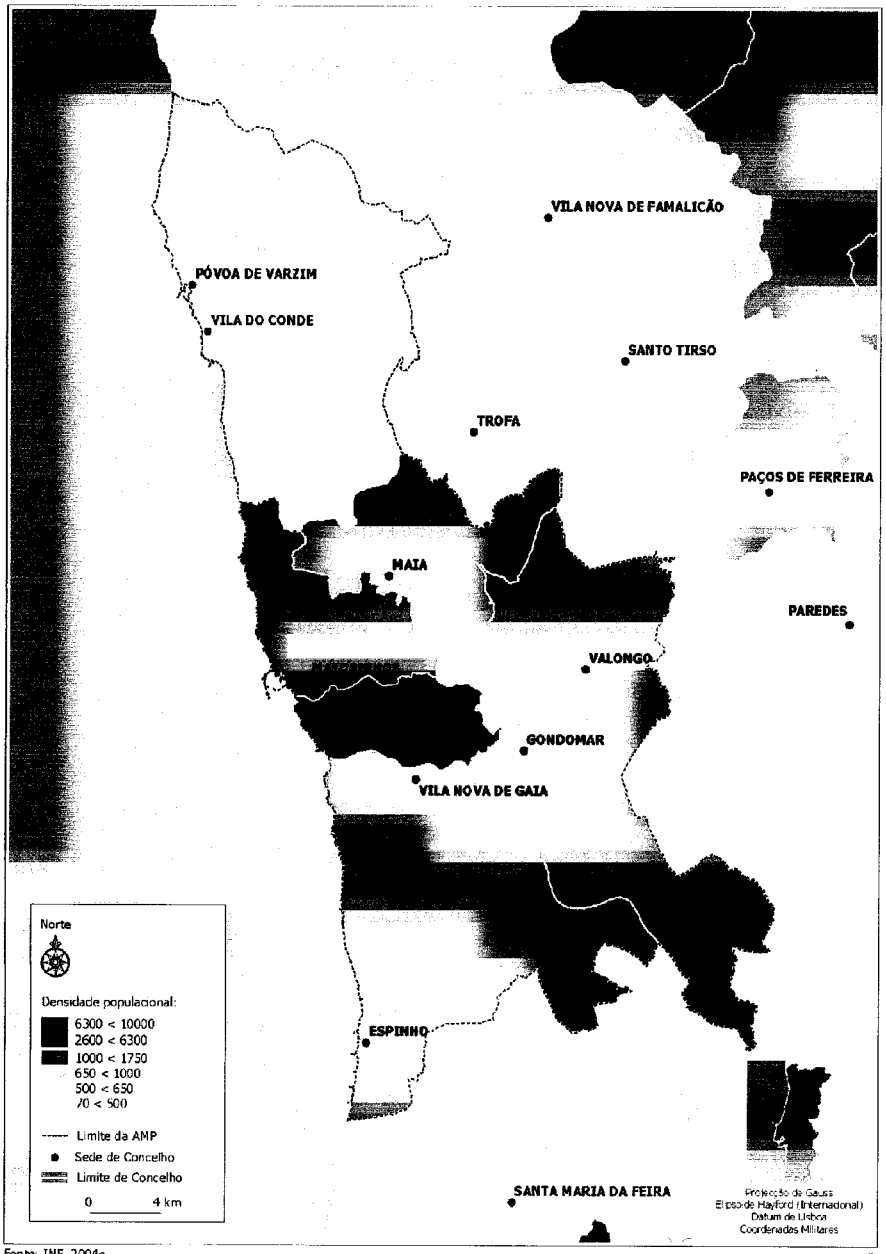
5.2. Análise das características dos territórios da investigação

No presente momento, entendendo que é impossível dissociar a análise socioterritorial de V. N. de Gaia do contexto mais vasto em que se insere, procedemos a

uma abordagem comparativa territorial, de modo a caracterizar este concelho no horizonte mais alargado da Área Metropolitana do Porto. O território de V. N. de Gaia apresenta importantes tendências e especificidades, mas simultaneamente incorpora várias características generalizáveis à malha peri-urbana da Área Metropolitana do Porto e à região onde se situa.

A extensa área territorial do concelho (mais de quatro vezes superior à do Porto) relativiza os 1711,8 hab./km^2 de densidade populacional. Mesmo assim, e traduzindo o forte acréscimo populacional de V. N. de Gaia (que se exprime no mais elevado contingente populacional total da Área Metropolitana do Porto, ultrapassando o Porto), a variação da densidade populacional entre 1991 e 2001 foi, em V. N. de Gaia, de 17,65%, apenas ultrapassada pelo concelho da Maia, com 29,67% de aumento. Devido à subida do preço do solo e das habitações na cidade do Porto e devido também ao desenvolvimento da rede de transportes para as zonas periféricas, a população encontra-se actualmente aglomerada nas áreas peri-urbanas. Apesar de o Porto e V. N.Gaia apresentarem valores populacionais muito próximos, a densidade populacional é de reduzida expressão analítica, uma vez que o concelho de V. N. de Gaia tem uma área territorial muito mais elevada, o que altera os valores da densidade relativamente ao concelho vizinho. No mesmo período, entre 1991 e 2001, outros concelhos da Área Metropolitana do Porto apresentam valores muito mais baixos, sendo Vila do Conde aquele que tem menor densidade populacional (499,2 hab./km^2) (INE, 2004e).

Mapa 3 – Densidade populacional na Área Metropolitana do Porto, por concelho



Fonte: INE, 2004e.
"Carta Administrativa Oficial de Portugal", escala 1:25.000, IGP, 2004.

Como evidencia o mapa anterior, os impactos territoriais da densidade na Área Metropolitana, incluindo já na análise, a título comparativo, os concelhos que constituem a recentemente criada Grande Área Metropolitana do Porto, que inclui Santa Maria da Feira, Paredes, Paços de Ferreira, Santo Tirso, Trofa e Famalicão[81].

[81] Pretendemos enquadrar novos focos de comparação, sem correrrmos o risco de anacronismos resultantes de análises desfasadas no tempo, já que a investigação empírica é anterior à institucionalização da Grande Área Metropolitana do Porto.

De acordo com o quadro seguinte, em 2001, V. N. de Gaia, com um total de 24 freguesias, tinha já 288.749 habitantes (dos quais 139.807 do sexo masculino e 148.941 do sexo feminino) e 99.095 famílias clássicas. Demonstrava assim uma variação forte entre 1991 e 2001, que se traduziria na constituição do maior contingente populacional. Enquanto neste concelho e na Área Metropolitana do Porto houve um aumento da população residente, no período entre 1991 e 2001, assistimos, na cidade do Porto, a um processo de regressão demográfica: de 302.472 habitantes, em 1991, passamos para 263.131 habitantes em 2001 (INE, 2002a).

Quadro 21 - Território e população, 1991-2001

			V. N. de Gaia	Porto	Área Metropolitana do Porto
Área total	Km^2	(2001)	168,7	41,5	814,8
Freguesias	N.º	(2001)	24	15	130
População residente	Total	(1991)	248.565	302.472	1.167.800
		(2001)	288.749	263.131	1.260.679
	Homens	(1991)	120.697	137.914	559.166
		(2001)	139.807	119.715	603.982
Famílias clássicas	N.º	(1991)	74.519	99.325	353.644
		(2001)	99.095	100.694	436.340
Densidade populacional	$Hab./km^2$	(2001)	1.711,8	6.337,4	1.547,3

Fonte: INE, 2002a: 18.

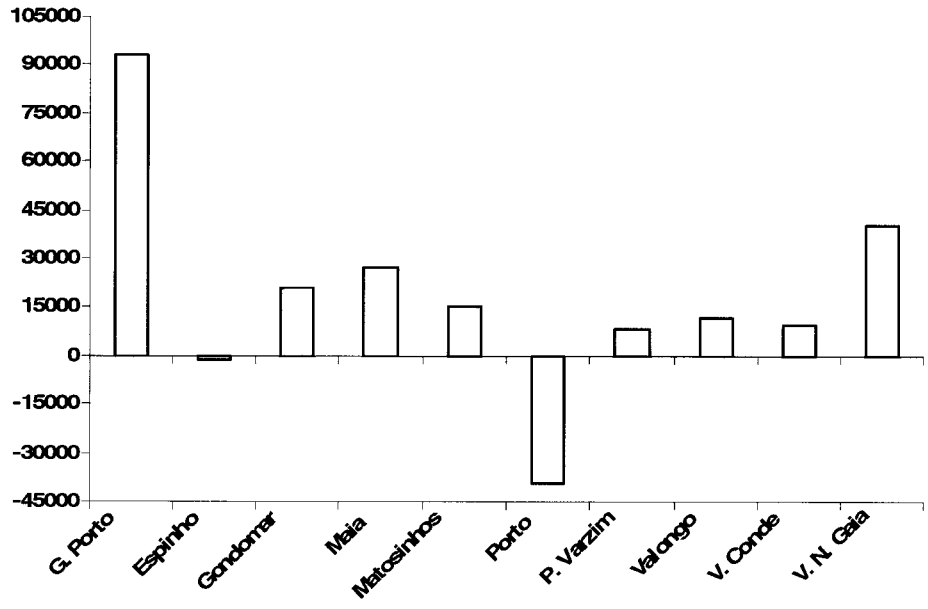
Os concelhos da Área Metropolitana do Porto mais afastados da zona central (Póvoa de Varzim, Vila do Conde e Espinho) são caracterizados fundamentalmente por uma base urbana consolidada, com alguma margem de autonomia face ao desenvolvimento metropolitano central. Esta base urbana está alicerçada sobretudo nas funções de lazer e turismo e, no caso de Vila do Conde, no reforço da capacidade de oferta de emprego industrial. Estes três municípios usufruem privilegiadamente da permanência de recursos fundamentais para a qualificação do desenvolvimento urbano como, por exemplo, a persistência de manchas rurais, o verde disperso e a própria costa.

A Área Metropolitana do Porto está irreversivelmente ligada às potencialidades e constrangimentos do território envolvente e da própria região. Porém, os factores de integração territorial da A.M.P. na sua região de referência não apresentam uma

incidência homogénea, antes assentam em relações de interdependência de desigual intensidade. É bem visível que os factores de atlanticidade e de continentalidade se cruzam no desenho das interdependências da Área Metropolitana do Porto com a Região Norte.

Na Área Metropolitana do Porto distinguem-se espaços fortemente diversificados, com áreas efectiva ou potencialmente centrais e áreas eminentemente periféricas e suburbanizadas, em grande medida coincidentes com espaços de urbanização difusa e algumas franjas mais rurais. O território deste espaço central não coincide com a totalidade dos nove municípios metropolitanos, abrangendo, *grosso modo*, para além da cidade central do Porto, os municípios de Matosinhos, Maia, V. N. de Gaia, Valongo e Gondomar. No interior desta zona central ocorrem dinâmicas complexas e contraditórias como, por exemplo, a persistência do fenómeno da descentralização espacial do crescimento urbano, a expansão tendencial da suburbanização e a confirmação dos fenómenos de contiguidade do crescimento urbano em mancha contínua.

Gráfico 4 – Variação absoluta da população residente no Grande Porto, 1991/2001



Fonte: INE, 2002e.

Como se pode verificar, entre 1991 e 2001, V. N. de Gaia teve uma taxa de crescimento de 16,8%, o que significa que a sua média de crescimento é bastante superior à média de crescimento das cidades portuguesas (3,9%) e do próprio país (5%). Tendo em conta que a idade média dos indivíduos das cidades portuguesas é de 38,8 anos, a população deste concelho pode ser considerada jovem (em 2001, a média de idades dos indivíduos é de 37 anos).

No que respeita ao total de alojamentos familiares, ainda no ano de 2001 temos 123.562 alojamentos em V. N. de Gaia, 1.611.843 na Região Norte e 5.046.744 em Portugal (nestas três unidades geográficas o número de alojamentos familiares clássicos é maior do que os alojamentos familiares não-clássicos). Os alojamentos colectivos são em menor número que os alojamentos familiares (INE, 2004c), quer em V. N. de Gaia (85 alojamentos), quer na Região Norte (1.938 alojamentos), quer ainda no total do país (8.178 alojamentos).

Apesar de o número de alojamentos não-clássicos ter diminuído entre 1991 e 2001 (de 27.642 para 27.319 em Portugal), diminuição esta visível nas barracas e nas casas rudimentares de madeira, o concelho de V. N. de Gaia não comunga destas tendências gerais. Pelo contrário, desde 1991 que tem conhecido um aumento de todos os tipos de alojamentos não-clássicos, somando já em 2001 um total de 332 improvisados e 232 barracas. Na Região Norte, os alojamentos não-clássicos são na sua maioria improvisados (2.830 em 2001), enquanto no total do país predominam as barracas (com 11.540 casos em 2001) (INE, 2004c).

Em 2001, existem na Região Norte 4.198 alojamentos sem electricidade, dos quais 118 dizem respeito ao concelho de V. N. de Gaia. Note-se, contudo, que em ambas as unidades geográficas se tem verificado desde 1991 uma diminuição do número de alojamentos sem electricidade. No total do país, o número de alojamentos sem electricidade diminuiu de 70.009, em 1991, para 16.433, em 2001, de acordo com os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE, 2004c).

No ano de 2002, perto de 6,4% da população do Continente dispunha de uma distribuição irregular de água. As razões residem principalmente na falta de pressão, mas também nos cortes de abastecimento (em 6% da população), nas restrições a usos específicos (1,9%) e na qualidade da água (em 1,6%). Na Região Norte a distribuição

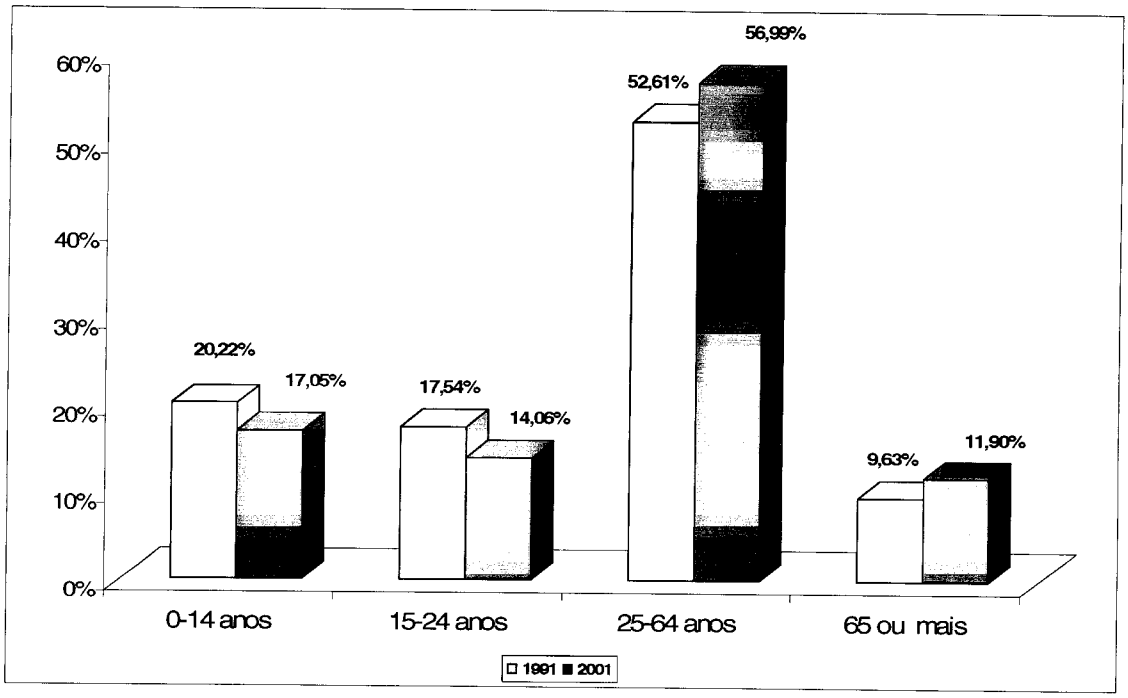
irregular de água verificou-se sobretudo devido aos cortes de abastecimento, em 5,2% da população aí residente (INE, 2003b).

No que concerne à população residente no Continente que não dispõe de tratamento de águas residuais, em 65,9% dos casos as águas residuais geradas infiltram-se no solo. Na Região Norte, esta situação verifica-se em 75,8% dos casos e no Grande Porto as águas residuais não tratadas, ora se inflitram nos solos (69,2%), ora seguem os cursos de água (58,5%). Em V. N. de Gaia, a percentagem de casos em que as águas residuais não tratadas vão para o mar é bastante considerável (33,3%), embora a infiltração no solo permaneça como a situação mais comum (INE, 2003b).

Ao nível dos equipamentos de ar e de água, a Região Norte encontra-se, em 2000, acima da média do país. De facto, nesta região os agregados domésticos possuem aparelhos de aquecimento de ar não eléctricos (24,2% dos agregados contra uma média de 20,9% no país) e de aparelhos de aquecimento de água eléctricos (32,6% contra uma média de 15,8% no país). Relativamente aos restantes equipamentos, na Região Norte 1,6% dos agregados familiares tem aparelhos de ar condicionado, 40,6% têm aparelhos de aquecimento de ar eléctricos e 43,3% têm aparelhos de aquecimento de água não eléctricos (INE, 2002j: 53).

Num outro plano, as despesas municipais correntes mais significativas são as despesas com pessoal: 26.137.500 euros em V. N. de Gaia (7% do total de despesas na Região Norte e 1,9% do total de despesas em Portugal); 150.117.400 euros no Grande Porto; 374.719.700 euros na Região Norte e 1.394.391.100 euros em Portugal. As despesas municipais de capital são sobretudo canalizadas para os investimentos: 46.043.300 euros para V. N. de Gaia (com um peso de 6,6% no total da Região Norte e de 2,1% no total do país); 254.886.700 euros para o Grande Porto; 700.545.600 para a Região Norte e 2.153.380.000 euros para o total do país.

Gráfico 5 - População residente por grupos etários, 1991/2001, em V. N. de Gaia

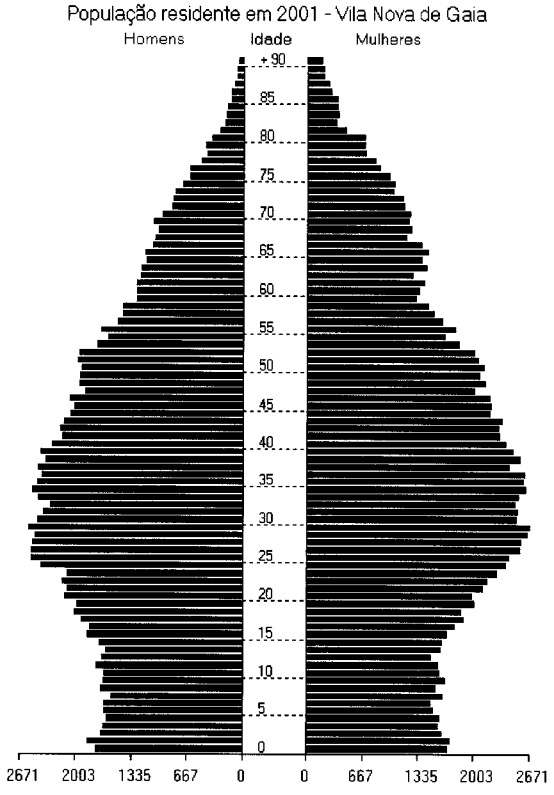


Fonte: INE, 2002e.

Em V.N. de Gaia verifica-se um envelhecimento global das estruturas etárias, embora com valores significativamente mais baixos do que na generalidade dos concelhos vizinhos. O crescimento demográfico (sobretudo no que respeita à população activa) resulta de valores positivos do saldo natural e, em particular, do saldo migratório, cuja taxa se situa nos 10,7%, a segunda mais elevada da AMP, apenas superada pela Maia.

A mobilidade quotidiana da população (sobretudo por razões de trabalho ou de estudo) permite perceber a articulação entre os diversos territórios, as suas interdependências e os seus padrões de ocupação. Apesar da importância demográfica do concelho de V.N. de Gaia, a função residencial parece ser central na configuração do território, uma vez que o concelho apresenta valores muito deficitários em termos de movimentos pendulares. De facto, este concelho evidencia uma das mais baixas taxas brutas de atracção de empregados (20%), muito aquém do Porto (59,8%) e da generalidade dos demais concelhos. Ao invés, a função residencial intensificou-se, com um aumento de 35.466 alojamentos, o mais elevado crescimento absoluto e relativo de toda a Área Metropolitana.

Gráfico 6 – Pirâmide etária de V. N. de Gaia, em 2001



Fonte: INE, 2002e.

O acentuado aumento percentual da população idosa é relevante, embora se verifique numa pirâmide etária que, devido aos fluxos migratórios, não traduz o envelhecimento. Este movimento populacional de fixação tem como principais factores de atracção e fixação dos agregados familiares o grande aumento do parque habitacional. A recomposição da estrutura familiar verifica-se no aumento das famílias unipessoais e nucleares, com grande peso dos homens isolados. O desenraizamento e o isolamento social aparecem como novas realidades dominantes na estrutura social do concelho.

Representando um peso de 22,9% na população residente da AMP, o concelho de V. N. de Gaia apresenta uma proporção de idosos de 11,9%, o que o coloca numa posição intermédia quando comparado com os demais concelhos metropolitanos. Ao mesmo tempo, o concelho apresenta uma estrutura etária rejuvenescida, com 17% da população no escalão etário dos 0 aos 14 anos (tinha 20,2% em 1991), 14% no escalão

dos 15 aos 24 anos (17,5% em 1991), 56,9% no escalão dos 25 aos 64 anos (52,6% em 1991) e 11,9% no escalão dos 65 e mais anos (9,6% em 1991) (INE, 2002e).

De acordo com os resultados dos Censos de 2001, a população total do grupo etário com mais de 65 anos é, em V. N. de Gaia, por freguesia, de 34.602 habitantes (INE, 2002e). Desta população, 2.875 pessoas têm acesso a equipamentos e serviços destinados a este grupo etário: Lares, Centros de Dia, Apoio Domiciliário, Centro de Convívio, Cantina Comunitária e Apoio de Voluntariado (apoio a idosos sem familiares e com necessidades, fazendo-lhes companhia e ajudando-os nas compras para a casa ou nas compras da farmácia).

O aumento da população com mais de 65 anos que se verificou neste concelho no intervalo censitário, bem como as carências com que se defronta este grupo etário vieram chamar a atenção para a necessidade de criar respostas a estes problemas, através de equipamentos e serviços. A nível concelhio, são vários os intervenientes, desde a Câmara Municipal às Juntas de Freguesias, passando pelas Instituições de Solidariedade Social ou os grupos de cidadãos.

A maior parte da população residente trabalha e/ou estuda na freguesia onde reside ou noutra freguesia pertencente ao concelho. Contudo, desde 1991 que a tendência de todo o país (no qual a Região Norte e V. N. de Gaia não são excepção) vai no sentido de diminuir o número de residentes que trabalham/estudam na freguesia onde residem e de aumentar a categoria dos que trabalham/estudam noutro concelho. Ainda no âmbito das tendências das deslocações da população residente no Grande Porto e em V. N. de Gaia no ano de 2002, é de salientar a existência de uma maior deslocação da população masculina, em detrimento da feminina, quer no Grande Porto, quer em V. N. de Gaia: 54,4% de homens contra 45,6% de mulheres, em V.N. de Gaia; 52,5% de homens contra 47,5% de mulheres, no Grande Porto.

O escalão etário muito jovem constitui a fatia mais relevante da população activa. No caso do concelho de V.N. de Gaia, este peso da população activa jovem é superior ao da média da área metropolitana e representa uma forte potencialidade pela possibilidade de atravessar com êxito períodos de reconversão como o que vivemos. A modernização do tecido económico e a introdução de novas tecnologias estão directamente ligadas a este factor sociodemográfico, o que em V. N. de Gaia se revela como potencial factor de competitividade.

Quadro 22 – População residente desempregada, segundo a condição de procura de emprego e sexo, taxas de desemprego, em 1991 e 2001

	Total	Homens	Mulheres
População desempregada	12 358	5 358	6 976
À procura do 1º emprego	2 074	859	1 215
À procura de novo emprego	10 284	4 523	5 761
Taxa de desemprego em 2001	8,10%	6,50%	9,90%

Fonte: INE, 2002e.

O nível de ensino mais dominante na população do concelho de V.N. de Gaia é o 1.º ciclo do ensino básico, com 99.461 habitantes, o que corresponde a um peso percentual de 34,45% da população residente. A seguir, por ordem decrescente, aparece o ensino secundário, representando 17,81%, seguido do 2.º ciclo do ensino básico. O grupo sem qualquer nível de ensino vem em quarto lugar, com 33.736 habitantes, representando 11,68% da população. Deste grupo, 13.811 indivíduos são analfabetos com 10 ou mais anos. O ensino superior aparece com 11,50% e o ensino médio quase não tem expressão (0,82%).

No que se refere ao género, importa destacar o género feminino, pelos contrastes da sua representatividade. Assim, verificamos que, nos extremos da escala dos níveis de ensino (sem qualquer nível de ensino e ensino superior), são as mulheres o grupo mais representativo; tal não acontece quando analisamos a representatividade nos outros níveis de ensino, onde os homens são o grupo mais representado.

Assim, esta estrutura de escolarização assente no baixo índice de escolaridade da população activa (situada na sua esmagadora maioria no ensino básico) e no reduzido número de licenciados constitui um forte constrangimento à capacidade de desenvolvimento social, pela necessidade que impõe de requalificação e formação.

O desajustamento entre, por um lado, o baixo índice de escolarização e, por outro, as exigências de um processo de modernização e o aumento de competitividade do concelho provoca rupturas na empregabilidade do concelho e tem graves consequências. Este processo tem vindo a ser atenuado com a mão-de-obra dos imigrantes, que preenche zonas de recrutamento para as quais existe uma escassa resposta ao nível local.

A procura de quadros médios e superiores tende a acentuar-se e revela os profundos défices de qualificação e escolarização no concelho. Paradoxalmente, porém, aumentou fortemente o grupo de desempregados com habilitações elevadas e/ou superiores. Este desencontro pode ter um significado conjuntural no âmbito de um contexto recessivo ou revelar um reduzido dinamismo da oferta em relação à forte procura e emergência de uma população activa qualificada.

O concelho tem uma significativa população sem actividade económica. Neste sector populacional, a população feminina com filhos adquire especial relevância. Esta realidade sociodemográfica levanta questões de exclusão e dependência, sobretudo ao nível do rendimento subsidiado, que define um forte constrangimento à empregabilidade do concelho. Faltam respostas diferenciadas para grupos como este, que acumulam fortes limitações no acesso ao mercado de trabalho.

No que respeita à estrutura de actividade, o concelho apresenta uma taxa de actividade de 52,7%, dos quais 58,89% correspondem a indivíduos do sexo masculino. Esta estrutura assenta num baixo nível de instrução, geralmente o ensino básico (57,4%), o que revela padrões baixos de formação e de empregabilidade em sectores mais exigentes e tecnologicamente mais avançados. Ao mesmo tempo, o concelho apresenta uma população jovem, o que se revela um *handicap* em contexto de crise económica ou de crescimento do desemprego. As baixas qualificações, associadas à juventude da população, criam um contexto adicional de vulnerabilidade social, para o que importa criar instrumentos de formação contínua e de requalificação profissional.

Aliás, de 1991 a 2001, o número de desempregados duplicou em V. N. de Gaia (de 6.849 para 12.358), com maior incidência nas pessoas do sexo feminino (56,4% dos casos).

A análise da estrutura económica, à luz da realidade social que a configura, permite detectar o perfil da empregabilidade do concelho, identificando a tipologia de emprego e desemprego, o nível de formação e qualificação e a estrutura sociodemográfica da população activa. Estes factores permitem detectar as linhas de força da intervenção social, de modo a que, por um lado, a inclusão destas populações e grupos seja sustentável no tecido económico existente e, por outro, os processos de inclusão assentem em níveis de rendimento e acesso a oportunidades de valorização pessoal, articulados com a efectiva base económica existente.

Algumas freguesias do concelho, como Vilar de Andorinho, Madalena, Canelas e Vilar do Paraíso, tiveram um acréscimo populacional tão elevado que se tornam algo específicas na globalidade da Área Metropolitana do Porto. Este crescimento foi muito alimentado pela forte regressão demográfica da cidade do Porto, entre 1981 e 2001, que promoveu uma descentralização da função residencial para territórios periféricos como as freguesias referidas.

No que respeita à estrutura económica e ao tecido produtivo de V. N. de Gaia, aspecto importante para compreender a questão da potencial oferta de emprego, a capacidade de resposta (ou a falta dela) às necessidades de emprego acompanha algumas tendências de debilidade e de obsolescência do tecido empresarial de toda a Área Metropolitana[82].

De facto, considerando a evolução dos estabelecimentos e das pessoas ao serviço, ao nível regional, assistimos a um progressivo decréscimo no distrito do Porto[83] (MTSS, 2002). Este é o maior decréscimo verificado no conjunto dos distritos de Aveiro, Braga, Faro, Leiria, Lisboa, Porto e Setúbal (MTSS, 2002), onde se concentram cerca de 75% dos estabelecimentos e 80% dos trabalhadores do continente. Esta progressão negativa verificada entre 2001 e 2002 registou uma taxa de 3,9% e incidiu até nos trabalhadores por conta de outrem com nível de escolaridade superior, como demonstram os Quadros de Pessoal (MTSS, 2002).

Existem em V. N. de Gaia 5.975 empresas, basicamente caracterizadas por um número reduzido de empregados (uma média de 11 empregados por empresa) e por baixas qualificações e tecnologias pouco avançadas. Estas empresas têm 66.097 pessoas ao serviço. Deste número, 34,1% estão empregados em empresas com 1 a 19 trabalhadores; 64,7%, em empresas com 20 a 99 trabalhadores; e 1,2%, em empresas com 100 e mais trabalhadores. De facto, este tecido empresarial caracteriza-se por uma reduzida capacidade de resposta à pressão de emprego, até porque se concentra em actividades económicas pouco avançadas. De facto, 15,2% das empresas gaienses têm a sua actividade económica no comércio por grosso e em agentes de comércio; 13,7% têm a sua actividade económica na construção e 11,9%, no comércio a retalho. Outras

[82] Esta tendência verifica-se com maior intensidade em V. N. de Gaia, o que atribui a este concelho a maior taxa de desemprego e de desemprego jovem da Área Metropolitana do Porto.

[83] A análise distrital ganha aqui relevância por ser a decomposição usada pelos Quadros de Pessoal do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (2002). A produção das estatísticas não ajuda a muitas das análises, desde logo devido às suas diferenciações de territórios e de indicadores utilizados.

actividades económicas como o alojamento e a restauração (8,3%) ou as pequenas e médias empresas na área da indústria siderúrgica e de mobiliário (5,9%) têm valores menos significativos no tecido económico do concelho (CEGEA, 2002).

Por seu lado, a Rede Social está constituída, mas não reúne os seus parceiros em Plenário, nem o seu Núcleo Executivo. Além disso, mantém debilidades de funcionamento que a incapacitam de promover candidaturas articuladas a programas de financiamento. Por outro lado, a Rede Social é sucessivamente desvalorizada pelos poderes municipais. Aliás, o facto de, até hoje, o exercício da Presidência da Rede ser determinado por inerência do cargo de Presidente da Câmara dificultou as dinâmicas institucionais paralelas[84].

Apesar de V. N. de Gaia ter sido um dos concelhos-piloto da fase experimental de aplicação do R.M.G., isso não impediu que o poder político tivesse sempre apostado numa relação preferencialmente directa com cada instituição, mesmo que essa prática pudesse aumentar a discricionariedade da acção política. A desvalorização da Rede Social levou a que a principal empresa municipal do concelho, a *GaiaSocial, E.M.*, responsável pela gestão da habitação pública e das suas problemáticas, não tenha aderido ao projecto, amputando assim a intervenção num domínio central da acção.

Esta desvalorização também contribuiu para a escassa dinâmica de constituição das Comissões Sociais de Freguesia, sendo o reflexo de uma desvalorização mais vasta de todos os domínios da acção social. São os casos da inexistência de um Conselho Municipal de Educação, da reduzida afectação de recursos ao pelouro da Acção Social e da transferência dos domínios da acção social para as IPSS do concelho. Por outro lado, são nulos os sucessos das candidaturas apresentadas (o programa *Ser Criança* e mais recentemente os programas *Progride 1* e *Progride 2* são alguns dos exemplos).

A Rede Social é um factor de acentuação das "exigências" de intervenção, servindo muitas vezes como local de questionamento e de discussão das opções nos domínios da acção social. Ao mesmo tempo, ela pode diminuir o protagonismo dos actores políticos, o que leva estes a optarem por uma relação mais directa e casuística que serve melhor os objectivos de promoção política[85].

---

[84] Esta questão foi corrigida pela Declaração de Rectificação 10-O/98.

[85] A manutenção da estratégia nacional da coligação PSD/PP, que se opôs mais ou menos deliberadamente a este tipo de iniciativas (e ao R.M.G. em particular), foi projectada a nível concelhio, o que não facilitou o processo.

A este alheamento institucional junta-se uma concepção instrumental autocentrada nos poderes políticos: em vez de ser mais um instrumento para a inserção, a acção social tornou-se um veículo de visibilidade institucional e de promoção política, originando assim a escassez de meios disponíveis para o trabalho nestes domínios[86].

Ao mesmo tempo, as instituições políticas participantes na Rede Social, veiculando as ideias responsabilizantes dos indivíduos, revelam julgamentos sociais sobre a pobreza e sobre os pobres muito tributários de convicções ideológicas claras[87]. Por outro lado, as instituições potencialmente críticas (com técnicos, com *know-how*, com papel activo) tornam-se mudas pela relação de dependência instrumental que mantêm relativamente ao poder político municipal.

A agravar esta situação, assiste-se ainda a uma crescente menorização dos Plenários da Rede Social. Na presença dos políticos, as convicções ideológicas sobrepõem-se à análise objectiva sobre a realidade; na presença dos técnicos (normalmente em representação ou em substituição dos políticos), não existe efectivo poder de decisão. Como raramente os dois agentes[88] se encontram, o poder decisório tende a ficar ainda mais concentrado na instância municipal. Assim, percebe-se que as dinâmicas no campo são organizadas a partir de um esquema complexo de relações assentes na dependência institucional e não raras vezes na estratégia político-partidária.

Por seu lado, a Rede Social está constituída, mas não reúne os seus parceiros em Plenário, nem o seu Núcleo Executivo e mantém debilidades de funcionamento que a incapacitam de promover candidaturas articuladas a programas de financiamento. Por outro lado, a Rede Social é sucessivamente desvalorizada pelos poderes municipais. A manutenção, até então, da função de Presidente da Rede por inerência do cargo de Presidente da Câmara dificultou as dinâmicas institucionais paralelas[89].

Apesar de V. N. de Gaia ter sido um dos concelhos-piloto da fase experimental de aplicação do R.M.G., isso não impediu que o poder político tivesse sempre apostado numa relação preferencialmente directa com cada instituição, mesmo que essa prática pudesse aumentar a discricionariedade da acção política. A desvalorização da Rede Social levou a que a principal empresa municipal do concelho, a *GaiaSocial, E.M.*,

[86] Entre 1999 e 2003, as Opções do Plano e os Orçamentos foram sucessivamente reduzindo as verbas disponíveis para a acção social, sendo uma grande parte delas aplicadas em transferências anuais (correntes ou de capital) para instituições do concelho.
[87] Entrevista 2.
[88] Entrevista 2.
[89] Esta questão foi corrigida pela Declaração de Rectificação 10 – O/98.

responsável pela gestão da habitação pública e das suas problemáticas não tenha aderido ao projecto, amputando assim a intervenção num domínio central da acção.

Esta desvalorização também contribuiu para a escassa dinâmica de constituição das Comissões Sociais de Freguesia, sendo o reflexo de uma desvalorização mais vasta de todos os domínios da acção social (é o caso da inexistência de um Conselho Municipal de Educação, da reduzida afectação de recursos ao pelouro da Acção Social e da transferência dos domínios da acção social para as IPSS do concelho). Por outro lado, são nulos os sucessos de candidaturas apresentadas (o programa *Ser Criança* e mais recentemente os programas *Progride 1* e *Progride 2* são alguns dos exemplos).

A Rede Social é um factor de acentuação das "exigências" de intervenção, servindo muitas vezes como local de questionamento e de discussão das opções nos domínios da acção social. Ao mesmo tempo, a Rede Social pode diminuir o protagonismo dos actores políticos, o que os leva a optar por uma relação mais directa e casuística, servindo melhor aos objectivos de promoção política[90].

A este alheamento institucional junta-se uma concepção instrumental auto-centrada nos poderes políticos: em vez de ser mais um instrumento para a inserção, a acção social tornou-se um veículo de visibilidade institucional e de promoção política, resultando numa escassez de meios disponíveis para o trabalho nestes domínios[91].

Ao mesmo tempo as instituições políticas participantes na Rede Social estão eivadas de julgamentos sociais sobre a pobreza e sobre os pobres, muito tributários de convicções ideológicas claras[92]. Por um lado, veiculam as ideias responsabilizantes dos indivíduos. Por outro, as instituições potencialmente críticas (com técnicos, com *know-how*, com papel activo) tornam-se mudas pela relação de dependência instrumental que mantêm relativamente ao poder político municipal.

Assiste-se ainda a uma crescente menorização dos Plenários da Rede Social. Quando estão presentes os políticos, as convicções ideológicas sobrepõem-se à análise objectiva sobre a realidade; quando estão presentes os técnicos (normalmente em representação ou em substituição dos políticos) não dispõem de efectivo poder de

[90] A manutenção da estratégia nacional da coligação PSD/PP, em oposição mais ou menos deliberada a este tipo de iniciativas (e ao R.M.G. em particular), foi projectada a nível concelhio, o que não facilitou o processo.

[91] As Opções do Plano e os Orçamentos, entre 1999 e 2003, foram sucessivamente reduzindo as verbas disponíveis para a acção social, sendo uma grande parte delas aplicadas em transferências anuais (correntes ou de capital) para instituições do concelho.

[92] Entrevista 2.

decisão. Como raramente vão os dois agentes[93], o poder decisório tende a ficar ainda mais concentrado na instância municipal. Assim, percebe-se que as dinâmicas no campo são organizadas a partir de um esquema complexo de relações assentes na dependência institucional e não raras vezes na estratégia político-partidária.

No que respeita aos recursos disponíveis em V. N. de Gaia, em termos de acção social, o panorama não é vasto. O concelho apresenta um reduzido leque de respostas sociais, com relativa descoordenação e dispersão territorial. Proliferam instituições com acções pontuais e uma relação ténue com os poderes municipais, que normalmente se cinge à atribuição do subsídio anual por parte da Câmara Municipal. No entanto, escasseiam as instituições com projectos efectivos no terreno e com capacidade de manter um trabalho estruturado nos domínios da acção social. O quadro seguinte sistematiza (actualizando os dados) as entidades e as acções identificadas pelo Diagnóstico Social, evidenciando a escassez de respostas nos vários domínios[94].

Quadro 23 – Instituições e Serviços na área social, em V. N. de Gaia

Entidade[95]	Acções
APPACDM	Promoção de inclusão de pessoas portadoras de deficiência.
CERCIGAIA	Intervenção precoce financiada pelo programa "Ser Criança".
MISERICÓRDIA DE GAIA	Acções na área da terceira idade (lar e demais valências).
CENTRO SOCIAL DE S. FÉLIX DA MARINHA	Projecto de formação profissional direccionado para adultos.
CSSTCMSGaia	*Empresa de Inserção de Jardinagem*: visa integrar/inserir desempregados no mercado de trabalho.
	Projecto "*Sentido Proibido*": visa ocupar os tempos livres das crianças em escolas onde não existe ATL.
	Projecto "*Informar para Intervir e Integrar*": visa ajudar as famílias residentes nos bairros sociais de Perosinho e Serzedo.
	Projecto "*A caminho da inclusão*": dirigido a desempregados oriundos da Europa de Leste.
	Projecto "*Formar para Empregar*": dirigido a licenciados de áreas de difícil inserção no mercado de trabalho.
CRPG	Acções de Formação Profissional.

[93] Entrevista 2.
[94] Esta questão foi sucessivamente abordada nas entrevistas (quer nas de carácter exploratório, quer nas realizadas posteriormente ao inquérito), como um factor de fragilização da acção social em V. N. de Gaia.
[95] Dados existentes e disponíveis no momento da realização da pesquisa, actualizando já os dados do Diagnóstico Social de Vila Nova de Gaia.

CRUZ VERMELHA	Empresa de inserção
	Cursos de formação profissional.
	Projecto "*Mina*": em 2003 decorreu a fase de formação (cerca de 3 formações num total de 35 indivíduos) em 2004 decorre a fase de consultadoria (9 indivíduos).
	Projecto "*Espaço no Feminino*": compreende uma componente de estudo e uma componente de intervenção.
	Inserção/emprego: financiamento através do IEFP.
PROJECTO "*GIRU*" - EQUIPAS DE RUA	Este projecto tem como objectivo o contacto com a população toxicodependente, distribuindo seringas e preservativos e encaminhando esta população para as instituições e serviços.
PLANOS DE URBANIZAÇÃO	Estão em elaboração Planos de Urbanização que incorporam a estratégia de desenvolvimento do concelho no âmbito do território e que poderão vir a ter reflexos nas dinâmicas de fixação de população, nas respectivas áreas de projecto e de criação de emprego, como os parques industriais da zona industrial de Sandim e da zona industrial de Brandariz.
GAIANIMA, E.M.[96]	Desporto Escolar, Formação Desportiva (desenvolvimento do projecto Centros de Formação Desportiva por Modalidade nos escalões de formação de jovens não federados), Fomento Desportivo (implementação de um quadro competitivo próprio), Recreação e Lazer (implementação de acções visando a promoção da prática e da animação desportivas).
	Equipamentos Desportivos: mapa seguinte.
	Desporto para Deficientes: este projecto implica o transporte escola-piscina e piscina-escola.
	Academia Sénior: actividades lúdicas, culturais e desportivas, dirigidas a pessoas reformadas ou domésticas, residentes em V. N. de Gaia.
	Desporto Mais: actividades desportivas dirigidas aos utentes dos Centros de Dia, Centros de Convívio, Lares da 3.ª Idade.

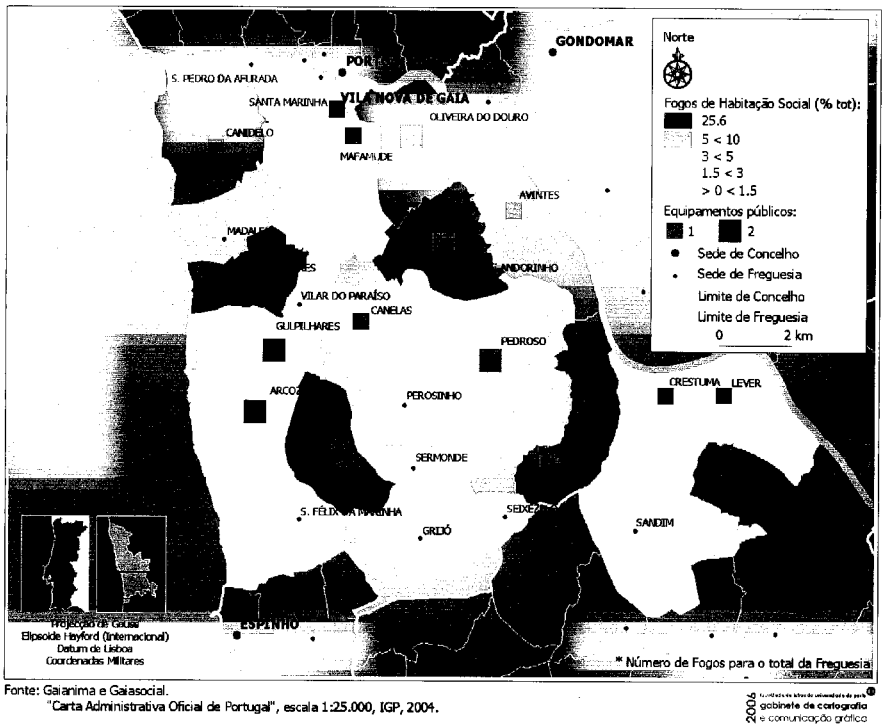
Fonte: Diagnóstico Social, 2003.

Podemos, pois, perceber uma escassez de meios disponíveis, bem como respostas institucionais exíguas. Por outro lado, parece não haver uma ligação entre as problemáticas definidas como prioritárias pelas instituições[97] e as respostas concretas.

[96] A *Gaianima - Equipamentos Municipais, E.M.* é uma empresa detida pela Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, que tem por objecto principal o estabelecimento, gestão e exploração dos equipamentos públicos municipais, nomeadamente desportivos, bem como a promoção de eventos desportivos, criativos, lazer, culturais e de fomento do desporto no Município.

[97] Desde logo, pelo Diagnóstico Social de V. N. de Gaia.

Mapa 4 – Fogos de habitação social (%) e equipamentos públicos, por freguesia



Fonte: Gaianima e Gaiasocial.
"Carta Administrativa Oficial de Portugal", escala 1:25.000, IGP, 2004.

Nesta linha de análise, sistematizam-se agora as principais potencialidades e constrangimentos existentes, no âmbito desta problemática, no concelho de V. N. de Gaia.

No que respeita às potencialidades, desde logo a dinâmica de crescimento da taxa de actividade revela uma população inserida na estrutura produtiva e com elevado peso percentual. Esta concentração de população activa marca a diferença do concelho na área metropolitana, pela possibilidade de se poder assumir como pólo produtivo e motor de dinamismo económico.

Por outro lado, a proliferação da mão-de-obra feminina representa neste momento o sector onde as taxas de crescimento são mais relevantes. A entrada massiva das mulheres no mercado de trabalho revela uma recomposição familiar, onde o par nuclear é economicamente activo. Esta situação define um novo perfil de respostas sociais, mas também um conjunto de subsectores económicos que ganham peso e implicam respostas de empregabilidade adequadas, nomeadamente na conciliação com a vida familiar e a igualdade de oportunidades.

Ao mesmo tempo, o escalão etário muito jovem, que constitui a fatia mais relevante da população activa, é superior ao da média da Área Metropolitana, o que representa uma forte potencialidade por permitir atravessar com êxito períodos de reconversão socioprofissional. A modernização do tecido económico e a introdução de novas tecnologias estão directamente ligadas a este factor sociodemográfico, o que em V. N. de Gaia se revela como potencial factor de competitividade.

Uma outra potencialidade do concelho tem que ver com o facto de as profissões com um crescimento mais acentuado no concelho serem as mais qualificadas: trabalho intelectual e quadros superiores, seguidos dos quadros médios e dos serviços. Esta tendência indicia a fixação no concelho de um capital humano fundamental para a atractividade de centros de decisão regionais e revela, simultaneamente, a oportunidade de modernização e competitividade do concelho.

Finalmente, tal como a Área Metropolitana, V.N. de Gaia entrou no processo de terciarização da economia, como o expressa a recomposição por sectores de actividade da população activa com um peso crescente do concelho neste movimento de modernização económica.

Os constrangimentos são múltiplos, complexos e estruturais: o baixo índice de escolaridade da população activa, situado na esmagadora maioria no ensino básico, o reduzido número de licenciados e a quase ausência do nível médio de escolaridade[98]. Esta estrutura de escolarização é um fortíssimo constrangimento à capacidade de desenvolvimento social, pela necessidade que impõe de requalificação e formação da população activa.

Por outro lado, existe um desequilíbrio na estrutura do desemprego, que é tendencialmente feminino e de baixas qualificações. Além disso, o peso e a relevância da procura do primeiro emprego indiciam uma incapacidade de absorção dos novos candidatos ao emprego. Esta incapacidade revela uma desaceleração na criação de novos empregos e um desajuste em relação à procura no concelho.

Ao mesmo tempo, sublinha-se o peso estrutural do desemprego desqualificado no concelho. De facto, com o encerramento de empresas empregadoras de mão-de-obra intensiva e desqualificada, verificou-se um aumento significativo do desemprego,

[98] Embora esta última tendência seja o reflexo de uma tendência mais vasta de progressivo desaparecimento dos cursos médios.

nomeadamente de um desemprego de longa duração com tendência crescente. Este perfil de desemprego é de extrema complexidade na intervenção e exige uma política concertada ao nível da integração de respostas de empregabilidade de forte cariz social.

Finalmente, o concelho apresenta valores elevados no que se refere à população sem actividade económica, com particular incidência na população feminina com filhos.

Estamos portanto perante um conjunto de características que acentuam as fragilidades do tecido económico e empresarial gaiense, incapaz de promover respostas às necessidades existentes e até de acompanhar as inovações tecnológicas em vários sectores de actividade. Este enquadramento, imprescindível para conhecer o território em análise, tem implicações fortes na definição do universo amostral considerado, que veremos de seguida.

5.3. Os processos de imobilização social

Se o critério de "assistência" uniformiza os beneficiários do R.M.G. e demonstra a transversalidade de categorias que atravessa, bem como a sua multidimensionalidade analítica, o carácter relacional e multidimensional dos imobilismos sociais fornece-lhes capacidade explicativa.

Como sustenta Rogério Roque Amaro (Amaro, 2000), os processos de inclusão social resultam de um conjunto de dimensões operativas que os constituem. Desde logo, a dimensão do "Ser" (relativa às características da personalidade, da auto-estima e do auto-reconhecimento), mas também a dimensão do "Estar" (relativa às redes de pertença social, às redes de vizinhança e aos grupos de interacção na sociedade). Depois, a dimensão do "Fazer" (relacionada com o emprego, as tarefas socialmente reconhecidas e as formas de trabalho não remunerado) e a dimensão do "Criar" (traduzida na assunção de iniciativas, na definição e concretização de projectos e na participação na sua execução). Finalmente, existem as dimensões do "Saber" (o acesso à informação é fundamental à tomada de decisões e ao espírito crítico) e do "Ter" (os níveis de rendimentos disponíveis e o acesso que podem promover ao consumo) (Amaro, 2000).

A matriz interpretativa da presente investigação passa por testar a pertinência analítica dos "*imobilismos sociais*", entendidos como processos sociais

multidimensionais que promovem e facilitam a inércia dos indivíduos relativamente às dinâmicas sociais de mudança e que têm uma presença cumulativa na explicação dos processos de vulnerabilização social, de desqualificação e de desafiliação.

A noção de *"desafiliação"* emerge da conceptualização de Robert Castel (1991). Este autor propõe uma classificação que distingue os estatutos em função da pertença às vertentes do trabalho e sócio-relacionais. Castel entende que as situações de pobreza são o resultado ou efeito de situações que conjugam dois vectores: um eixo de ausência de integração por via do trabalho e um eixo de fragilização de sociabilidades sociofamiliares (Castel, 1991). Considerando estes dois eixos, Castel distingue três zonas diferentes: a *zona de integração*, isto é, aquela em que os indivíduos dispõem de garantias de um trabalho permanente e mobilizam suportes relacionais sólidos; a *zona de vulnerabilidade*, que associa a precariedade do trabalho à fragilidade relacional; e a *zona de "desafiliação"*, que conjuga a ausência de trabalho com o isolamento social.

Quadro 24 – Caracterização do processo de desafiliação

	Pertença à ordem do trabalho	Não-pertença à ordem do trabalho
Pertença à ordem sócio-relacional	*Integração*	*Assistência*
Não-pertença à ordem sócio-relacional	*Vulnerabilidade*	*Desafiliação*

Adaptação: ISS, 2005.

O cruzamento destas dimensões define quatro modalidades de existência social segundo um *continuum* que vai desde a integração à mais forte dependência social, como o quadro acima clarifica.

A exclusão enquadra situações de precariedade, de risco e de desintegração social, afectando vastas camadas da população. Estas tendências resultam da transformação global das sociedades mais desenvolvidas, cujas estruturas económicas e produtivas tendem a tornar socialmente "desqualificantes" (Paugam, 1991) todos os indivíduos que não se enquadram nos processos de flexibilização e de competitividade da economia neoliberal vigente. Assim, as formas atípicas de trabalho e de contratação aumentam, fomentado situações de fragilidade contratual, precariedade e débeis laços

sociais. Depois dos desempregados e dos incapacitados, que nos habituáramos a ver em situações de fragilidade, surge um novo grupo social: o dos trabalhadores desqualificados e desactualizados face às inovações tecnológicas e aos novos modelos de contratação, que passam a estar incluídos no conjunto dos sujeitos em condições de vulnerabilidade social.

Os processos de imobilização social resultam de uma acção tendencialmente cumulativa que consiste em várias dimensões da vida dos indivíduos se tornarem fragilizadas na relação social. Nessa perspectiva, não se trata de considerar que a acção social não se produz, nem se trata de pensar que os indivíduos deixam de participar na dinâmica da relação social. Trata-se de compreender as dimensões relacionais que ficam dificultadas ou impedidas pela escassez de recursos e pela impossibilidade de mobilizar os indivíduos para a relação social. Desta forma, gera-se uma re-socialização, embora desvalorizada, que acompanha o processo de dessocialização. São portanto abordados factores de reconfiguração de uma identificação desvalorizada e uma estigmatização, que permitem, não tanto efectivos processos de mobilidade social (ascendente), mas mais uma transição entre condições socioeconómicas precárias e estatutos sociais desqualificados.

A perspectiva incide menos nos sujeitos do que nos mecanismos sociais e institucionais que produzem os factores de pobreza e para os quais contribuem a participação de factores e elementos objectivos (materiais) e subjectivos (representações simbólicas, auto-estimas e percepções subjectivas). Assim, *"como falar de inserção ou de integração numa cultura que perdeu a sua unidade e se pulverizou em espaços culturais diversificados dentro de uma mesma sociedade global?"* (Fernandes, 1995: 17). Estas dimensões dão aos sujeitos uma dimensão activa no processo de desqualificação, reproduzindo, contrariando ou transaccionando os processos.

Tentamos, desta forma, aprofundar o conceito de Éric le Breton (2005), segundo o qual a mobilidade condiciona o acesso ao emprego. Para o autor, a mobilidade quotidiana (a capacidade de se deslocar, de circular no território) é um factor central do processo de inserção e gera diferentes categorias de "*insulares*" (Breton, 2005), ou seja, pessoas cuja mobilidade quotidiana se limita a um raio de poucos quilómetros e que acumulam factores adicionais de vulnerabilização social. No caso francês, segundo Breton, estas pessoas perfazem cerca de um milhão de beneficiários de mínimos sociais. Tratando-se de uma questão que não se limita ao transporte, mas que requer recursos

psicomotores e saberes específicos, o autor sustenta a pertinência de um "*serviço público de mobilidade*", de relevante articulação com o domínio mais vasto das políticas sociais (Breton, 2005).

Estamos, pois, perante um processo de fragilização simbólica e da auto-estima dos sujeitos que resulta deste processo de mudança organizada de estatuto, mas também do processo social de designação/etiquetagem que o acompanha. Trata-se de considerar que os factos sociais em geral e os factos assistenciais em particular podem ser vividos como uma cerimónia de degradação estatutária. Desta forma, articula-se a dimensão simbólica com as dimensões económicas e sociais e produzem-se mecanismos de bloqueio dos recursos, das capacidades e das motivações dos indivíduos para o processo de inserção social.

Estes processos de imobilização social podem constituir-se de forma cumulativa, ou seja, abrangendo várias dimensões de fragilização social. São os casos dos indivíduos portadores de deficiências que mantêm simultaneamente baixas qualificações, dependências institucionais e fracos rendimentos, bem como das mulheres que acumulam reduzidas qualificações com uma localização residencial desvalorizada (Mongin, 2005) e um progressivo afastamento das redes de participação e de poder.

Trata-se de alargar a análise para além do estudo dos processos de exclusão, nomeadamente no que respeita à relação de assalariamento dos sujeitos. De facto, essa relação (ou a sua inexistência) pode ser o produto de um conjunto de debilidades que, a montante, intervêm na fragilização relacional dos sujeitos, construindo o processo de isolamento e a desafeição ao trabalho. Desta forma, podemos explicar objectivamente e sem juízos de valor precipitados a ausência de motivação para o trabalho e para uma relação de assalariamento[99]. Do mesmo modo, podemos também explicar a interiorização de uma "*miséria de posição*" (Bourdieu, 1993) que se torna consciente para o sujeito e factor de etiquetagem e de estigmatização social. Estamos assim perante um processo de degradação da relação social, de um "movimento para baixo" cuja dinâmica escapa ao sujeito (Bourdieu, 1993).

[99] Este aspecto tem garantido um largo argumentário ideológico a todos aqueles que visam denegrir a condição social dos "assistidos" (associados ao laxismo e à acomodação), lançando sobre eles o ónus da culpa pela sua situação (individualizando a explicação) e prosseguindo o projecto de desmantelamento das políticas de inserção (afinal, o seu grande projecto).

Neste contexto, parece estar posta em causa a possibilidade de uma inserção social, devido às dificuldades de ultrapassar os pretensos desajustamentos dos sujeitos. Esta inadaptação dos sujeitos pode traduzir-se nos sucessivos fracassos das políticas sociais, nos afastamentos recíprocos entre técnico e sujeitos e, paralelamente, no incremento de um sentimento generalizado de insegurança[100]. Confunde-se, assim, a inserção social com a assimilação. Alguns discuros políticos e institucionais passam a acusar as pessoas pela sua situação, "*em vez de apontarem uma sociedade incapaz de assegurar a igualdade de direitos e de oportunidades a todos*" (Vidal, 2005). Significa isto que, em vez de se promover o alargamento do espectro de oportunidades efectivas de inserção social, promove-se o alargamento das esferas de controlo securitário.

Trata-se, ao mesmo tempo, de uma análise que visa "decompor" as dimensões do processo de vulnerabilização social e de exclusão, para além da sua vertente económica. Esta análise poderá porventura constituir um instrumento de acção, na medida em que consiga, a partir da referida decomposição, fazer incidir nelas o enfoque da intervenção, com vista à inversão do processo. No entanto, isto implica um modelo de intervenção mais individualizado junto dos sujeitos, uma intervenção multidimensional e uma reformulação dos modelos de intervenção tradicionais (Capucha, 2000a). É necessário, assim, alterar o princípio da uniformidade de tratamento e abandonar um modelo de normalização institucional que mais não parece ser do que a obediência à lógica burocrática e administrativa que trata de forma igual os sujeitos com trajectórias sociais e características totalmente distintas[101]. O objectivo é, pois, criar um modelo que vise também promover a compreensão sobre os modelos institucionais de actuação, assumindo que aí também se encontram factores facilitadores do processo de exclusão social e do seu carácter reprodutor.

Num campo marcado por lutas e conflitos (também nas populações mais desfavorecidas), a mobilização de recursos e de estratégias (de negociação, de pressão, de reivindicação) é um elemento fundamental de participação e de mobilização. Ainda que estejamos perante conflitos com elevada visibilidade pública, as dificuldades de mobilização são crescentes: a contratação colectiva em crise, a desvinculação e a precariedade assumem-se como alguns dos factores inibidores da mobilização e da

[100] Trata-se de um modelo assente na arrogância tecnocrática que pretende construir a inserção das pessoas, independentemente das suas características e especificidades, exercendo assim um controlo totalitário contraproducente.

[101] Trata-se de assumir a importância da paciência e da persistência da intervenção nas políticas sociais da continuidade, bem como a desejável articulação destas com o desenvolvimento (Capucha, 2000a).

reivindicação. Com a consequente crise de algumas instâncias de representação, como os sindicatos, afectados pelo fim progressivo da contratação colectiva, as populações mais desfavorecidas ficam desmunidas e socialmente incapazes de (se) mobilizarem em prol de um projecto de mudança.

Promove-se, assim, uma organização social que tende a reduzir as margens de poder, de autonomia e de liberdade, com a consequente retirada de instrumentos, recursos e capitais de forma multidimensional. Assiste-se, deste modo, à redução das lutas e dos conflitos[102] até ao limite da coesão dependente e fragilizada. O campo social não se torna, pois, "imóvel" ou "imobilizado"; ele cria mecanismos de imobilização das potencialidades de contestação ao seu próprio funcionamento, levando à sua reprodução. Ao mesmo tempo, este processo de fragilização social da iniciativa e da motivação dos indivíduos, produzido pela dinâmica social, torna-se explicação culpabilizante para a condição dos indivíduos, transformando um processo de possível vitimização num processo de justificadora culpabilização (dependente e inibidora).

Não há aqui negação dos espaços de possibilidades. Há antes afirmação dos espaços de diluição do poder e de fragilização do poder de contestação. A conflitualidade desloca-se, tornando-se intra-grupal: as lutas e o conflito mantêm-se, sendo apenas deslocados e reconfigurados. "Deslocados" da lutas de classes para a luta entre grupos e entre estatutos precários, e "reconfigurados" como aspectos de insegurança e de instabilidade que põem em causa a ordem vigente.

[102] Uma redução muitas vezes precipitadamente interpretada como aumento de coesão social.

Quadro 25 - Quadro multidimensional dos Imobilismos Sociais

Imobilismos somáticos / físicos	Resultantes de *handicaps* e deficiências adquiridas ou inatas, que dificultam a inserção socioprofissional.
Imobilismos territoriais	Resultantes das características da residência e do território, das suas envolventes e das suas disponibilidades infra-estruturais, donde ressalta a localização residencial em contexto (desvalorizado e estigmatizado) de habitação social. Como sustenta Touraine, a emergência e o fortalecimento da estrutura urbana moderna substitui a desigualdade pela segregação (Touraine, 1993).
Imobilismos de competências	Resultantes de diminutas competências, profissões desqualificadas, contratos precários e baixos níveis de formação e de salários, que induzem práticas sociais em geral e culturais em particular também débeis.
Imobilismos relacionais	Resultantes de mecanismos de reprodução social das condições de vida da família ascendente, marcando decisivamente a continuidade e a reprodução de processos de vulnerabilização dos sujeitos e a sua potencial reprodução para os descendentes.
Imobilismos de poder	Resultantes de um afastamento das redes de participação e de poder, com uma diminuta participação em redes de poder e de influências.
Imobilismos de representações	Resultantes de identidades desvalorizadas, de baixas auto-estimas e de representações sobre a vida e a sociedade bastante negativas ou, como referiu Dominique Schnapper, uma "impaciência" crescente face ao Estado e aos seus mecanismos de organização e resposta social (Schnapper, 2002).
Imobilismos institucionais	Resultantes de mecanismos de criação e aprofundamento de dependências institucionais, assim como das próprias dinâmicas auto-reprodutoras das instituições, ao invés da lógica da interinstitucionalidade e do trabalho reticular.
Imobilismos materiais	Resultantes de débeis condições financeiras e materiais, que facilitam condições materiais de vida exíguas e marcadas pela dependência assistencial.

Assim, importa proceder à revalorização do conceito de "*miséria de posição*" (Bourdieu, 1993). Esta noção, socialmente menos evidente do que a "*miséria de condição*" (associada à grande miséria e à pobreza absoluta), é mais forte do ponto de

vista psico-social e é ainda passível de provocar sofrimentos muitas vezes imperceptíveis que desregulam a auto-estima, as relações entre os indivíduos e entre estes e os vários domínios da estrutura social vigente[103]. As desigualdades passam a reproduzir-se de forma cumulativa e dinâmica, alargando as margens de dependência aos vários domínios da vida social. Geram-se as "*desigualdades multiplicadas*" de que fala François Dubet (2003). De facto, o que mudou nos processos de exclusão foi a diversificação dos campos onde a exploração (económica, simbólica...) se processa (Capucha, 2005; Dubet, 2003).

Esta precariedade dos laços sociais e da vida social assenta na ausência de perspectivas e de projectos de vida mais duradouros que acentuam a ideologia de uma vida sem objectivos, de um dia-a-dia vivido com a insegurança de quem reconhece ter vínculos fragéis e perspectivas reduzidas[104]. Deixam de fazer sentido a luta pela consistência da vida social e a "*luta pelo reconhecimento*" (Honneth, 2000). Ora, como vários autores demonstram, o reconhecimento pelos outros é um elemento indispensável para a construção da identidade (Honneth, 2000; Garcia, 2000; entre outros).

A par das inovações tecnológicas, assistimos no Ocidente a novas formas de "*desconstrução do mundo do trabalho*" (Boltanski e Chiapello, 1999), que incluem as transformações das formas de organização do trabalho, o aumento do desemprego estrutural, a precariedade contratual e a segmentação do mercado de trabalho, bem como a fragilização dos mecanismos de regulação colectiva e de representação sindical e a redução e desvalorização das áreas onde o Estado-Providência intervém. Deste modo, aumentam as formas atípicas de trabalho e de geração de rendimentos, como o trabalho infantil, a precariedade ou ausência de vínculos, o trabalho ao domicílio, a contratação colectiva reduzida em benefício da negociação individual, a subcontratação, etc. Apesar destas realidades, que trataremos adiante, no que se reporta ao caso português, o desemprego tem assumido uma importância cada vez maior nesta crescente instabilidade e desregulação, estabelecendo o "*fim do capitalismo organizado*" (Lash e Urry, 1997).

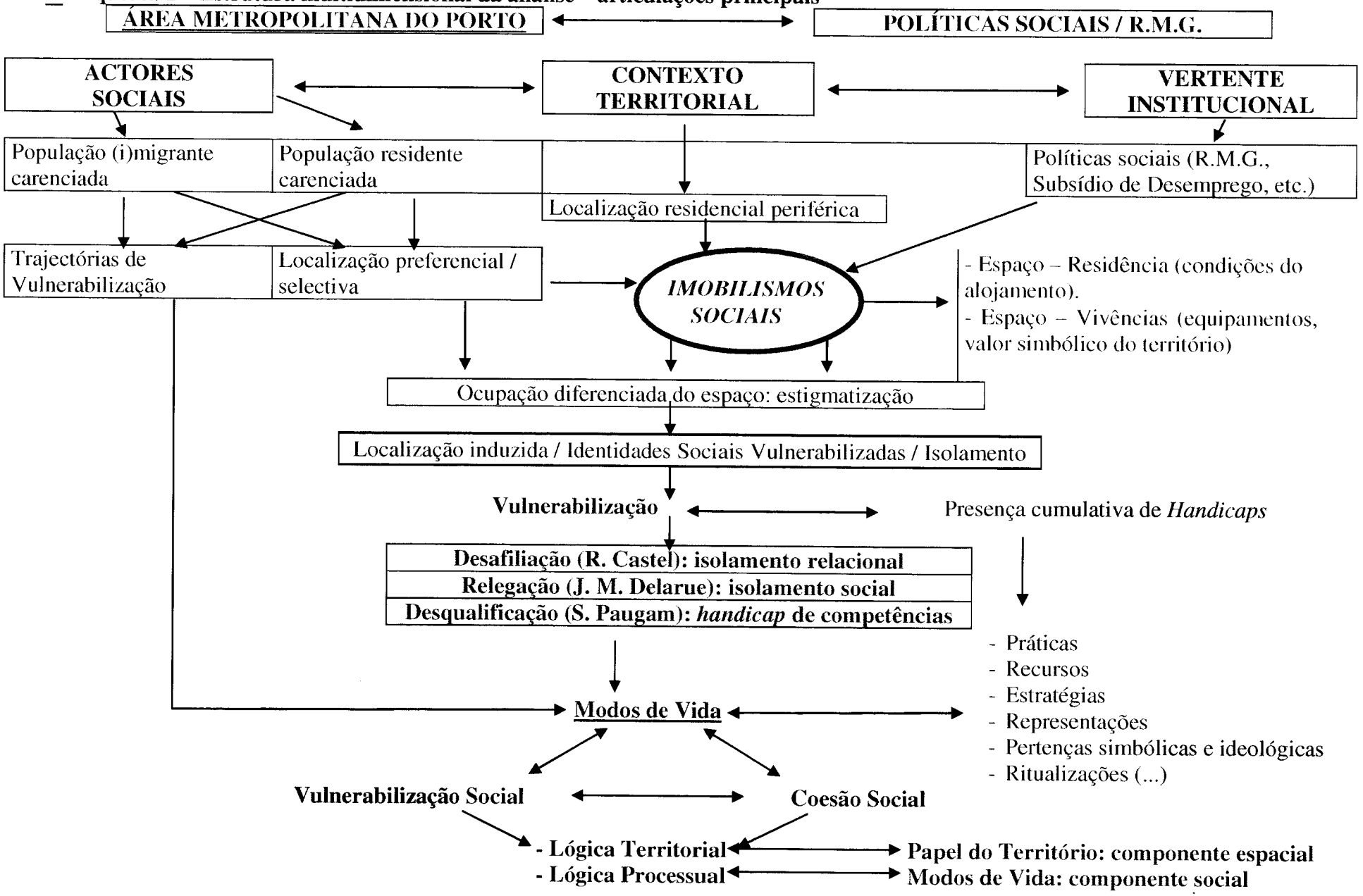
De facto, a crise de cidadania das sociedades capitalistas, caracterizada pelo particularismo de interesses, o imediatismo, a quebra do sentido de solidariedade de classe entre trabalhadores, a heterogeneidade de apoio e base social, assim como a

[103] Não se trata de uma abordagem determinista ou fatalista. Como o próprio Bourdieu refere, "*ce que le monde social a fait, le monde social peut, arme de ce savoir, le défaire*" (Bourdieu, 1993).
[104] Características evidenciadas pelos resultados do trabalho empírico, como veremos.

fragilização dos movimentos colectivos (sindicatos ou movimentos sociais), pode comprometer o apoio político à manutenção de um projecto contemporâneo de *welfare state* (Offe, 1984). Ora, *"uma das dificuldades da luta política actualmente é que os dominantes, tecnocratas ou epistemocratas, de direita ou de esquerda, são partidários da razão e do universal: caminhamos em direcção a universos nos quais, cada vez mais, serão necessárias justificativas técnicas, racionais, para dominar, e nos quais os próprios dominados poderão e deverão, cada vez mais, utilizar-se da razão para defender-se contra a dominação, já que os dominantes, cada vez mais, invocarão a razão e a ciência para exercer a sua dominação"* (Bourdieu, 1994: 156).

Por seu lado, a construção de tipologias é um dos procedimentos mais relevantes para a operacionalização das análises nas ciências sociais (Schnapper, 1998). Assim, "*Ordenar os materiais recolhidos, classificá-los segundo critérios pertinentes, encontrar as variáveis escondidas que explicam as variações das diferentes dimensões observadas, tais são os objectivos mais correntes de uma tipologia*" (Demaziére *et al.*, 1997). Importa referir que, frequentemente, o uso de tipologias acaba por ser redutor ao tentar enquadrar cada caso nacional num tipo predefinido, sem ter em conta que muitos dos casos concretos têm enormes especificidades e encerram situações híbridas. Sendo assim, as tipologias não visam senão a criação de tipos-ideais, de forma a enquadrar esquematicamente a realidade mas sem a reduzir aos limites exclusivistas de uma determinada tipologia que possa fazer esquecer as especificidades próprias e simultaneamente as multiplicidades inerentes a cada um dos sistemas sociais. Trata-se, no entender de Passeron, de uma "*uma reconstrução interpretativa da realidade*" (Passeron, 1991), uma "*operação de estilização da realidade social para melhor a compreender*" (Passeron, 1991), e o seu objectivo é introduzir elementos de compreensão das condutas dos indivíduos e das dinâmicas sociais numa perspectiva mais ampla e mais histórica das sociedades (Schnapper, 1998).

_ Esquema 1 – Estrutura multidimensional da análise – articulações principais



Serge Paugam (1996) propôs uma tipologia das situações de pobreza a partir das formas estabilizadas e construídas socialmente das relações de troca entre grupos sociais desiguais nas sociedades globais. Os tipos propostos são a "pobreza integrada" (que remete para a pobreza no sentido tradicional), a "pobreza marginal" (que remete a questão tanto para a pobreza no sentido tradicional, como para a exclusão social) e a "pobreza desqualificante" (que remete para a noção de exclusão social, por oposição à noção de pobreza). Quanto à noção de desqualificação, ela procura ultrapassar a ideia que associa a pobreza à estrita capacidade de mobilizar recursos materiais (Paugam, 1996).

A ausência de recursos monetários deve ser analisada considerando um conjunto de circunstâncias pessoais e sociais que, numa lógica relacional (Bourdieu, 1993), impedem, por razões de saúde, de ocupação remunerada ou de instrução de capital negociável, o acesso a direitos. A "desqualificação social" é definida pelos desajustamentos a que são sujeitos aqueles que não participam na vida económica e social, designando também as vertentes subjectivas das vivências sociais e as relações sociais que se estabelecem uns com os outros (ISS, 2005).

Considerando a inserção socioprofissional, Luís Capucha parte da natureza dos problemas que se colocam aos diferentes grupos sociais de desfavorecidos e do tipo de respostas específicas que a sua situação exige, para criar uma tipologia assente em três categorias (Capucha, 1998): *processos sociais objectivos* (influenciadores das condições de existência), *dinâmicas subjectivas* (formas de reagir a dificuldades quotidianas, identidade social prescrita...) e *dinâmicas relacionais* (decorrentes da conjuntura sociopolítica). A identificação destas causas para explicar as situações de pobreza parece ser fundamental, já que permite cruzar problemas objectivos com problemas subjectivos, através do sentido dado pelos próprios actores sociais às suas vivências, às suas reacções aos estigmas e às formas encontradas para superar constrangimentos situacionais (ISS, 2005).

Assim, tendo em conta a sistematização teórico-empírica anterior, podemos identificar as hipóteses orientadoras da investigação a partir dos enunciados que se seguem.

Em primeiro lugar, os beneficiários do R.M.G. constroem *modelos específicos orientadores de vida*. Esses modelos são marcados por trajectórias de dependência

económica e social, na medida em que a vertente da inserção seja desvalorizada em função da vertente da mera prestação pecuniária. Assim sendo, a "*crise da relação salarial é também uma crise de identitária*" (Guerra, 1997: 160). A condição de "assistido" significa então uma indelével marca (estigma) no processo de construção das identidades dos beneficiários e nas suas práticas, modos de vida, redes de solidariedade, mecanismos de (re)produção social, representações sociais, estruturação dos territórios e configuração das práticas institucionais. Ela é, aliás, desde logo, uma marca do processo de transmissão geracional dos factores de vulnerabilidade. Na linha de Bourdieu, o espaço social de posições existe através do *habitus*, um sistema de disposições que consiste no conjunto de relações interdependentes e de situações subjectivas construídas numa lógica relacional e disposicional (Bourdieu, 1993).

Ora, as políticas de "mínimos garantidos" são um instrumento importante para o controlo da pobreza (Guibentif e Bouget, 1997) e em todos os países da União Europeia originaram debates importantes (Ferrera *et al.,* 2000b). De facto, a sua pertinência na segurança social, as condições de acesso e a exigência do controlo de recursos (*means test*), a sua relação com as políticas laborais (salário mínimo e inserção laboral), a exigência de inserção, o reconhecimento de direitos para as pessoas receptoras dos benefícios, bem como o carácter mais ou menos descentralizado e a conexão com um rendimento básico universal (van Parijs, 2000) são aspectos amplamente discutidos. Já os impactos e a eficácia desta medida variam de acordo com o sistema de protecção social, os critérios de acesso e os seus montantes, a dinâmica do mercado de trabalho, a implicação dos actores socioeconómicos e as estruturas locais e da cultura social (Paugam, 1999).

Em segundo lugar, a *persistência de uma desadaptação e de um conjunto de imobilismos sociais* aumenta a possibilidade de entrada, manutenção e perpetuação de situações de pobreza e de exclusão social. Essa questão torna-se ainda mais relevante nos beneficiários do R.M.G., podendo constituir-se como um factor de vulnerabilidade no que respeita ao seu potencial de inserção social. Descurando os factores de entrada, manutenção e perpetuação na condição de "assistido", a medida torna-se pouco relevante enquanto mecanismo de inserção, embora mantenha importantes dimensões de ajuda pecuniária. Torna-se assim necessário testar a validade conceptual dos "imobilismos sociais" como factores causais e cumulativos de reprodução dos

mecanismos de vulnerabilização, factores que importa identificar e ter em conta no desenho das políticas sociais modernas.

Castel propõe uma recentração das políticas sociais e uma reforma dos seus objectivos e metodologias, ficando estas com a tarefa de *"... tratar os válidos tornados inválidos pela conjuntura"* (Castel, 1994: 434; 1992: 135-142). Trata-se no fundo de uma opção cada vez mais necessária entre adaptação ou transformação, entre estabilidade ou mudança social. Assim, se o conceito de exclusão se reveste de difíceis virtualidades explicativas, desde logo pelo seu uso muitas vezes indiscriminado, a sua utilização no singular é ainda mais problemática. De facto, o sincretismo e o carácter multidimensional e multiforme dos factores de vulnerabilização permitem-nos falar de "exclusões", com carácter diferenciado, mas relacional e cumulativo (Castel, 1994).

Em terceiro lugar, no que respeita à acção colectiva, as formas de sociabilidade dos beneficiários do R.M.G. são marcadas por *fenómenos progressivos de isolamento social e relacional*, fruto da acumulação de imobilismos sociais e dos estigmas a eles associados. O desenvolvimento da acção colectiva e a sua difusão a novas camadas da sociedade vão deste modo conduzir a uma renovação teórica. Assim, no contexto do movimento dos direitos de cidadania, começa a desenvolver-se no início dos anos 60 o paradigma da "mobilização dos recursos". Todos os autores que nele se inspiram possuem em comum o facto de tratarem os movimentos sociais como ideologicamente legítimos e resultantes de comportamentos voluntários e intencionais. A perspectiva vai então deslocar-se da emergência do movimento social para a sua organização.

Entre os vários precursores desta teoria está Claus Offe, que defende que os movimentos sociais são oriundos da área política. Para este autor e também para Touraine, não há movimentos sociais que operem fora dos sistemas sociais e da historicidade. Todos obedecem a uma racionalidade política, que se caracteriza pela integração dos movimentos no sistema e que garante a adaptabilidade do sistema e da sua reprodução social. Desta forma, *"os trabalhadores pertencem ao sistema político e cultural da sociedade enquanto cidadãos integrados e intérpretes da sua condição social"* (Offe, 1985: 59) e, ao mesmo tempo, *"as políticas sociais públicas desenvolvem-se como uma reacção contra a ameaça posta pela rendição da existência individual aos efeitos do mercado de trabalho"* (Offe, 1985: 59).

Claus Offe, um dos precursores da análise dos mecanismos não-institucionais da acção colectiva, preconiza a abordagem das novas modalidades da acção colectiva, muito mais grupais do que classistas. As formas não-institucionais da acção colectiva são basicamente os mecanismos informais desta acção, que, uma vez desinstitucionalizados, estão ao serviço, não da mudança social, mas da reprodução social. Isto porque, para Offe, raramente as formas não-institucionais promovem a mudança, pois não alteram a estrutura mas limitam-se a negociar pequenos interesses.

Entretanto, no mesmo período em que se desenvolveu o paradigma da mobilização dos recursos, o surgimento de movimentos sociais com novas modalidades veio mostrar os limites deste. Na esteira do movimento estudantil dos anos 60/70 vão desenvolver-se novas formas de contestação – movimentos ecologistas, regionalistas, anti-militaristas, anti-nucleares, feministas, entre outros – que dificilmente podem ser explicados por estratégias utilitaristas.

A análise de A. Touraine inscreve-se na tradição marxista, na medida em que o estudo dos movimentos sociais está estritamente ligado ao dos conflitos de classes. Esta aproximação ao marxismo, ocorrida no fim dos anos sessenta e início dos anos setenta, não é só feita por Touraine, pois inscreve-se num contexto de conflitos sociais e políticos crescentes neste período (Touraine, 1973; Touraine e Wieviorka, 1984).

Os movimentos sindicais sofreram a erosão típica de um modelo de organização laboral crescentemente individualista, flexibilizador e precário, que promoveu, como defende Ulrich Beck, a "*desestandardização do trabalho*", tornando excedentários e ineficientes muitos dos modelos de regulação colectiva (Beck, 1997).

A fragilidade do movimento sindical reflecte a diminuta "rentabilidade" associada à sua acção, bem como a crescente competitividade que torna a reivindicação mais isolada e individual, logo, desfocada do movimento colectivo e da regulação geral. A acção social ligada ao trabalho, colectiva por natureza e definição, torna-se cada vez mais "descolectivizada", consequentemente, mais individualizada e, consequentemente, mais desinstitucionalizada. A regulação do mercado de trabalho e das condições de exercício do trabalho torna-se mais pessoalista, porventura mais relacional e individualizada, mas seguramente mais dependente (Touraine, 1984). O trabalhador perde capacidade reivindicativa colectiva, em detrimento de uma maior flexibilidade de negociação individual. Esta situação restringe a margem de manobra do movimento

sindical e explica a sua regressão, quer em número de trabalhadores sindicalizados, quer em termos de peso negocial em contexto de concertação social. O patrão cede pontualmente, mas ganha uma maior margem de actuação, pois não está sujeito às pressões reivindicativas e institucionalizadas da organização sindical.

No limite, isto significará uma diminuição da consciência sindical (colectiva), uma fragilização da acção sindical e um consequente ganho de margem de controlo do capitalista. Esta é, aliás, uma margem de controlo que lhe permite accionar o poder político (que muitas vezes tenta controlar) para alterar a estrutura rígida da própria legislação laboral, sujeitando as decisões políticas às regras económicas e ao poder de negociação da estrutura produtiva (Touraine, 1984).

O carácter cumulativo dos factores de vulnerabilização (dos imobilismos sociais) promove um tendencial afastamento das relações sociais e um progressivo isolamento relacional que culmina no processo de desafiliação enunciado por R. Castel. A compreensão destes mecanismos, que não são contrariados pela generalidade das políticas sociais, é fundamental para que o desenho das políticas sociais em geral e do R.M.G. em particular não se faça apenas pela via assistencial e paliativa.

De um ponto de vista social, o fenómeno mais importante é a deslocalização das empresas, podendo instalar-se em qualquer parte do mundo e manter-se ligadas através de redes de informação, escolherem fixar-se onde os custos são menores. Este fenómeno produz o que Manuel Castells denominou "*uma espiral descendente de redução de custos sociais*", que tende a debilitar a capacidade dos Estados nacionais para manter os níveis tradicionais de benefícios sociais e de bem-estar (Castells, 1997). Segundo M. Castells, "... *o que começou como um processo de 'relegitimação' do Estado, mediante a passagem do poder nacional ao local, pode acabar aprofundando a crise de legitimação do Estado-Nação e a tribalização da sociedade em comunidades construídas em torno de identidades primárias*" (Castells, 1997: 304).

Em quarto lugar, as representações dos beneficiários do R.M.G. incorporam já predisposições que advêm do que tem vindo a ser produzido pelos discursos político e científico. Elas próprias são *predisposições tributárias das representações desvalorizantes dos sujeitos e propiciadoras de mecanismos de reprodução*, uma vez que promovem a acção em função desses mesmos discursos, ora mais ora menos estigmatizantes, ora mais ora menos inclusivos.

Em quinto lugar, *os contextos territoriais dos beneficiários do R.M.G. são marcados pela precariedade, pela relegação e pela desqualificação*, devido à ausência de estratégias de intervenção (ou à existência de estratégias de intervenção erradas) por parte dos actores institucionais. As instituições e os seus modelos orientadores de acção assumem um papel fundamental na compreensão dos mecanismos e das dinâmicas sociais. Assim, o papel dos actores institucionais (as práticas institucionais, como lhes chamamos) deve ser incluído na análise dos factores de sucesso ou de insucesso das políticas sociais, dos factores de promoção da inserção ou dos mecanismos de reprodução das vulnerabilidades. Aqueles que se propõem combater o problema podem ser instrumentos da sua perpetuação.

De facto, o Estado democrático tende lentamente a assentar no respeito pelas especificidades regionais, deixando que se estabeleçam modelos distintos em função de distintas características. O caminho em direcção ao novo poder das cidades, o poder local, é importante para o desenvolvimento local.

Assim, a "Cidade-Providência" surge como resposta a dois tipos de Estados antagónicos: por um lado, um Estado que visa ser interventor nos domínios do desenvolvimento e, por outro, um Estado Mínimo pouco activo do ponto de vista da Providência. A Cidade-Providência, legitimada politicamente graças à existência de um Estado desarticulado, acaba por ser um conceito perverso de resposta social ao desenvolvimento, já que não é "*uma entidade administrativa, política ou territorial, sendo, ao contrário um somatório não articulado de funções e serviços*" (Domingues, 2003: 175). No entanto, este conceito torna-se ainda mais questionável num espaço urbano metropolitano com acentuadas tendências de atomização social e de individualismo, tão difícil de perceber e de admitir quanto a ideia de "Sociedade-Providência".

Em sexto lugar, *o acesso à "cidadania" e a formas de participação política e associativa é dificultado* aos beneficiários do R.M.G., devido a uma estrutura social e a uma intervenção institucional que estigmatiza e perpetua os processos de exclusão: "*esta medida de política parece ser mais um desafio para as CLA's do que para os pobres*" (Guerra, 1997: 164). Assim, o isolamento social e relacional pode bem ser o produto de uma intervenção desorientada e descompensada de instituições que assumem as intervenções nos domínios das políticas sociais como meras formas de assistencialismo. Ao mesmo tempo, este isolamento contribui para a criação de vectores

de auto-exclusão fundamentais para a compreensão da permanência dos mecanismos de vulnerabilização.

Assim, a "*comprovação da auto e hetero-segregação pode ainda ser atestada pelo facto de grande parte da população inquirida considerar que os residentes em bairros camarários são postos de lado pelas outras pessoas*" (Guerra, 2002: 410). De facto, a residência nestes locais torna-se um fatalismo, impossível de ser contornado e ultrapassado, bloqueando as perspectivas de mobilidade social e a auto-estima valorizante (Guerra, 2002: 410). Tal como sustenta Bruto da Costa, "*a pobreza, quando apanha uma pessoa, vai roendo o pobre por dentro. Afecta a auto-estima, baixa o nível das aspirações, o que leva ao conformismo, reduz a capacidade de iniciativa, etc. Há quem não perceba que estas insuficiências fazem parte da própria pobreza e chega a acusar-se os pobres de preguiça, de falta de iniciativa, dando a entender que são características da personalidade, quando são consequências da própria pobreza. É como culpar alguém que tem uma infecção de ter febre*" (Costa, 2003: 149).

Estas dimensões (muitas vezes falhadas) de inclusão social por via do emprego e dos planos de inserção fundados institucionalmente estão representadas na alegoria recuperada por Robert Castel do *Mito de Sísifo*. No essencial, o argumento de Castel aborda figurativamente a debilidade dos mecanismos de inserção profissional dos programas de R.M.G., nomeadamente o baixo número dos empregos criados e a sua precariedade característica, a estabilização de um estatuto de inserção que se pretendia transitório, a estruturação das zonas mais precárias e marginais do mercado de trabalho, entre outros. Este contexto leva Castel a recordar a figura mitológica de Sísifo, condenado pelos deuses a transportar um rochedo do sopé de uma montanha até ao seu cume. Sempre que estava prestes a atingir o cume, o rochedo rolava de novo até o sopé da montanha, obrigando Sísifo a recomeçar. Assim, tal como esta figura mitológica, o beneficiário seria aquele que, mesmo percorrendo as etapas consideradas necessárias para integrar um emprego estável, dificilmente conseguiria atingir o seu objectivo.

Por outro lado, a *open coordination* promove uma comunidade de políticos sociais com um vocabulário comum e um projecto legitimado: fazer da Europa a mais competitiva sociedade do conhecimento no mundo (Radaelli, 2003: 8). Contudo, a coordenação política não implica tratar todos os países da mesma forma, administrando o mesmo "receituário" de medidas. Significa, em vez disso, a aplicação de políticas sociais e económicas específicas e contextualizadas, visando o equilíbrio entre os

(discrepantes e heterogéneos) países europeus. Paralelamente a esta *open coordination* institucional, reforça-se a necessidade de medidas de *welfare mix*, visando dar resposta, "*quer a problemas gerais de competitividade e de mudança pós-industrial, quer a desafios endógenos específicos de cada regime de protecção social*" (Ferrara, 2000: 62). Para Ferrara, o futuro do modelo social europeu passa por dois níveis de mudança: a reexperimentação (assente na aprendizagem política, na transferência e na experimentação de alternativas e de modos de intervenção) e a recalibragem (recentrando o sistema da protecção social em "novos riscos" transversais a várias fases da vida dos indivíduos), que permitem compatibilizar os princípios do modelo social europeu com as necessidades de maior competitividade económica. Em muitos aspectos, o método da *open coordination* é apresentado como uma terceira via entre a "*pura integração*" e a genuína cooperação institucional e intergovernamental (Dehousse, 2002: 4).

A construção de alternativas à crise das formas de Estado-Providência passa, por isso, pela articulação e complementaridade entre o nível formal (Estado-Providência e serviços públicos) e o nível informal (*sociedade civil*), de modo a encontrar uma solução de relativo compromisso. Nesta perspectiva, emerge o conceito de "*welfare mix*" (Lopes, 2000), que enquadra serviços com estatutos jurídicos diversos (públicos, privados, comunitários, voluntários) que se articulam com a acção pública sem, no entanto, lhe negar a responsabilidade principal.

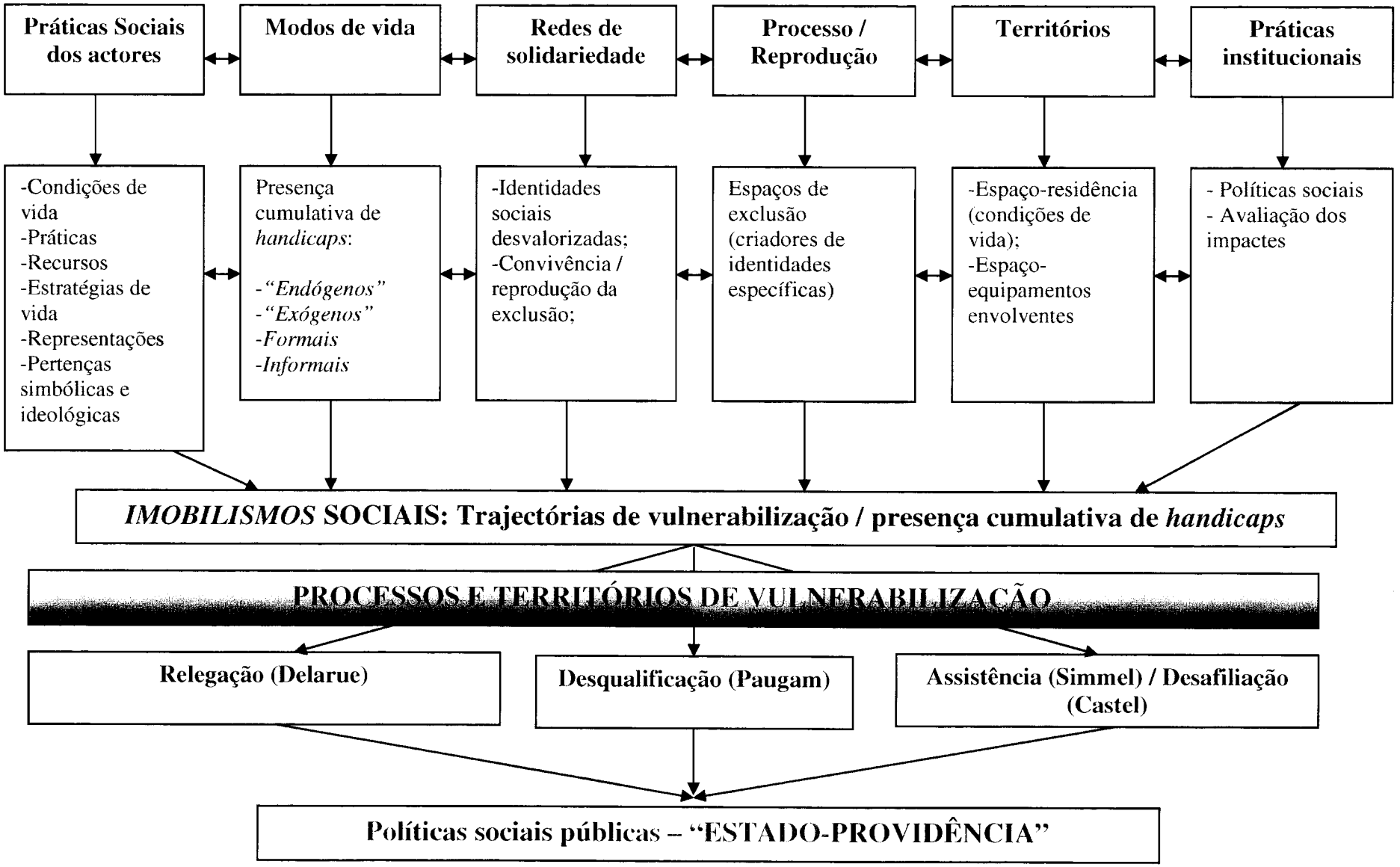
A aplicação recente do conceito de "*benchmarking*" (Ferrara, 2000a; 2000b) pretende introduzir na análise e na aplicação das políticas sociais um processo de constante avaliação e comparação de informações, de forma a corrigir eventuais (dis)funcionamentos das medidas. Trata-se, na verdade, de um esforço de monitorização constante que facilita o aprimoramento das medidas e das suas formas e mecanismos de aplicação.

Finalmente, *as percepções objectivas e subjectivas sobre a pobreza são produtoras de uma baixa auto-estima generalizada* nos beneficiários do R.M.G., pelo carácter estigmatizante que esta medida incorpora. Esta auto-estima envergonha e estigmatiza. Envergonha, porque o sujeito não se sente bem com a imagem social que assume ter; e estigmatiza, porque o indivíduo não se sente bem com a imagem que "percepciona" que a sociedade tem de si mesmo ou, como enuncia Goffman, não deixa de ser afectado pela criação da identidade por parte dos outros. Ora, esta desvalorização

do sujeito individual assume configurações de círculo vicioso, sobretudo para os beneficiários do R.M.G., já que beneficiam da medida de política social mais recente e sobre a qual tantas expectativas foram colocadas a nível nacional e europeu; mais ainda, quando alguns autores sustentam já a necessidade de passarmos para políticas de "*rendimento universal*" (cf. van Parijs, 1999).

Desta análise resulta a caracterização do modelo de Estado-Providência e a sua (re)consideração como instrumento de política social e como factor de atenuação das desigualdades e de inversão das tendências e dos factores de produção e de reprodução dessas desigualdades.

Esquema 2 – Dimensões de análise – articulação



As hipóteses enunciadas passam pela análise do objecto de estudo, tendo em conta a sua multidimensionalidade e o seu enquadramento, quer do ponto de vista territorial, quer do ponto de vista institucional.

Assim, procederemos à análise dos indicadores de caracterização dos contextos territoriais em estudo na Região Norte e na Área Metropolitana do Porto, assumindo a evolução histórica, demográfica e económica como factores de configuração e de reconfiguração dos territórios em estudo. As características dos territórios revelam-se fundamentais como causa e consequência da estruturação social (classista) e das formas de produção e de reprodução dos processos sociais excludentes. Nesta linha de abordagem, torna-se importante proceder à caracterização dos movimentos migratórios e pendulares da Área Metropolitana do Porto, com especial incidência nos contextos peri-urbanos. Estes movimentos estão na origem de processos de agrupamento de camadas sociais homogéneas em territórios específicos, o que permite a configuração dos territórios fragilizados como produtos das relações sociais e dos agrupamentos populacionais (institucionalmente induzidos ou não), mas também como produtores dos mecanismos e das relações sociais aí inscritas. Estamos perante uma vertente objectiva de produção e reprodução dos mecanismos de fragilização social de vastas camadas da população, o que se torna um factor central na análise sociológica dos processos sociais excludentes.

Por outro lado, a vertente institucional estará também presente. Assim, procederemos à caracterização dos programas e das políticas urbanas e peri-urbanas da Área Metropolitana do Porto, nomeadamente ao nível das políticas sociais. Esta análise mais geral será concretizada no caso concreto dos beneficiários do R.M.G. em Vila Nova de Gaia. Será ainda feita a análise das formas e estratégias de intervenção por parte dos actores institucionais e das consequências das intervenções institucionais nos processos de exclusão social. De igual modo, serão analisados as formas e os mecanismos de acesso a políticas sociais complementares, assim como o seu significado para a população abrangida. Na verdade, o acesso e a fluidez da informação são entendidos como factor facilitadores da integração social.

Ao mesmo tempo, analisaremos as zonas peri-urbanas enquanto potenciais incrementadores dos processos de exclusão social, na lógica da territorialização dos processos de exclusão já anteriormente explicitada. Para tal, caracterizamos as zonas de habitação e o perfil social e demográfico dos beneficiários do R.M.G.: idade, género,

origem social, trajectórias escolares, condição perante o trabalho, mobilidade habitacional, etc. Trata-se de promover a análise dos grupos domésticos e dos contextos espaciais de vida, habitação, trabalho e lazer: a família, os vizinhos, o meio envolvente e a cidade, a metrópole. Trata-se de estudar, numa perspectiva muitas vezes descritiva e sociográfica, as características dos sujeitos em análise, no sentido de uma articulação com as dimensões mais qualitativas da investigação.

Também os níveis e tipos de equipamentos e serviços públicos existentes são analisados, quer no que respeita aos totais nacionais, quer no que respeita a diferentes categorias geográficas: Região Norte, Área Metropolitana do Porto e V.N. de Gaia.

Ao mesmo tempo, assumindo uma metodologia mais qualitativa, analisamos as dinâmicas sociais em contexto de reconversão espacial e urbana, bem como o quotidiano, as práticas e os modos de vida dos actores sociais. Assumimos assim a centralidade analítica das representações sociais, das práticas simbólicas e ideológicas e das formas de participação política, associativa, religiosa ou outra.

Finalmente, não esquecemos a análise dos discursos e das representações dos actores sobre o R.M.G. a partir da noção de "*dupla hermenêutica*" (A. Giddens), no intuito de perceber se as próprias representações dos actores podem já incorporar predisposições que advêm do que já tem vindo a ser produzido pelos discursos político e científico.

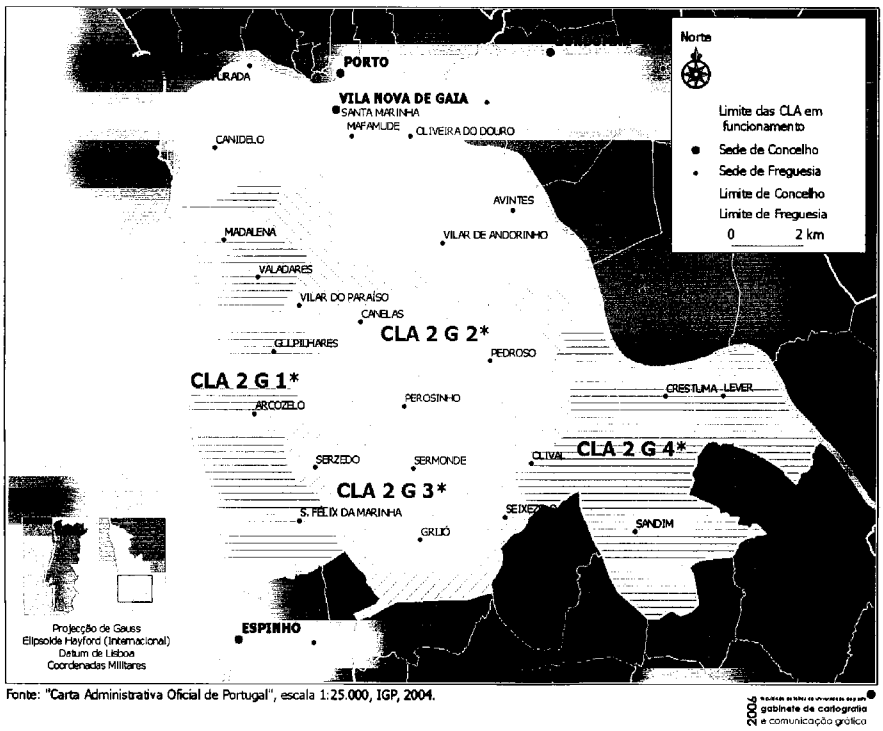
De facto, trata-se de perceber como funciona ou pode funcionar esta medida central no panorama da exígua intervenção do frágil Estado-Providência português, bem como determinar quais os mecanismos e os dinamismos da população para sair da pobreza.

5.4. Construção e características da amostra empírica

Dada a inexistência de levantamentos sistematizados sobre o campo em estudo, foi construída uma amostra representativa a partir da caracterização inicial desta realidade. A selecção da nossa amostra foi antecedida por uma listagem completa de todos os beneficiários do R.M.G. residentes no concelho de V. N. de Gaia, fornecida

pelo Núcleo Executivo das Comissões Locais de Acompanhamento de V. N. de Gaia do R.M.G. (CLA 1 e CLA 2).

Mapa 5 – Distribuição da amostra empírico na CLA 1 e 2



Fonte: "Carta Administrativa Oficial de Portugal", escala 1:25.000, IGP, 2004.

2006 gabinete de cartografia e comunicação gráfica

Nota metodológica: No caso da CLA 1 são consideradas todas as freguesias que a compõem. No caso da CLA 2, são consideradas as freguesias que representam cada um dos 4 agrupamentos construídos: Madalena e Valadares (Grupo 1), Canelas (Grupo 2), Grijó (Grupo 3) e Sandim (Grupo 4).

A opção por V.N. de Gaia resultou da sua heterogeneidade social e territorial e do facto de ser um concelho peri-urbano, com marcas de ruralidade coexistentes com zonas marcadamente urbanas. Além disso, também foi importante o facto de termos tido acesso a elementos fundamentais, como as listagens que pretendíamos e a entrada relativamente fácil no universo definido durante todas as fases da nossa investigação. Como não se tornou possível estudar a totalidade da população beneficiária, optamos por uma amostra representativa desta população, escolhida aleatoriamente, passível de sustentar acentuados aprofundamentos. A amostra foi posteriormente reequacionada, tendo sido ampliada no sentido de se tornar representativa do concelho e também de cada freguesia ou grupos de freguesias em questão. Procurava-se desta forma proporcionar um estudo mais exaustivo, logo mais capaz de discernir simbolismos, subtilezas e lógicas de procedimentos mais imperceptíveis.

Este alargamento do total da amostra é justificado pelos objectivos de intensidade do estudo e dos resultados obtidos e analisados. Aliás, devemos ter sempre presente que *"uma pesquisa baseada numa amostra pode fornecer dados mais precisos e completos do que estudando-se a população inteira"* (Moreira, 1994: 76). Esta opção é bastante mais consistente, na medida em que permite um estudo mais exaustivo e qualitativo dos temas em causa.

Quadro 26 - Cálculo da amostra dos titulares do R.M.G. de V. N. de Gaia (CLA 1)

Freguesia	Total de titulares	%	Amostra prevista	Amostra efectiva	%	Desvio	Desvio absoluto
CLA 1							
Afurada	237	4,01	28	**34**	4,91	0,9	6
Avintes	237	4,01	28	**28**	4,05	0,03	0
Canidelo	377	6,38	44	**41**	5,92	-0,46	-3
Mafamude	662	11,21	78	**70**	10,12	-1,09	-8
Oliv. Douro	559	9,46	65	**66**	9,54	0,07	1
S. Marinha	963	16,31	113	**105**	15,17	-1,13	-8
Vilar de And.	362	6,1	42	**40**	5,78	-0,35	-2
Total CLA 1	**3.397**	**57,52**	**398**	**384**[105]	**55,49**	**-2,03**	**-14**

Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Foi construída uma amostra que garantia representatividade estatística do concelho, de cada uma das Comissões Locais de Acompanhamento e de cada uma das freguesias ou grupos de freguesias. Isto é um aspecto fundamental para experimentarmos a análise comparativa e territorializada. De facto, as freguesias de V.N. de Gaia apresentam enormes heterogeneidades, cuja análise é benéfica para testar algumas variáveis e hipóteses, nomeadamente as distinções em função das características do território, das formas de intervenção dos actores institucionais, etc. Na verdade, esta heterogeneidade é importante para o estudo e para a confrontação teórico-empírica, pelas oportunidades analíticas que favorece.

[105] A diferença entre a amostra prevista e a amostra efectiva resulta da anulação de 14 inquiridos por não ser possível localizar os beneficiários, quer por erro das listagens, quer por desactualização das mesmas.

Quadro 27 - Cálculo da amostra dos titulares do R.M.G. de V. N. de Gaia (CLA 2)

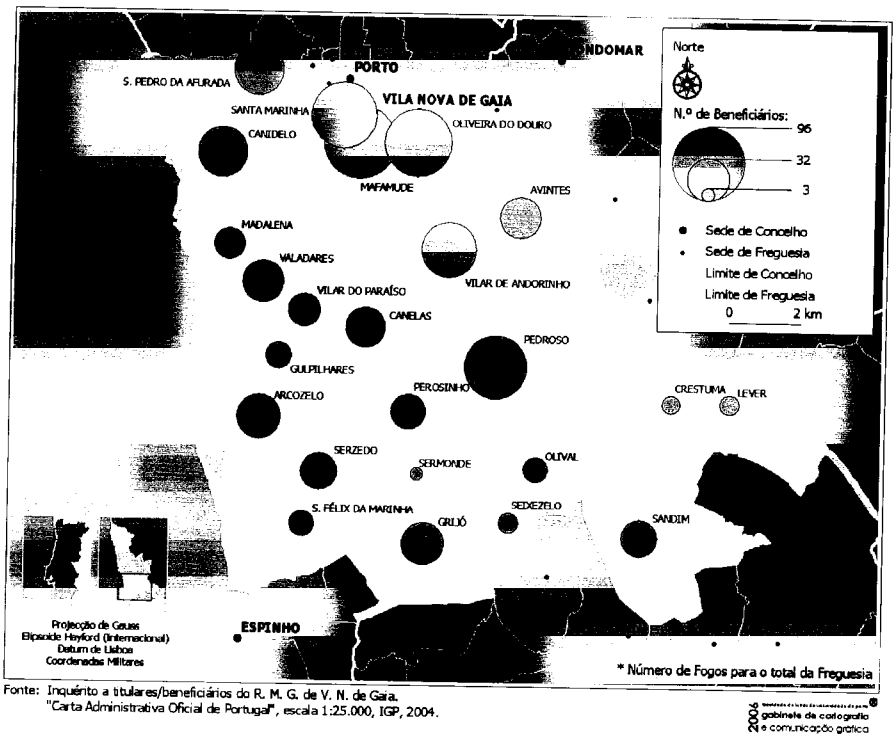
Freguesia	Total de titulares	%	Amostra prevista	Amostra efectiva	%	Desvio	Desvio absoluto
Grupo 1							
Arcozelo	154	2,61	18				
S. F. Marinha	264	4,47	31				
Gulpilhares	133	2,25	16				
Valadares	177	3	21				
Madalena	160	2,71	19				
Sub-total	**888**	**15,04**	**105**	**107**	**15,46**	**0,43**	**2**
Grupo 2							
Canelas	173	2,93	20				
Pedroso	433	7,33	51				
Vilar do Paraíso	196	3,32	23				
Sub-total	**802**	**13,58**	**94**	**82**	**11,85**	**-1,73**	**-12**
Grupo 3							
Grijó	180	3,05	21				
Perosinho	89	1,51	10				
Seixezelo	26	0,44	3				
Sermonde	18	0,30	2				
Serzedo	187	3,17	22				
Sub-total	**500**	**8,47**	**58**	**67**	**9,68**	**1,22**	**9**
Grupo 4							
Crestuma	36	0,61	4				
Lever	58	0,98	7				
Olival	122	2,07	14				
Sandim	103	1,74	12				
Sub-total	**319**	**5,40**	**37**	**52**	**7,51**	**2,11**	**15**
Total CLA 2	**2.509**	**42,48**	**294**	**308**	**44,51**	**2,03**	**14**
TOTAL	**5.906**	**100**	**692**	**692**	**100**		

Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

No caso da CLA-2 foram constituídos agrupamentos de freguesias vizinhas, devido ao facto de não haver, nesses casos, suficientes heterogeneidades para a análise. Estes agrupamentos não prejudicam a análise e tornam o trabalho mais operacional. De

facto, num concelho com 24 freguesias, com uma área equivalente a 4,5 vezes a área do Porto, as questões operacionais também são relevantes.

Mapa 6 – Número de beneficiários que compõem a amostra, por freguesia



Fonte: Inquérito a titulares/beneficiários do R. M. G. de V. N. de Gaia.
"Carta Administrativa Oficial de Portugal", escala 1:25.000, IGP, 2004.

Foi então realizado em doze freguesias um inquérito por questionário a uma amostra por freguesia (mapa anterior) representativa dos beneficiários, com representatividade estatística ao nível do concelho, mas também das freguesias ou grupos de freguesias definidos. No final do trabalho obteve-se um total de 692 inquéritos efectuados e 668 inquéritos válidos (51,3% de inquiridos do sexo feminino e 48,7% de inquiridos do sexo masculino) para o respectivo tratamento informático e estatístico. Esta amostra efectiva concretizou-se após a anulação de inquéritos, a qual se ficou a dever essencialmente a duas razões: em primeiro lugar, encontramos algumas questões que ficaram sem resposta, ora por falha do próprio inquiridor, ora porque os beneficiários se recusavam a responder; em segundo lugar, algumas das informações recolhidas estavam incompletas, continham contradições ou tinham sido dadas de uma forma pouco explícita.

O inquérito por questionário (anexo 1) aborda cinco dimensões fundamentais:

- Caracterização socioeconómica dos agregados domésticos;

- Origem, percurso social e situação de classe;

- Acesso e grau de satisfação relativamente às políticas sociais e aos equipamentos;

- Sociabilidades, modos de vida e usos do tempo;

- Representações sociais, práticas simbólicas e formas de participação.

Mais especificamente, podemos dizer que o inquérito se encontra dividido em duas partes principais: caracterização do agregado doméstico do beneficiário e caracterização socioeconómica do próprio indivíduo. Ao mesmo tempo, tentou-se perceber quais os significados que estes actores sociais atribuem às suas acções. Para tal, abordaram-se exaustivamente as seguintes áreas: caracterização do agregado, caracterização do titular, origem social do representante, alimentação, vestuário, saúde, educação, habitação, equipamentos e transportes, relação com o trabalho, rendimentos, despesas e poupanças, redes de solidariedade, sociabilidades e lazeres, representações sobre o agregado, participação social, política e religiosa e benefícios e consequências das políticas sociais. As variáveis e as dimensões da análise foram organizadas no inquérito em função do corpo de hipóteses teóricas e dos objectivos do trabalho (anexo 2).

Não obstante a tentativa de criar uma atmosfera de confiança recíproca, houve um conjunto de questões mais sensíveis como, por exemplo, a pergunta: "na sua opinião, quais são os problemas que ocorrem com maior frequência nos outros agregados?" Questões deste tipo exigiram do investigador uma outra estratégia, sustentada por Carlos Moreira, que defende que nestas situações se deve antes questionar *"se o inquirido conhece pessoas que adoptem esta ou aquela atitude ou comportamento antes de se perguntar se ele próprio o faz ou, ainda formulando a pergunta de modo a que pareça que a mesma se refere a um conhecido ou vizinho e não ao inquirido"* (Moreira, 1994: 170). Sendo assim, as significações mais subtis devem resultar sempre de um esforço teórico e metodológico muito acentuado por parte do investigador, partindo sempre da noção da existência de uma *"dupla hermenêutica"* (Anthony Giddens) nas representações dos inquiridos.

O inquérito resultou de uma administração indirecta, ou seja, foi o inquiridor que o preencheu com as respostas dadas pelos beneficiários, pelo que na formulação e aplicação destes inquéritos se utilizou uma linguagem simples e informal que emergiu naturalmente ao longo do diálogo que se foi estabelecendo. A administração indirecta do inquérito por questionário resolveu as impossibilidades de preenchimento resultantes do analfabetismo e permitiu o preenchimento de todo o questionário, diminuindo o risco de existirem perguntas sem resposta (ou qualquer outra forma de inutilização do questionário).

O nosso inquérito foi constituído na sua maioria por questões fechadas, ou seja, as perguntas tinham já o maior conjunto possível de respostas alternativas, previamente enunciadas pelo investigador. Assim sendo, o recurso às questões abertas apenas se verificou nos casos onde não existia forma de saber que tipo de resposta seria dada pelos inquiridos.

A justificação e a transparência de todas as questões foram avaliadas num pré-teste que antecedeu a aplicação dos inquéritos. Nesta fase recorremos também às questões abertas, sendo algumas delas posteriormente transformadas em questões fechadas no inquérito final. Este pré-teste foi realizado a 30 beneficiários do R.M.G. que recorriam aos gabinetes de assistência social, os quais foram aleatoriamente seleccionados, tendo em conta várias idades, ambos os sexos e diferentes habilitações. O pré-teste serviu, não só para discernir alguns aspectos mais sensíveis e eventualmente duvidosos presentes no primeiro esboço do inquérito, mas também para reelaborar posteriormente o inquérito definitivo (depois de introduzidas as devidas correcções ao nível do próprio vocabulário e da linguagem utilizada) e, por último, para demonstrar a justificação desta técnica no presente estudo.

5.5. Das componentes técnicas e metodológicas

Os trabalhos de investigação não são uma sucessão de métodos e de técnicas prontos a serem aplicados, tal e qual como se apresentam, a uma qualquer realidade e numa ordem de imutabilidade. Eles possibilitam uma análise sistemática, crítica e de vigilância epistemológica dos pressupostos teóricos e dos procedimentos técnicos dessa mesma investigação. Daí que seja pertinente definirmos neste momento a metodologia a

aplicar à pesquisa. Com efeito, *"os métodos não são mais do que formalizações particulares do procedimento, percursos diferentes concebidos para estarem mais adaptados aos fenómenos ou domínios estudados"* (Quivy e Campenhoudt, 1992: 23). Esta escolha dos métodos e das técnicas a utilizar só se tornou possível quando se tornou claro quais seriam os dados que queríamos recolher. Aliás, *"que utilidade tem a aplicação correcta de técnicas experimentadas, se estas estiverem ao serviço de um projecto vago e mal definido?"* (Quivy e Campenhoudt, 1992: 21).

Os resultados obtidos e traduzidos conceptualmente adquirem uma expressão representacional que é estabilizada através da aplicação das operações metodológicas próprias do pensamento científico, como forma de captar as relações determinantes estáveis subjacentes aos fenómenos. Num universo infinito de também infinita complexidade é impossível lograr o conhecimento sem encontrar, em primeira instância, as suas propriedades. Estas propriedades não se oferecem intuitivamente, senão após o esforço de cognição que ultrapasse a aparência e compreenda a estrutura dos fenómenos e as relações que lhes subjazem, conseguindo, assim, a representação teórica do real na sua existência concreta.

Como refere Giddens, no capítulo relativo a Max Weber da sua obra *Capitalismo e Moderna Teoria Social*, *"o facto de a selecção e de a identificação dos problemas relevantes serem feitas nas ciências sociais de forma 'subjectiva' – isto é, escolhendo problemas com um significado cultural bem definido – não implica que se não possa proceder a uma análise causal objectivamente válida"* (Giddens, 1972: 200). Ou seja, *"uma vez que a realidade extensiva é intensivamente infinita (...) é indispensável proceder a uma selecção dos 'problemas de interesse' (quer o indivíduo que opera essa selecção tenha ou não consciência dela)"* (Giddens, 1972: 197). Deste modo, *"tanto a escolha dos problemas a investigar, como o grau de penetração na rede intrincada de causalidade que o investigador considere necessário, são determinados em função de suposições de valor"* (Giddens, 1972: 200); além disso, tal selecção está também patente *"quando havemos de dar por terminada uma dada investigação, ou considerar completo o nosso conhecimento de um dado fenómeno"* (Giddens, 1972: 198).

Armando Castro reconhece à dimensão subjectiva e não puramente valorativa (ou desta forma mas num sentido amplo) o papel de orientar e limitar a investigação: *"a actividade do sujeito ligada às propriedades da realidade com a qual o sujeito está em*

interligação introduz orientações e limitações aos processos de construção científica, devido à mediação objectiva dos instrumentos de intervenção, além das próprias capacidades do investigador epistémico" (Castro, 2001: 49).

Só este retorno à realidade experimenta a validade da formulação e permite, simultaneamente, que se processe um refinamento cada vez mais profundo do pensamento teórico. Evita-se assim o confinamento da teoria à condição amorfa, estéril, e impede-se que ela se estabeleça dogmaticamente ou como entidade alienada, porque desligada da realidade, ou como mera formalidade abstracta. É a acção do indivíduo na aplicação das abstracções à realidade concreta que permite que se verifique a adequação do enunciado teórico-abstracto (que resulta da dissociação do real concreto por necessidade de aproximação cognitiva) ao real e que, portanto, se abra caminho à sua rectificação, expansão ou descoberta de novas perspectivas de aprofundamento do conhecimento (Castro, 1966-1970: 95).

Tendo definido como campo empírico um município da Área Metropolitana do Porto, ou seja, o concelho de V. N. de Gaia, optámos por uma conciliação entre metodologias de carácter intensivo e metodologias de carácter extensivo. Por outras palavras, recorremos a uma pluralidade metodológica e a uma pluralidade técnica, o que permitiu um cruzamento da informação recolhida que de outra forma não seria viável. De facto, *"para cada investigação, os métodos devem ser escolhidos e utilizados com flexibilidade, em função dos seus objectivos próprios, do seu modelo de análise e das suas hipóteses"* (Quivy e Campenhoudt, 1992: 231).

Este posicionamento revela-se fundamental, dada a amplitude do objecto de estudo e a sua dispersão no vasto território de V. N. de Gaia. Assim sendo, a complementaridade de ambas as metodologias de análise prevê uma maior amplitude de informação, possibilitando maior riqueza analítica à pesquisa, em função das virtualidades de ambas as metodologias. Ora, *"a configuração de diferentes métodos, uma vez que cada um deles é falível de uma maneira específica, dá maior credibilidade ao problema enunciado do que o excesso de confiança num único método"* (Lee, 2003: 23).

Relativamente às etapas da presente investigação, numa primeira fase da análise intensiva, procedemos à recolha exaustiva de elementos bibliográficos (análise documental) como instrumento fundamental na construção da problemática teórica do estudo. A recolha de elementos bibliográficos pode ser entendida como *"o processo*

organizado posto em prática para obter informações junto de múltiplas fontes, com o fim de passar de um nível de conhecimento para outro nível de conhecimento" (Ketele e Roegiers, 1999: 17). A pesquisa bibliográfica incidiu em livros e artigos, nacionais e estrangeiros, com vista a sistematizar os principais contributos existentes nesta área e a detectar, quer as suas ligações, quer as oposições entre as várias investigações.

A análise documental serviu para o tratamento de informação diversa que fomos recolhendo ao longo da investigação, proveniente da pesquisa bibliográfica e da exploração estatística relacionadas com o fenómeno em estudo. Embora esta técnica esteja presente em todas as investigações, a análise das várias áreas do conhecimento e das várias perspectivas teóricas quanto ao fenómeno é sempre fundamental, pois desta análise resulta a construção e a delimitação do nosso objecto de estudo.

Toda a sistematização que foi feita teve em conta a necessidade de utilizarmos uma linguagem clara e acessível, pois muitos investigadores, *"para assegurarem a sua credibilidade, julgam ser útil exprimirem-se de forma pomposa e ininteligível e, na maior parte das vezes, não conseguem evitar raciocinar da mesma maneira"* (Quivy e Campenhoudt, 1992: 21). Nesta fase de pesquisa bibliográfica, podemos encontrar três etapas principais: *"descrição das teorias e trabalhos empíricos; avaliação das teorias e trabalhos empíricos; comparação das teorias e trabalhos empíricos"* (Magalhães e Hill, 1998: 8).

Para além da pesquisa bibliográfica, também recorremos à exploração estatística, na medida em que, para se estabelecerem relações entre fenómenos, é necessário enquadrar convenientemente os contextos e as realidades em causa. A exploração estatística resultou na análise e tratamento da informação de caracterização da Área Metropolitana do Porto, em comparação com as restantes regiões do país e tendo em conta os indicadores mais relevantes para o estudo (indicadores sociodemográficos, económicos, habitacionais, entre outros). Esta fase exigiu um trabalho de selecção, delimitação e caracterização das zonas geográficas do país, sem pretensões de generalizações abusivas. De referir que a maior parte da documentação estatística, nomeadamente a que não foi publicada, foi-nos disponibilizada pelo Instituto Nacional de Estatística. A exploração estatística é vantajosa para qualquer investigação, pois *"este método permite evitar o recurso abusivo às sondagens e aos inquéritos por questionário, que, sendo cada vez mais frequentes, acabam por aborrecer as pessoas, demasiadas vezes solicitadas"* (Quivy e Campenhoudt, 1992: 203).

Após a aplicação da técnica da análise documental à pesquisa bibliográfica e à exploração estatística, recorremos às entrevistas como outro instrumento de observação indirecta (tal como o inquérito por questionário). A entrevista pode ser definida como *"um método de recolha de informações que consiste em conversas orais, individuais ou de grupos, com várias pessoas seleccionadas cuidadosamente, a fim de obter informações sobre os factos ou representações, cujo grau de pertinência, validade e fiabilidade é analisado na perspectiva dos objectivos da recolha de informações"* (Ketele e Roegiers, 1999: 22). Assim sendo, as entrevistas visam sobretudo discernir zonas de obscuridade e de nebulosidade na construção teórica e conceptual do trabalho (anexo 3).

Num primeiro momento, realizamos um conjunto de entrevistas de carácter exploratório que nos permitiu o contacto com um conjunto de informantes privilegiados, aos quais foi oferecida como contrapartida a recolha exaustiva de informação, que posteriormente foi analisada qualitativamente, de acordo com os objectivos e com as hipóteses que foram sendo levantadas. Com efeito, a utilização das entrevistas permitiu-nos obter uma análise compreensiva do fenómeno em questão, já que não existe uma preocupação em detectar regularidades quantitativas. Assume-se, assim, um esforço de constante articulação entre as vertentes qualitativa e quantitativa, fundamentais para a compreensão de objectos de estudo da área sociológica.

Nas entrevistas de carácter exploratório, verifica-se um primeiro contacto entre o investigador e o terreno; estamos, portanto, numa fase de descoberta, em que se dão os primeiros contactos com os actores sociais. Estes primeiros contactos servem para rectificar o campo das leituras que foram sendo feitas: *"as leituras dão um enquadramento às entrevistas exploratórias e estas esclarecem-nos quanto à pertinência desse enquadramento"* (Quivy e Campenhoudt, 1992: 67). Da mesma forma, elas permitem uma verdadeira ruptura com os vários preconceitos de que somos portadores e que nos são oferecidos pelas ilusões de transparência do senso comum. Por outras palavras, *"as entrevistas exploratórias têm, portanto, por função revelar luz sobre certos aspectos do fenómeno estudado, nos quais o investigador não teria espontaneamente pensado por si mesmo, e assim completar as pistas de trabalho sugeridas pelas suas leituras"* (Quivy e Campenhoudt, 1992: 67).

As entrevistas de carácter exploratório surgem-nos como um instrumento crucial. Optámos pelas entrevistas semi-directivas, pois estas conjugam algumas das principais potencialidades das entrevistas não-directivas e directivas

Assim, existe uma não-directividade nas entrevistas, porque nelas não são colocadas demasiadas questões e estas também não são demasiado precisas, mas sobretudo claras e abertas; ou seja, *"o entrevistador tem previstas algumas perguntas para lançar a título de ponto referência"* (Ketele e Roegiers, 1999: 21). Pelo facto de serem lançadas poucas questões no decorrer da entrevista, permite ao entrevistado uma maior flexibilidade e liberdade; quer dizer, *"as informações que se pretende recolher reflectem melhor as representações do que numa entrevista dirigida, dado que a pessoa entrevistada tem mais liberdade na maneira de se exprimir"* (Ketele e Roegiers, 1999: 193).

A fraca directividade das entrevistas permitiu, então, recolher os testemunhos e interpretações dos entrevistados, com grande liberdade por parte destes, e ainda respeitar a sua linguagem, os seus quadros de referência e as suas categorias mentais. Trata-se assim de uma verdadeira troca, durante a qual o entrevistado exprime as suas opiniões acerca de uma determinada realidade, enquanto o entrevistador evita que ele se afaste dos objectivos da investigação, permitindo-lhe, em simultâneo, um elevado grau de autenticidade e de profundidade. Podemos mesmo afirmar que o único condicionalismo das entrevistas foi o próprio tema do trabalho, pelo que todas as entrevistas foram sendo desenvolvidas sem outros objectivos estratégicos que não os de aprofundar a nossa temática.

O principal objectivo da utilização deste instrumento qualitativo era o de abordar directamente alguns dos protagonistas e informantes privilegiados com papel decisivo na concepção, implementação e avaliação das políticas sociais. Referimo-nos particularmente a entidades como Juntas de Freguesia, membros das Comissões Locais de Acompanhamento, técnicos de Acção Social, funcionários eleitos e técnicos das Câmaras Municipais que, por lidarem directa ou indirectamente com os beneficiários do R.M.G., têm um bom conhecimento do problema. Da mesma forma, entrevistamos nesta fase alguns beneficiários do R.M.G. seleccionados aleatoriamente.

Na construção do guião de entrevista dividimos esta temática em duas partes principais: uma parte que incidiu sobre os factos objectivos (nomeadamente as políticas sociais) e uma outra parte que incidiu sobre as representações que estes informantes

privilegiados têm relativamente às políticas. As entrevistas foram feitas individualmente e gravadas na íntegra, com a autorização e o conhecimento prévio de todos os entrevistados. Além disso, os objectivos do estudo foram devidamente esclarecidos antes da realização de qualquer entrevista. Estas entrevistas tornaram também possível a construção do nosso inquérito por questionário, realizado posteriormente, na medida em que apontaram importantes pistas de análise.

Outras entrevistas semi-directivas foram feitas *a posteriori* a essas mesmas entidades, funcionando como um instrumento complementar ao inquérito por questionário que permitiu aferir ou inferir alguns dos aspectos dele resultantes. Desta forma, foi possível confrontar os resultados das entrevistas de carácter exploratório com as principais conclusões que o inquérito nos trouxe, acumulando um conjunto vasto de conhecimentos (ou até mesmo alguma informação menos clarificada que o inquérito conseguira discernir mas não aprofundar). Podemos então afirmar que, enquanto as entrevistas de carácter exploratório fazem surgir algumas hipóteses de trabalho, as entrevistas em profundidade servem para corroborar ou invalidar algumas dessas hipóteses inicialmente levantadas.

Nos métodos de análise extensiva, o instrumento de observação indirecta mobilizado para o presente projecto foi o inquérito por questionário (anexo 1). Sendo um inquérito exaustivo, foi considerado o instrumento técnico privilegiado, na medida em que abrangia toda a problematização e construção teórica por nós elaborada, sendo como tal passível de fornecer pistas para a compreensão dos fenómenos que enquadrava.

O trabalho de construção do inquérito por questionário iniciou-se com o levantamento de informação estatística (caracterização sociográfica e descritiva) e de informação documental (textos legislativos e outros). A caracterização estatística da Área Metropolitana do Porto e dos beneficiários do R.M.G. permitiu, como veremos à frente, a selecção da amostra por freguesia para a realização de um inquérito por questionário à população beneficiária da medida.

A opção metodológica de realizar inquéritos por questionário, prendeu-se com o facto de tentarmos abranger vastas populações, obtendo assim uma maior quantidade possível de informação. Com efeito, este instrumento *"agrupa indivíduos dispersos na realidade social, agregando-os em nome de um atributo comum (...), do qual não se infere de modo algum que as pessoas em causa não tenham relações reais e*

permanentes entre si" (Peretz, 2000: 32). Nesta fase foi então tratada uma multiplicidade de dados, tais como as características e os modos de vida, as dinâmicas e as vivências sociais dos beneficiários. Neste caso particular, o atributo comum é o facto de a nossa população-alvo beneficiar ou já ter beneficiado do R.M.G. Os nossos principais objectivos passavam pela análise das identidades, atitudes, sociabilidades, universos de representações e modalidades de participação dos actores sociais em presença. A definição destes objectivos tornou-se crucial *"porque permite orientar todo o processo de pesquisa. Praticamente toda a investigação procura encontrar resposta ou solução para um determinado problema"* (Moreira, 1994: 20).

Durante a realização dos inquéritos procurou-se que o contacto com os inquiridos fosse directo e relativamente rápido (cerca de 45 minutos), de forma a garantir uma maior neutralidade axiológica e um menor envolvimento do inquiridor. De igual modo, o facto de as respostas dos inquiridos serem dadas num contexto de anonimato e de desconhecimento recíproco, permitiu também uma maior veracidade.

Se é certo que o inquérito por questionário, o nosso instrumento principal de pesquisa, forneceu informações muito relevantes sobre o objecto, outros instrumentos de análise intensiva, também estreitamente ligados à problematização e aos objectivos gerais e específicos deste projecto, se revelaram de grande utilidade. O nosso trabalho não se confina somente a uma metodologia de análise extensiva, pois, apesar de reconhecermos um vasto conjunto de virtualidades na utilização do inquérito por questionário, *"convém não perder de vista que o recurso a um questionário não é mais do que um método de recolha de informações entre outros"* (Ketele e Roegiers, 1999: 36). Aliás, da comunhão de instrumentos de análise extensiva (inquérito por questionário) com instrumentos de análise intensiva (como as entrevistas), emergem três principais funções: *"Fornecem as características sociodemográficas das pessoas; indicam-nos as situações genéricas das pessoas relativamente a este ou àquele comportamento, ou avaliam a frequência deste ou daquele acto; reproduzem os acontecimentos passados e inobserváveis daí em diante, tal como ocorreram, seja da forma habitual, seja de modo excepcional"* (Peretz, 2000: 24).

Com a análise de conteúdo visou-se compreender o conteúdo manifesto e simbólico dos resultados das entrevistas, assim como tratar mais exaustivamente as questões abertas do questionário (derivadas da categoria "outros"), já que o inquérito tem preocupações mais latas do que a mera quantificação de aspectos concretos. Esta

análise, ao permitir medir a coerência do conteúdo das entrevistas e dos inquéritos, possibilitou uma análise mais qualitativa-indutiva (logo mais aprofundada) e de maior alcance interpretativo. Por outras palavras, esta técnica baseia-se em procedimentos que facilitam a categorização dos dados recolhidos para o seu contexto e permite, a partir destes mesmo dados, fazer inferências que levam à validação ou não das hipóteses de trabalho previamente construídas. Como tal, a análise de conteúdo tem sobretudo uma função heurística, porque *"é orientada para a emergência de hipóteses pertinentes que serão submetidas ulteriormente a actividades de verificação"* (Ketele e Roegiers, 1999: 141). Estas actividades de verificação apontam sempre para novas pistas de trabalho e diminuem o risco das falsas ilusões de transparência da realidade.

Por último, a análise estatística (resultante do inquérito por questionário) permitiu o tratamento estatístico e informático do inquérito, nomeadamente nas perguntas fechadas, possibilitando um sempre decisivo trabalho de cruzamento de variáveis. O tratamento informático foi feito através do programa SPSS, no qual as respostas são pré-codificadas para o respectivo tratamento quantitativo-dedutivo. Este programa realiza ensaios similares e uma análise das correlações entre as variáveis, que nos permitem averiguar se existem relações de associação ou de independência entre as variáveis. A análise estatística proporciona uma informação descritiva mais detalhada, analisando rapidamente um grande número de variáveis do inquérito, ao mesmo tempo que garante precisão e rigor metodológico. Além disso, possibilita a análise multivariada e a identificação de perfis dos actores sociais em análise.

Paralelamente à análise mais descritiva e de cruzamentos simples, fundamental numa lógica de caracterização e de identificação, construímos um conjunto de indicadores e testes de análise de dispersão, com o objectivo de proceder à exploração dos dados a partir do seu agrupamento com relevância estatística e da sua agregação e relacionamento múltiplo.

Optamos, desde logo, pelo teste do qui-quadrado para verificar a existência de uma relação entre duas variáveis. Sempre que temos tabelas 2x2, aplicamos a Correcção de Continuidade de Yates, visando melhorar a análise feita pelo teste. Embora muitos investigadores achem esta fórmula muito conservadora (Pestana, 2000: 104), consideramos ser a forma mais correcta de garantir a fiabilidade do teste, sem desvirtuar os resultados e as conclusões.

Importa, aliás, sublinhar as restrições ao uso do teste qui-quadrado. Ao utilizar-se este teste supõe-se que o tamanho das amostras seja "grande". Em situações práticas, o valor de qui-quadrado calculado é aproximado, já que se utilizam amostras de tamanho finito, e o valor da frequência observada pode assumir somente números inteiros. É necessário, portanto, observar as seguintes restrições: regra geral, o teste qui-quadrado pode ser usado se o número de observações em cada célula da tabela for maior ou igual a 5 e a menor frequência esperada for maior ou igual a 5 ($e_{ij} \geq 5$, $o_{ij} \geq 5$); em casos de uma tabela 2x2 (d.f. = 1), utiliza-se a já mencionada fórmula corrigida de Yates. Assim, no caso de uma tabela 2x2, que tem somente 4 células, alguns autores recomendam que se utilize a fórmula corrigida de Yates, mesmo para os casos em que se tem N grande.

Uma vez que o assunto é controverso, recomenda-se que seja utilizada a fórmula corrigida se N <40 ou se uma das células tiver eij <5; em alternativa, pode optar-se pela fórmula tradicional se N≥40 e se nenhuma célula tiver frequência esperada menor que 5.

Para N pequeno, preconiza-se a utilização do teste exacto de Fisher nas seguintes situações: se N <20, ou se 20 <N <40 e a menor frequência esperada for menor que 5.

Nos casos de tabelas com mais de 2 colunas ou 2 linhas (d.f.> 1), pode utilizar-se o teste se o número de células com frequência esperada inferior a 5 for menor que 20% do total de células e nenhuma frequência esperada for zero.

Por outro lado, recorremos à Análise Factorial em Componentes Principais (AFCP). Este teste consiste em agrupar um conjunto de variáveis quantitativas, reduzindo o número de factores. Criam-se, desta forma, variáveis hipotéticas, com relevância estatística quando relacionadas com outros grupos de variáveis. Os "factores" tornam-se explicativos, quer pelo reforço da capacidade explicativa de variáveis aglutinadas com variações idênticas, quer pela criação de indicadores explicativos de correlações novas e pertinentes do ponto de vista estatístico.

Desta forma, servimo-nos das virtualidades explicativas da AFCP para a formulação de novas hipóteses e correlações e também para a aferição das hipóteses previamente enumeradas.

Nesta linha, mobilizaremos o teste de *Alpha de Cronbach* para medir a consistência dos indicadores e a rotação das componentes para correlacionar as

hipóteses combinatórias possíveis; utilizaremos ainda o teste de *Kaiser-Meyer-Olkin (KMO)* no que respeita a pertinência da técnica em face da população e dos dados em análise. O teste de *KMO*, variando entre 0 e 1, compara as correlações simples com as observadas entre variáveis. Kaiser classifica os valores do teste de *KMO* da seguinte forma (Pestana, 2000: 397): de 1 a 0,9, a análise factorial é muito boa; de 0,8 a 0,9, a análise é boa; de 0,7 a 0,8, é média; de 0,6 a 0,7, é razoável; de 0,5 a 0,6, é má e menor que 0,5 é inaceitável. Esta classificação norteou o nosso tratamento e análise de dados.

Na construção da tipologia de *imobilismo social*, utilizamos o coeficiente de correlação *R de Pearson*, adequado às variáveis quantitativas, com o intuito de avaliar a intensidade (explicativa) das relações existentes entre os índices. Este teste mede a contribuição de uma variável independente na variação da dependente, oscilando entre (–)1 e 1. Assim, quanto mais perto se aproximar de cada um dos pólos, maior é a associação linear. Desta forma, sendo negativa, a variação processa-se em sentido contrário; sendo positiva, processa-se no mesmo sentido.

Por outro lado, mobilizamos o Modelo de Regressão Linear Múltipla, também adequado a variáveis quantitativas, com vista a compreender a inter-relação que se estabelece com os vários conceitos em análise em termos descritivos e inferenciais.

No que respeita à análise factorial de correspondências, recorremos à análise de homogeneidades (*Homals*), que possibilita o estudo da relação entre variáveis nominais, promovendo a sua organização em grupos homogéneos. Basicamente, *"a Homals transforma os dados qualitativos associando-lhes quantificações óptimas* (scores) *que permitem não só a sua representação gráfica, bem como a maior separação entre as categorias"* (Pestana, 2000: 368).

O aprofundamento das temáticas resulta da sua correcta abordagem e descodificação, ou, por outras palavras, resulta de uma descodificação teórica e metodologicamente orientada. Esse é o desafio que se coloca à investigação, nomeadamente quando se trata de temáticas de elevada relevância social caracterizadas por uma acentuada multidimensionalidade e um carácter relacional.

CAPÍTULO 6. CARACTERIZAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DO RENDIMENTO MÍNIMO GARANTIDO EM PORTUGAL E EM V. N. DE GAIA

6.1. Caracterização dos titulares do R.M.G. em Portugal e em V. N. de Gaia

Neste momento de caracterização dos titulares do R.M.G. em V. N. de Gaia, numa lógica descritiva e, sempre que possível, comparativa com a realidade regional e nacional, lançamos, ao mesmo tempo, as linhas de análise da nossa amostra empírica do estudo, que se seguirá. A análise das características dos titulares e dos beneficiários do R.M.G. de Vila Nova de Gaia apresenta-se, assim, fundamental pelo carácter contextualizado e territorializado que uma abordagem monográfica implica.

No ano de 2000 encontramos em Portugal 162.490 titulares do R.M.G., sendo que nesse ano houve um acréscimo de mais 38.449 novos titulares (em ambos os casos, na sua maioria do sexo feminino). Do total de titulares do R.M.G. no país, 43,7% localizam-se na Região do Norte, do mesmo modo que nos novos titulares também encontramos 41,6% na Região do Norte (INE, 2003c: 44).

No ano de 2001, sabemos que se mantém um maior peso dos titulares do sexo feminino, ou seja, temos 69% de mulheres e 31% de homens, segundo os dados do Instituto para o Desenvolvimento Social (IDS, 2002c: 32).

Quadro 28 - Caracterização etária dos titulares do R.M.G., em 2001 (N.º)

	V. N. de Gaia	Distrito do Porto	Região do Norte	Portugal
<= 17 anos	6	48	58	216
18-24 anos	361	2.141	2.715	7.861
25-34 anos	1.344	7.922	10.383	25.279
35-44 anos	1.489	8.994	12.533	29.770
45-54 anos	848	5.378	8.144	20.666
55-64 anos	720	4.541	7.865	21.964
>= 65 anos	532	2.957	4.187	13.797

Fonte: IDS, 2002c: 34 e 110.

De acordo com os dados presentes neste quadro, encontramos a maioria dos titulares do R.M.G. no grupo etário dos 35 aos 44 anos de idade e no grupo etário dos 25 aos 34 anos de idade: no total do país contamos, em 2001, com um total de 29.770 titulares dos 35 aos 44 anos de idade (dos quais 1.489 são de V. N. de Gaia, ou seja, 5%) e 25.279 titulares dos 25 aos 34 anos de idade (dos quais 1.344 são de V. N. de Gaia, ou seja, 5,3%).

A presença de titulares com menos de 18 anos prende-se com o facto da medida aceitar menores como titulares, em condições bastante concretas, nomeadamente uma situação de gravidez em idade menor ou uma emancipação por casamento. Dessa forma, encontramos alguma representação desse grupo etário, embora sem terem atingido a maioridade.

Acerca dos titulares do R.M.G. da Área Metropolitana do Porto em particular, podemos discernir dois aspectos fundamentais: por um lado, a forte representatividade dos concelhos do Porto e de V. N. de Gaia - o Porto conta com 16.282 titulares e V. N. de Gaia com 14.239 titulares; por outro lado, as tipologias de famílias que mais usufruem esta prestação são essencialmente as famílias nucleares com filhos, tendência que se encontra em todos os concelhos da Área Metropolitana do Porto (com destaque para o concelho de V. N. de Gaia, com um total de 6.855 titulares do R.M.G.).

Quadro 29 - Titulares do R.M.G. por tipo de família, em 2001 (N.º)

	V. N. de Gaia	Distrito do Porto	Região do Norte	Portugal
<= 18 anos	5.765	36.736	53.144	141.540
19-24 anos	997	5.997	9.303	28.459
25-34 anos	1.954	11.780	16.326	41.321
35-44 anos	2.244	13.994	20.052	47.243
45-54 anos	1.234	7.868	12.063	30.795
55-64 anos	1.024	6.442	11.295	31.513
>= 65 anos	841	5.007	8.059	26.846

Fonte: IDS, 2002c: 35 e 116.

Destes dados podemos concluir que a maioria da população beneficiária do R.M.G. encontra-se no 1.º grupo etário (<= 18 anos de idade) ou entre os 35 e os 44 anos de idade: em Portugal temos, em 2001, um total de 141.540 beneficiários com

idade igual ou menor a 18 anos (dos quais 37,6% são da Região do Norte, 26% do distrito do Porto e 4,1% de V. N. de Gaia) e 47.243 entre os 35 e os 44 anos de idade (dos quais 42,5% são da Região do Norte, 29,6% do distrito do Porto e 4,8% de V. N. de Gaia). O grupo etário com menos beneficiários diz respeito à população idosa (mais de 65 anos de idade), com somente 26.846 no total do país (30% da Região do Norte, 18,7% do distrito do Porto e 3,1% de V. N. de Gaia).

Relativamente à situação conjugal dos titulares e beneficiários, estes são na sua maioria casados (tal como se verifica nos titulares, em 44% dos casos, e nos beneficiários, em 32,8% dos casos) ou solteiros (tal como se verifica nos titulares, em 24,3% dos casos, e nos beneficiários, em 50,7% dos casos). Enquanto que nos titulares a união de facto é a situação conjugal menos comum (7,8% dos casos), nos beneficiários a situação conjugal com uma percentagem mais baixa pertence à categoria dos divorciados/separados (5,3%).

No que concerne à escolaridade, encontramos titulares e beneficiários com níveis baixos de escolaridade. Com efeito, grande parte destes titulares e beneficiários apenas completou o 1.º ciclo do ensino básico (42,2% no caso dos titulares e 34,8% no caso dos beneficiários). A outra grande parte dos titulares ou não sabe ler nem escrever (19,2%) ou sabe ler e escrever mas sem ter frequentado o ensino (16,1%). Já em relação aos beneficiários, embora existam 18,9% que não sabem ler nem escrever e 16,2% que sabem ler e escrever mas sem frequência de ensino, temos uma maior percentagem na categoria dos que terminaram o 2.º ciclo do ensino básico (19,3%). Nos níveis de ensino mais elevados encontramos somente 0,7% de titulares e 0,8% de beneficiários que completaram um curso médio ou superior (IDS, 2002f: 30).

A análise feita a propósito dos beneficiários demonstra que estes acumulam maiores níveis de escolaridade, resultante de um mais forte peso da população jovem em idade escolar nesta categoria.

No que diz respeito à condição perante o trabalho dos titulares, encontramos uma população sobretudo desempregada (30,3%) ou doméstica (26,1%), embora a categoria dos que exercem uma profissão se verifique logo de seguida, com 25,6% dos casos. Menos frequentes são os incapacitados perante o trabalho (6,2%) e os estudantes (0,7%). Em relação aos beneficiários, temos já 24,2% a exercerem uma profissão e 23,8% de estudantes, pelo que os desempregados e as domésticas não são as categorias mais representadas. Por último, encontramos baixas percentagens de beneficiários

pensionistas (9,1%) e de beneficiários incapacitados perante o trabalho (4,5%) (IDS, 2002f: 34).

A maior parte das famílias do R.M.G. residentes no distrito do Porto (temos um total de 28.195 famílias, ou seja, 27% em relação ao país) são compostas ou por apenas 1 pessoa (8.474 famílias, logo existe um forte peso dos isolados) ou por 2 pessoas (6.400 famílias, onde encontramos bastante representadas as famílias monoparentais e os casais idosos), pelo que as famílias de grande dimensão estão pouco representadas, com 753 famílias de 7 a 9 pessoas e 75 famílias de 10 a 20 pessoas. No total do país, das 104.460 famílias do R.M.G. também encontramos a prevalência de famílias de pequena dimensão: 27.614 famílias compostas por apenas 1 pessoa e 25.551 famílias compostas por 2 pessoas (MSST, 2003: 36).

Quadro 30 - Caracterização do tipo de famílias do R.M.G., em 2001 (N.º)

	V. N. de Gaia	Distrito do Porto	Portugal
Nuclear sem filhos	597	3.548	16.557
Nuclear com filhos	1.607	10.532	39.447
Monoparental mulher	1.219	6.677	25.257
Monoparental homem	64	344	1.528
Alargada – mais de 1 núcleo	179	1.173	4.420
Isolada mulher	877	5.247	18.401
Isolada homem	757	4.460	13.943

Fonte: IDS, 2002c: 122.

Neste quadro encontramos nas três unidades geográficas referidas um forte peso das famílias de tipo nuclear com filhos e do tipo monoparental ao lado da mulher: no primeiro caso, temos um total de 39.447 famílias em Portugal (27% no distrito do Porto e 4,1% em V. N. de Gaia); no caso das famílias monoparentais a cargo da mulher, estas somam o total de 25.257 em Portugal (26,5% no distrito do Porto e 4,9% em V. N. de Gaia). Contudo, se tivermos em linha de conta o somatório dos isolados (32.344 famílias), verificamos a forte representatividade desta categoria, fruto quer do envelhecimento demográfico, quer de processos de desestruturação familiar. Ao invés, o tipo de família menos representado é a família monoparental a cargo do homem e a família alargada (com mais de um núcleo): existem apenas 64 famílias monoparentais a

cargo do homem em V. N. de Gaia, 344 no distrito do Porto e um total de 1.528 no país; por sua vez, nas famílias de tipo alargada contam-se 179 em V. N. de Gaia, 1.173 no distrito do Porto e 4.420 no país.

O principal meio de vida dos agregados familiares do R.M.G. é o trabalho (para 39,7%), seguido dos que vivem sem rendimentos (26,6%) e dos que vivem das pensões (26%, percentagem que reflecte o peso dos idosos na estrutura demográfica portuguesa). O subsídio de doença e o subsídio de desemprego são os casos menos frequentes, com 1,6% dos agregados a viverem do subsídio de doença e 1,4% a viverem do subsídio de desemprego (IDS, 2002c: 45).

Ao nível da caracterização dos titulares do R.M.G. que se encontram sem rendimentos no ano de 2001 (logo mais fragilizados e dependentes das ajudas financeiras de terceiros, pertencentes ou não ao agregado doméstico) temos uma população essencialmente feminina, com um total de 58% e mulheres sem auferirem rendimentos, segundo os resultados do Instituto para o Desenvolvimento Social (IDS, 2002c: 47).

A forte percentagem de dependência do trabalho, por parte dos agregados dos titulares do R.M.G., parecem demonstrar que não estamos perante populações eminentemente laxistas. Em vez disso, temos uma presença acentuada de população que recebe o R.M.G. como um complemento aos baixos rendimentos, como acontece no caso dos idosos.

Quadro 31 - Distribuição das acções de inserção por áreas, em 2001 (N.º)

	V. N. de Gaia		Distrito do Porto	Portugal
	CLA 1	CLA 2		
Educação	83	32	5.041	33.845
Formação profissional	30	7	708	6.541
Emprego	153	36	4.950	34.709
Saúde	174	160	8.414	54.628
Acção social	329	215	12.598	76.143
Habitação	182	109	3.292	22.934

Fonte: IDS, 2002c: 128.

No concelho de V. N. de Gaia, as acções de inserção realizadas em 2001 encontram-se distribuídas da seguinte forma: a acção social (a integração em equipamentos de apoio infantil e o apoio psico-social), a saúde (nomeadamente consultas de tratamento, consultas de prevenção primária e tratamentos de desintoxicação devido a problemas de alcoolismo e toxicodependência) e a habitação (área muito tributária da participação das Câmaras Municipais nas parcerias sociais) são as áreas em que foram desenvolvidas mais acções: temos um total de 544 acções na acção social, 334 acções na saúde e 291 acções na habitação (nos três casos com um maior peso na CLA 1).

Ao invés, o emprego (não só ao nível da colocação no mercado de trabalho, como também ao nível da reabilitação profissional ou apenas da informação e orientação profissional), a formação profissional e a educação (principalmente a conclusão da escolaridade obrigatória) foram áreas com pouco impacte junto dos beneficiários.

Quer no distrito do Porto, quer no total do país, a maior parte das acções de inserção foram também realizadas na área da acção social (12.598 no distrito do Porto e 76.143 em Portugal) e na área da saúde (8.414 no distrito do Porto e 54.628 em Portugal). Do total de titulares que entre 2000/2001 se encontravam disponíveis para o programa de inserção e que encontraram um emprego com a entrada para o R.M.G., 35% ainda recebe a prestação, pelo que ainda encontramos uma percentagem significativa de indivíduos com uma fraca autonomia face à medida (IDS, 2002f: 86).

Quadro 32 - Pessoas dispensadas dos programas de inserção profissional, Região do Norte e Portugal, em 2001 (N.º)

Motivos	Região do Norte	Portugal
Problemas de saúde	5.530	22.684
Idade inferior a 18 anos	47.780	126.582
Idade superior a 65 anos	8.059	26.846
Já integrados numa actividade	4.554	20.091
Acompanhamento e apoio a familiares	2.822	8.504
Estudante	5.697	15.219
Total	74.442	219.926

Fonte: IDS, 2002c: 68.

Do total dos 219.926 indivíduos do país que foram dispensados dos programas de inserção profissional em 2001, a maioria deveu-se a razões etárias. O facto de terem idade inferior a 18 anos e o facto de terem idade superior a 65 anos são os motivos que se verificam em maior número. Também temos os problemas de saúde como o terceiro motivo de dispensa mais frequente, com um total de 22.684 indivíduos dispensados.

Na Região do Norte encontramos no mesmo ano um total de 74.442 indivíduos dispensados dos programas de inserção (33,9% em relação ao total do país), pelas mesmas razões: 47.780 por terem idade inferior a 18 anos e 8.059 por terem idade superior a 65 anos. Contudo, o peso dos estudantes é ligeiramente superior ao peso dos indivíduos com problemas de saúde: temos um total de 5.697 estudantes e 5.530 indivíduos dispensados devido a problemas de saúde.

No que respeita aos problemas de saúde em particular, encontramos um maior peso dos doentes crónicos (21,3%), dos portadores de deficiências físicas (8,4%) e dos indivíduos com problemas de toxicodependência (6,6%), pelo que, no total do país, os dependentes acamados, os portadores de deficiências mentais e os indivíduos com problemas de alcoolismo são os casos menos frequentes nos agregados familiares do R.M.G. (IDS, 2002f: 29).

Quadro 33 - Motivos de cessação, em 2001 (N.º)

	V. N. de Gaia	Distrito do Porto	Portugal
Alteração de rendimentos	2.429	17.747	80.035
Não cumprimento do programa de inserção	31	1.165	14.613
Não subscrição do programa de inserção	37	1.013	9.623
Deixar de ter título válido de residência	7	94	2.369
Falecimento do titular	162	1.176	4.774
A pedido do requerente	158	1.203	3.476
Outros (a)	187	1.196	15.292

Legenda: (a) Inclui outros motivos não especificados. Fonte: IDS, 2002c: 100 e 101.

Relativamente às prestações cessadas, de acordo com os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE, 2003c: 47), no ano de 2000, juntamente com o facto do país ter aumentado o número total de prestações cessadas (em 1999 temos 20,6% e em

2000 há um aumento para 28,6%), também aumentou o número de prestações cessadas por sucesso do programa de inserção (de 12,1% em 1999 para 18,1% em 2000). A Região do Norte, em relação ao país, apresenta uma percentagem acima da média do país, com 28,8% de prestações cessadas. No entanto, a informalidade dos vínculos laborais e o trabalho infantil (fenómenos muito presentes na Região do Norte) acentuam o peso da cessação por falsas declarações detectadas após fiscalização.

No ano de 2001 temos no total do país uma taxa de cessação de 53,2%, o mesmo se verificando na Região do Norte, com um valor igualmente elevado de 47% de taxa de cessação (IDS, 2002c: 26).

Vários são os motivos que levam à cessação da prestação do R.M.G., embora o motivo mais comum seja a alteração de rendimentos: em Portugal temos 80.035 processos cessados por este motivo, dos quais 22,2% dizem respeito ao distrito do Porto (13,7% no concelho de V. N. de Gaia). O não cumprimento do programa de inserção também é um dos motivos bastante frequentes no país, com 14.613 processos cessados, o mesmo não se verificando no caso particular de V. N. de Gaia, em que o falecimento do titular e a cessação a pedido do requerente são os motivos que se verificam com uma maior frequência (162 processos cessados por morte do titular e 158 processos cessados a pedido do requerente). O motivo de cessação menos comum nas três unidades geográficas consideradas é a perda de um título válido de residência.

O concelho de V. N. de Gaia apresenta uma forte heterogeneidade de características de beneficiários e de problemáticas prioritárias. Embora a constituição das Comissões Locais de Acompanhamento tenha tentado projectar essas diferenças nos limites de intervenção de cada uma delas, não conseguiu escapar à lógica mais economicista de "*divisão do território em parte iguais*"[106], independentemente das suas especificidades sociais. Por outro lado, a falta de um estreito envolvimento institucional deixou as Comissões entregues a parcos recursos, que muito afectaram os seus desempenhos[107]. Aliás, também aqui a avaliação institucional deveria acompanhar a avaliação dos sujeitos beneficiários.

A diversidade de características sociodemográficas e económicas das 24 freguesias do concelho mantém-se quando tratamos dos beneficiários do R.M.G. e da

[106] Entrevista 1.
[107] Entrevista 1.

sua distribuição e características. Assim, as freguesias da malha urbana do concelho[108] apresentam um mais elevado número de beneficários, mas também uma proporção maior dos beneficiários na população total da freguesia. Ao mesmo tempo, nestas freguesias acentua-se a presença de beneficiários que não apresentam outros rendimentos, o que tem implicação nos valores mais elevados da prestação auferida. Aliás, a generalidade das situações dizem respeito a situações de desemprego de longa duração e a pensionistas com baixas pensões.

Ao invés, as freguesias de Avintes e de São Feliz da Marinha apresentam a maior variação no que respeita à existência de outros rendimentos cumulativos com a prestação, em particular rendimento oriundos do trabalho. Trata-se de uma situação específica, que concilia de forte proporcionalmente muito forte a presença de beneficiários que acumulam a prestação com rendimentos do trabalho. São, no entanto, rendimentos suficientemente baixos para se compatibilizarem com o benefício da medida, acentuando a tendência de precariedade na relação laboral. A especificidade destas duas freguesias não é alheia ao facto de serem casos de industrialização intensiva, embora em fase de declínio e de obsolescência. De facto, quer Avintes, quer São Félix da Marinha, apresentam um tecido industrial forte, assente em pequenas e micro indústrias (na área do calçado, dos têxteis, do mobiliários), que mantêm uma relação de emprego com a população local, embora uma situação de meprego assente em baixos salários e elevada precariedade[109].

Em complemento, as freguesias mais rurais e interiores do concelho (Seixezelo, Crestuma, Lever, Sermonde, Sandim e Olival) apresentam os mais elevados valores percentuais de presença de idosos pensionistas no conjunto dos beneficários. São, aliás, ao mesmo tempo, as freguesias que apresentam os mais elevados valores de envelhecimento demográfico, o que, conciliado com a presença de baixas pensões[110], ajuda a compreender a tendência verificada.

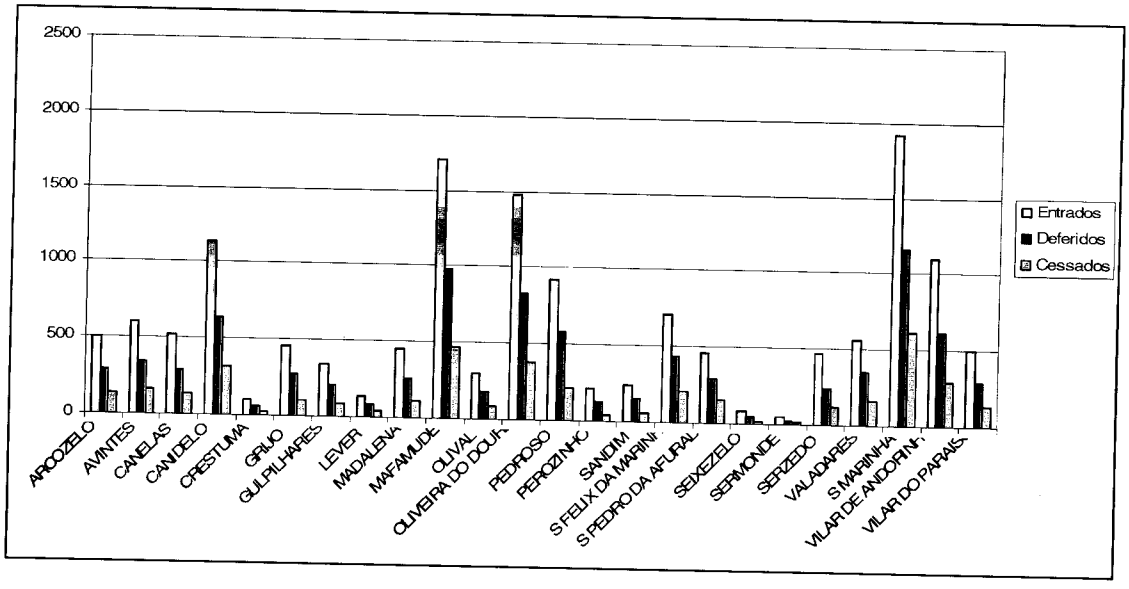
---

[108] Referimo-nos em particular às freguesias de Santa Marinha, Mafamude, Oliveira do Douro, Canidelo, Pedroso e Vilar de Andorinho. Apesar destas duas últimas não estarem incluídas nos limites urbanos do concelho, apresentam uma elevada percentagem de beneficiários na população total, com valores próximos das freguesias urbanas. A presença de territórios como Vila d'Este no caso de Vilar de Andorinho e a fragilidade sócio-económica de Pedroso ajudam a compreender esses valores.

[109] Não foi possível aferir com fiabilidade o peso do trabalho informal e mesmo infantil nestas zonas. No entanto, vários relatos assumem a existência de rendimentos não declarados e de trabalho à peça realizado em contexto doméstico. São, ao mesmo tempo, freguesias onde se verificam fortes valores de abandono escolar.

[110] Pensões de sobrevivência e pensões de reforma muito baixas.

Gráfico 7 – Distribuição dos processos entrados, deferidos e cessados, por freguesia



Fonte: CLA 1 e 2 de V. N. de Gaia.

A relação dos requerimentos entrados com os requerimentos deferidos mantém-se relativamente estabilizada em todo o concelho, embora haja uma variação positiva da taxa de deferimento nas freguesias da CLA 2. Ao mesmo tempo, também nas freguesias da CLA 2 a taxa de cessação é menor. Estas tendências parecem surgir associadas a características de maior perenidade do benefício nas freguesias mais envelhecidas (as pensões mantêm-se estáveis, pelo que as possibilidades de saída do benefício são escassas). Estarão também associadas a características mais facilmente discerníveis de necessidade da prestação (relacionadas com idosos sem outros rendimentos, famílias de isolados e monoparentais, entre outras[111].

No que respeita aos motivos da cessação, há uma clara distinção entre razões referentes a processos de fiscalização e à alteração de rendimentos (no caso da CLA 1), e razões referentes à alteração de rendimentos e a falecimento. No entanto, a heterogeneidade socioeconómica da CLA 2 leva-nos a acautelar cnclusões precipitadas. De facto, uma parte das freguesias da CLA 2 apresentam tendências, a este e a outros níveis[112], mais próximas das freguesias da CLA 1 do que das suas parceiras.

[111] Não é de excluir um critério mais "permeável" da CLA 2 no processo de decisão, apesar da manutenção de critérios legais uniformes. No entanto, pudemos aferir a existência de algumas reuniões entre os dois Núcleos Executivos para uniformizar procedimentos e trocar experiências.
[112] Aspectos relativos à caracterização económica, estrutura demográfica, tipo de beneficiários.

Relativamente às modalidades de inserção, no ano de 2002 foram abrangidos nos acordos de inserção 2077 beneficiários do R.M.G. em V. N. de Gaia, estando 123 beneficiários a frequentar acções de inserção sem acordos.

Quadro 34 - Distribuição dos beneficiários do R.M.G. por áreas de inserção

ÁREAS	ACÇÕES	N.º PESSOAS
Educação		
	Escolaridade Obrigatória	62
	Ensino Secundário	7
	Ensino Recorrente	28
	Educação Extra-Escolar	9
	Formação	4
	Profissional Especial	
	Formação Profissional Especial	-
	Qualificação Inicial	2
	Qualificação Profissional	48
	Aprendizagem	1
Formação Profiss.		
	Educação e Formação	2
	Informação e Orientação Profissional	10
	Mercado Social de Emprego	57
	Criação de Emprego	4
	Formação e Emprego	15
	Colocação em Mercado de Trabalho	661
Emprego		
	Reabilitação Profissional	3
	Prevenção Primária	66
	Consultas / Tratamentos	352
Saúde		
	Desintoxicação Alcoolismo	16
	Desintoxicação Toxicodependência	61
	Jardim-de-infância	17
	Amas / Creche Familiar / Creche	23
	Actividades de Tempos Livres	11
	Acolhimento de Crianças e Jovens	9

	Apoio Domiciliário	8
	Centro de Dia / Lar de Idosos	5
	Apoio Psicossocial	576
	Educação sociofamiliar	14
Acção social		
	Frequência CAO	-
	Acesso À Habitação	12
	Apoio à Melhoria do Alojamento	60
Habitação		
	Acções de Realojamento	163
	Regularização da Situação Habitacional	13
Total		**2309**

Fonte: Diagnóstico Social, 2003.

Na área da saúde, os beneficiários são encaminhados principalmente para consultas e tratamentos, assim como na área da acção social os encaminhamentos são feitos essencialmente para o apoio psicossocial. Em termos de habitação verifica-se um número elevado de colocações em acções de realojamento. Relativamente à inserção na área da educação a maioria dos beneficiários estão colocados na escolaridade obrigatória. Em termos de formação profissional estão principalmente distribuídos em formações de qualificação profissional. Verifica-se ainda um grande número de beneficiários que foram colocados em mercado de trabalho. No entanto, esta inserção mantém tendências desqualificantes e precárias, porque é feita sobretudo à custa da importância dos Programas Ocupacionais[113], que tendo assumido uma orientação inicial vocacionada para uma ocupação temporária, passível de proporcionar novas experiências de actividade profissional, acabaram por traduzir-se, na prática e na maioria dos casos, em formas recorrentes de muitas entidades (públicas e privadas) disporem de força de trabalho a baixo custo e para tarefas múltiplas, servindo-se de uma actividade ocupacional para garantir uma prestação de trabalho inerente a um posto de trabalho. Na perspectiva dos desempregados, trata-se de uma forma criadora de expectativas de emprego, quando são muito raros os casos em que tal se verifica, ao

[113] Portaria n.º 192/96, de 30/05. Trata-se de uma medida dirigida a desempregados subsidiados e a desempregados em situação de comprovada carência económica (rendimento mensal do agregado familiar, *per capita*, não superior a 80% do valor máximo da remuneração mínima mensal).

mesmo tempo que estes programas tendem a promover situações e motivações dependentes no exercício das funções[114].

Enfim, em vários países, o R.M.G. tem vindo a sofrer algumas alterações. No caso português, no ano 2002, entrou em apreciação na Assembleia da República uma proposta de extinção do Rendimento Mínimo Garantido (Lei n.º 19/A/96, de 29 de Junho), dando lugar a uma outra medida - o R.S.I. (Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio). Esta nova Lei, aprovada em Abril de 2003 e promulgada em Maio do mesmo ano, conheceu novas regras mantendo-se, contudo, os mesmos princípios básicos.

6.2. O Rendimento Social de Inserção: referenciais de uma mudança

As principais diferenças que o R.S.I. trouxe relativamente ao R.M.G. não resultaram em virtualidades significativas, nem à medida (à sua gestão ou à sua forma de implementação), nem aos beneficiários da medida. De facto, tendo passado a forma de cálculo de três meses para um ano de consideração de rendimentos, o R.S.I. tende a desvirtuar a situação dos indivíduos no momento em que se candidatam ao benefício, ao considerar rendimentos dos últimos 12 meses, que podem, de facto, ter sido rendimentos razoáveis ou bons, mas que não são, no momento actual, importantes ou sequer existentes na definição das condições de vida dos agregados. Por outro lado, a obrigatoriedade da reconfirmação ao fim de um ano parece não trazer mais nenhum efeito senão o fortalecimento da carga burocrática e administrativa da medida, uma vez que o seu eventual objectivo (fortalecimento do combate à fraude) não parece assegurar-se melhor desta maneira do que das formas normalmente existentes para o efeito. Aliás, este não é sequer o mais relevante elemento de combate à fraude.

Assim, a alteração teve contornos pouco nítidos do ponto de vista da sustentação técnica da própria medida e da sua execução. Por outro lado, a análise dos dados disponíveis demonstram que o R.S.I. não consegue dar resposta administrativa,

---

[114] Como refere a este respeito a Recomendação n.º 4/B/04, oriunda do Provedor de Justiça, "*além das insuficiências constatadas ao nível da fiscalização por parte do IEFP, apurou-se, ainda, que "os trabalhadores não frequentaram acções de formação profissional, não realizaram provas de selecção com vista à obtenção de emprego, nem receberam orientação profissional do IEFP, ao contrário do que estava previsto nos acordos de actividade ocupacional celebrados (...)". Também não cumpriu o IEFP com a obrigação constante dos referidos acordos de elaborar relatórios de acompanhamento e fiscalização do respectivo cumprimento*".

burocrática, pecuniária ou do programa de inserção às candidaturas existentes. De facto, após a implementação desta nova medida de política social, das 25.602 candidaturas apresentadas, houve apenas uma taxa de deferimento de 27,4% e uma taxa de dependência de 40%, encontrando-se apenas 6.781 indivíduos a receber a prestação pecuniária. Os distritos de Santarém, do Porto, de Coimbra e de Faro são aqueles que apresentam os mais elevados níveis de titulares desta medida.

Assim, em 2002 os beneficiários correspondiam a um peso muito acentuado dos isolados e das famílias monoparentais e do ponto de vista das classes etárias a uma franja de beneficiários de 40% de indivíduos com idade igual ou menor a 18 anos e de 7,7% de indivíduos com idade igual ou superior a 65 anos. Nesta mesma data, a média de comparticipação por família é de 140,00€, o que significa que, se atendermos à média do número de elementos dos agregados familiares dos beneficiários, percebemos imediatamente tratar-se de um valor que, sendo relativamente significativo para quem o recebe, não será seguramente suficiente para transformar a medida num factor de acomodamento e de anulação da vontade/necessidade de trabalhar.

A actividade económica ligada ao terceiro sector é construída a partir de uma alteração dos mecanismos de troca mercantil, da redistribuição e da reciprocidade, embora não se perceba em absoluto como é que este terceiro sector solidário pode gerar uma criação de empregos suficientemente elevada para compensar a crise generalizada da economia mercantil.

Torna-se, desta forma, fundamental a validade conceptual do mapa dos factores de imobilização, ou seja, do conjunto de factores que, pela sua diversidade e pela sua perenidade, devem implicar respostas sociais inovadoras e multidimensionais. Assim, à diversidade dos factores que cumulativamente favorecem a vulnerabilização, no sentido das "*desigualdades multiplicadas*" (Dubet, 2001), importa responder com uma diversidade "tentacular" de intervenção institucional, que pela capacidade de discernir os vectores do processo de fragilização, consiga neles intervir, em ordem à inversão das suas próprias tendências de aprofundamento dos mecanismos de dependência. Aliás, o isolamento social e relacional parece ser, como R. Castel explica a propósito do conceito de desafiliação, a etapa última da perpetuação das trajectórias de dependência e da construção de identidades profundamente desvalorizadas, neste caso dos indivíduos beneficiários do Rendimento Mínimo Garantido. Desta forma, a compreensão do carácter multidimensional dos processos de vulnerabilização é correlativa da

compreensão do carácter progressivo das trajectórias de dependência, que tendem a culminar em fenómenos de isolamento (que se tornam tantas vezes irredutíveis e irreversíveis) (Breton, 2005).

A compreensão destes mecanismos e deste carácter estrutural e multidimensional das trajectórias de dependência é fundamental para o já referido desenho das modernas políticas sociais em geral e para as intervenções assentes no Rendimento Mínimo em particular. Aliás, os contextos territoriais onde se inserem os beneficiários do Rendimento Mínimo são eles próprios marcados pela precariedade e pela desqualificação, resultantes de processos de alheamento ou da ausência de estratégias de intervenção por parte das políticas públicas e dos actores institucionais.

Só assim será possível ousar perceber o R.M.G., não apenas como uma prestação pecuniária, mas fundamentalmente como uma oportunidade de inverter trajectórias de vida, muitas vezes já assumidamente *imobilistas* e excludentes.

CAPÍTULO 7. A COMPREENSÃO DOS MÚLTIPLOS PROCESSOS DE IMOBILIZAÇÃO SOCIAL

7.1. Introdução

O tratamento dos dados responde à lógica de articulação analítica entre as dimensões quantitativas e qualitativas, visando uma efectiva compreensão das características, dos problemas e dos processos sociais. A análise monográfica que empreendemos implica uma caracterização detalhada dos beneficiários e contextualizada com as principais tendências evidenciadas em V. N. de Gaia, desde logo discernindo as distinções territoriais (por freguesia) e institucionais, assim como a análise comparativa, quer numa lógica intraconcelhia, quer numa lógica metropolitana e nacional.

Começamos com uma abordagem de caracterização e de enquadramento da população beneficiária e das suas dinâmicas sociais, para depois abordarmos, numa lógica mais qualitativa e multivariada, os factores em análise. Visamos a compreensão dos processos sociais de implementação do R.M.G., comparando os objectivos iniciais da medida e as suas características e efeitos no caso concreto de V. N. de Gaia. Finalizamos com a identificação dos factores multidimensionais de imobilização social e com a análise qualitativa produzida com recurso às entrevistas a agentes institucionais.

Trata-se de uma análise tendente a abordar as características e os impactos do R.M.G., numa perspectiva de compreensão e de avaliação das respostas sociais criadas pela medida. Visamos assim recentrar o debate sobre as "origens" multidimensionais da vulnerabilidade e sobre a "qualidade" das respostas institucionais e das políticas públicas; ora, se as instituições e as políticas sociais são frágeis, os indivíduos não podem ser o factor explicativo mais relevante dos efeitos da medida. A análise visa, pois, responder aos problemas levantados na estruturação teórica e nas hipóteses enunciadas.

As entrevistas são um recurso técnico mobilizado pela investigação, no sentido da abordagem dos problemas e dos indicadores com especificidades que não são

discernidas no inquérito. Ao mesmo tempo, as entrevistas têm o objectivo de compreensão, numa lógica descritiva e igualmente crítica, das vertentes institucional, administrativa e organizacional implicadas no R.M.G., assim como dos efeitos da medida nessas dinâmicas. Tencionamos retomar e aprofundar os aspectos que o inquérito não pode abordar ou trata de forma lacunar, assim intensificando a análise e clarificando matizes porventura mais nebulosos.

Para as entrevistas foram seleccionados três representantes de outras tantas instituições com assento nas CLA 1 e 2 de V. N. de Gaia. Fizemos a opção de seleccionar esses três técnicos, tendo em conta que representam também três instituições de diferentes âmbitos presentes nas CLA. Em primeiro lugar, uma técnica de Serviço Social, representando a própria Segurança Social (entrevista 1); em segundo lugar, uma técnica de Serviço Social, representando uma IPSS (entrevista 2); em terceiro lugar, um representante eleito de um órgão de poder autárquico municipal (entrevista 3)[115].

As entrevistas permitem fazer uma abordagem qualitativa a partir dos dados do inquérito e das hipóteses iniciais. Promovemos, desta forma, a confrontação dos resultados com as hipóteses orientadoras da pesquisa previamente definidas. Ao mesmo tempo, procedemos a uma abordagem à vertente institucional da aplicação da medida, vertente que, embora estando presente ao longo do trabalho, encontra aqui o seu momento de maior focalização. Nesta abordagem às dinâmicas institucionais, traduzimos o trabalho empírico num enunciado de reorganização territorial das CLA de V. N. de Gaia[116], em função da análise empreendida e das características e tendências identificadas.

Ao mesmo tempo, a abordagem às dinâmicas institucionais implica a compreensão dos instrumentos previstos na medida, como a Rede Social, as Comissões Locais de Acompanhamento (ou actuais Núcleos Locais de Inserção), as Comissões Locais de Acção Social e as Comissões Sociais de Freguesia, assim como a sua materialização e organização no caso concreto em análise.

Os resultados e o seu tratamento estatístico permitem ainda a construção das tipologias. Promove-se também a análise da pertinência dos factores de imobilização

[115] Identificaremos as entrevistas desta forma, para salvaguardar o anonimato.
[116] Os dados apontam para uma forte incoerência do modelo vigente e apontam para contornos substancialmente distintas.

social dos processos de exclusão, que não são o ponto de partida, mas o ponto de chegada da investigação.

Ao mesmo tempo, testamos a multidimensionalidade do processo de imobilização social, tendo em conta a vertente institucional, territorial, social-relacional e psicossocial. Na verdade, "*o encadeamento destes factores dificulta a descolagem dos círculos de pobreza e a promoção de trajectórias sociais ascendentes, reflectindo a pouca flexibilidade que esta faixa da população tem ao nível da mobilidade social*" (Garcia, 2000: 37). Promove-se, assim, a análise das limitações e das potencialidades da medida, tendo em conta a comparação, a partir do caso concreto de V. N. de Gaia, entre os objectivos iniciais da medida e a sua concretização na prática concreta.

O caso concreto de V. N. de Gaia fornece contributos fundamentais ao campo, dado o seu território vasto, o elevado contingente populacional, os problemas sociais variados e intensos, a especificidade dos seus contextos, associada à diversidade das suas características e à organização institucional vigente. Estas vertentes são fundamentais para a compreensão dos efeitos da medida para os sujeitos, para os técnicos, para as instituições e para os (novos) modelos institucionais. Ao mesmo tempo, estas vertentes permitem a compreensão das estratégias (ora mais, ora menos inovadoras) mobilizadas na prossecução dos objectivos da medida (novo contrato social, fortalecimento das redes institucionais, revalorização do nível local).

Em ordem à explicitação dos principais vectores, optamos por fazer uma análise tematicamente articulada, em vez de uma análise individualizada de cada uma das entrevistas. Nessa medida, a propósito de cada um dos indicadores do guião da entrevista (guião que foi idêntico para os três entrevistados), optamos por enunciar os aspectos centrais presentes nas respostas dadas.

Começamos por distinguir, neste início da análise, as abordagens sobre os titulares, por um lado, e os beneficiários, por outro. Os primeiros correspondem aos candidatos aprovados para receberem a prestação, calculada em função da composição do agregado, ou seja, em função de todos os membros que, não sendo titulares, beneficiam também da prestação e das medidas complementares do R.M.G. (são os beneficiários).

Assim, promovemos a análise dos caminhos e dos novos rumos proporcionados pela medida.

7.2. As competências e as relações com o emprego e com o desemprego

O R.M.G. deve ser assumido como um direito efectivo e não como uma decisão humanitária e casuística. Nesse sentido, o "simples" facto de passar a existir uma prestação fixa e regular para sujeitos em processo de vulnerabilização ou já em situação de pobreza severa, permitiu a estes indivíduos o recebimento de uma verba que, para além da utilidade financeira, pode induzir uma racionalidade estratégica (Capucha, 2005: 263) na acção dos indivíduos e dos agregados, possibilitando a edificação de um projecto de vida mais ou menos duradouro e mais ou menos estruturado.

A partir do tratamento dos dados resultantes do inquérito à amostra dos beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia, procedemos à análise das principais características e dos modelos de acção e de organização dos sujeitos, assim como à sua articulação com as suas representações sociais e simbólicas.

A análise das variáveis segue a linha definida pela abordagem aos factores de vulnerabilização e aos processos de imobilização social que pretendemos testar, ensaiando depois a sua articulação com o tratamento das entrevistas. Trata-se, assim, de combinar as duas estratégias técnicas e metodológicas, de forma a garantir a melhor compreensão dos dados e a sua correcta articulação com as hipóteses teóricas, testando os seus postulados.

Quadro 35 - Escolaridade completa

	Titulares		Beneficiários	
	Freq.	% do total da amostra (n= 668)	Freq.	% do total da amostra (n= 2.359)
Não sabe ler nem escrever	105	15,7	483	20,5
Primário	398	59,6	1.094	46,4
Preparatório	85	12,7	351	14,9
Secundário unificado (até ao 9.° ano)	27	4,0	161	6,8
Secundário complementar (até ao 12.° ano)	6	0,9	57	2,4
Ensino médio	0	0,0	3	0,1
Ensino superior	1	0,1	16	0,7
Outro	45	6,7	0	0,0
Não responde	1	0,1	29	1,2

Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

De uma forma geral, a escolaridade da maior parte dos titulares (56,9%) não ultrapassa o ensino primário (actual 1.º ciclo), verificando-se que 15,7% não sabem ler nem escrever. Encontramos uma baixa percentagem de titulares (12,7%) com o ensino preparatório, valor que vai diminuindo à medida que passamos para o escalão do ensino secundário: apenas 4% completaram o ensino secundário unificado e 0,9% completa o ensino secundário complementar. Nos beneficiários também encontramos baixos níveis de escolarização: 20,5% não sabem ler nem escrever e 46,4% completaram apenas o ensino primário. Por sua vez, verificamos nos beneficiários um ligeiro aumento do número dos que concluíram um curso superior, com um total de 0,7%.

Por outro lado, 44,9% dos titulares não completaram a escolaridade obrigatória vigente à época em que estudaram, enquanto que 53,3% dos titulares completaram a escolaridade obrigatória que à época da frequência estava estipulada. O mesmo não se verifica em relação aos beneficiários, pois 41,8% não completaram a escolaridade obrigatória, o que parece demonstrar uma presença forte de características de desqualificação nos beneficiários e nos titulares da medida, que não acompanharam as mutações do mercado de trabalho.

Ainda no âmbito da escolaridade, a maior parte dos titulares e dos beneficiários não se encontram a estudar (97,9% de titulares e 69,3% de beneficiários), o que significa que temos somente 0,3% de titulares e 21,5% de beneficiários estudantes, neste segundo caso fruto da existência de muitos menores em idade escolar e a cumprirem a escolaridade obrigatória.

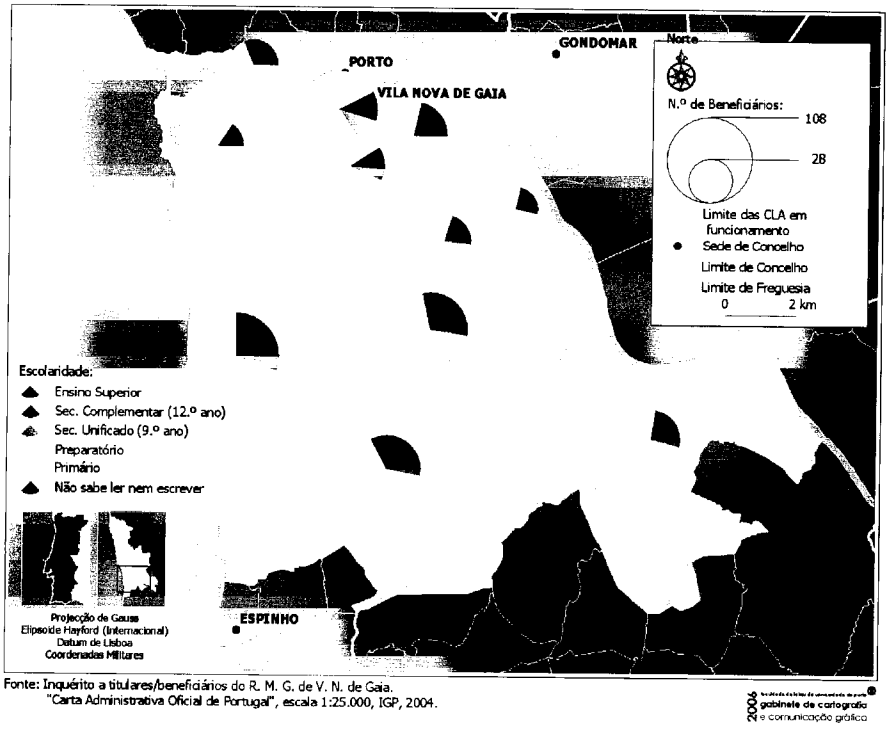
Associado a este imobilismo residencial que resulta, como anteriormente afirmamos, de uma reduzida propensão para a mudança de territórios de residência (Breton, 2005) podemos discernir, a partir dos resultados obtidos, uma idêntica tendência para um processo de imobilização ao nível das habilitações e ao nível das qualificações: 20,5% dos beneficiários não sabem ler nem escrever, assim como 11,6% não têm qualquer nível de ensino. Esta percentagem é substancialmente mais elevada do que a taxa de analfabetismo do concelho de V. N. de Gaia, que é de 5,4%[117]. Por outro lado, 46,4% dos beneficiários têm apenas como escolaridade completa o actual 1.º ciclo (correspondente à antiga 4.ª classe). Esta percentagem é mais de 11% superior à média

[117] Censos 2001 (INE, 2002).

do próprio concelho[118]. Desta forma, a escolarização começa a assumir-se como factor central no processo de vulnerabilização de importantes camadas da população.

A tendência mantém-se naquilo que diz respeito à percentagem de beneficiários do R.M.G. com o 2.º e o 3.º ciclo e apenas se inverte quando abordamos o ensino secundário, onde encontramos 9,2% de beneficiários com a escolaridade completa a este nível (no concelho de V. N. de Gaia temos uma percentagem de 17,8%). Se é verdade que a escolaridade forneceu um caminho para os programas de inserção dos titulares, favoreceu sobretudo o retorno às escolas das crianças e dos jovens que a tinham abandonado ou que com ela mantinham uma relação muito instável.

Mapa 7 – Grau de escolaridade, por freguesia (CLA 1) e grupos de freguesias (CLA 2)



Fonte: Inquérito a titulares/beneficiários do R. M. G. de V. N. de Gaia.
"Carta Administrativa Oficial de Portugal", escala 1:25.000, IGP, 2004.

gabinete de cartografia e comunicação gráfica

Nota metodológica: No caso da CLA 1 são consideradas todas as freguesias que a compõem. No caso da CLA 2, são consideradas as freguesias que representam cada um dos 4 agrupamentos construídos: Madalena e Valadares (Grupo 1), Canelas (Grupo 2), Grijó (Grupo 3) e Sandim (Grupo 4).

Como podemos observar, os níveis de escolaridade dos titulares são bastante baixos, situação que se mantém com alguma homogeneidade em todas as freguesias,

[118] Às características evidenciadas estão associados os reduzidos valores de participação em acções de formação, aprendizagem, estágios, entre outros.

embora se possa discernir uma tendência para melhores indicadores nas freguesias mais urbanas (Santa Marinha, Oliveira do Douro e Mafamude), o que não é suficientemente relevante do ponto de vista estatístico para podermos assumir uma tendência estrutural. As reduzidas habilitações escolares aparecem associadas, como veremos à frente e como testamos nas entrevistas, a níveis muito baixos de formação profissional e a processos de tendencial fragilização de competências socioprofissionais (AIP, 2005). Não se verificam efectivos esforços de capacitação escolar ou profissional, ora por desmotivação dos próprios titulares ("desafeição" ao trabalho ou à escola), ora por impossibilidade objectiva (resultantes de estruturas familiares com dependentes), ora por efeito de inércias institucionais (rotinas estabelecidas que contrariam as expectativas dos sujeitos).

Essa fragilidade escolar e formativa é reconhecida pelos sujeitos como um sério *handicap* pessoal à inserção. No entanto, esse reconhecimento gera duas atitudes diferenciadas em função dos destinatários: para si próprios, os destinatários demonstram um elevado grau de desmotivação e de descrença sobre o futuro, o que lhes dificulta a edificação de projectos de vida consistentes e mobilizadores; para os filhos, os destinatários insistem na valorização escolar como elemento de mobilidade social, demonstrando interesse estratégico nessa dimensão. No entanto, encontram nas dinâmicas sociais marcadas pela inércia (desmotivação dos filhos para a escola, falta de condições objectivas para o estudo, falta de meios económicos, ausência de mecanismos institucionais de acompanhamento escolar e pós-escolar, entre outros) algumas explicações para os insucessos do projecto de vida e a sua tendencial reprodução geracional e familiar.

Na distinção entre as sociedades holísticas e as sociedades individualistas (Dumont, 1983), as primeiras privilegiando as desigualdades colectivas, tidas como "naturais", e as outras concebendo as desigualdades como o produto da competição entre indivíduos iguais, inaugura-se o conceito de "desigualdades justas", resultantes do mérito, do *achievment*, da aquisição de estatutos, sempre em condições de igualdade de oportunidades. A responsabilidade individual e a liberdade do indivíduo tornam-se aspectos centrais desta igualdade de oportunidades. No entanto, na linha de Amartya Sen (2000), assume-se que não chega repartir equitativamente os recursos, é preciso ter em conta as vantagens de uns e as desvantagens de outros para os utilizar (cf. Amartya Sen, 2000).

A reivindicação da igualdade nunca pode estar separada da reivindicação de reconhecimento social das identidades. Só pelo reconhecimento se adquirem direitos, sobretudo exteriores ao mercado competitivo. Ora, o reconhecimento social é um elemento central no processo de construção da identidade (Honneth, 2000).

Essa tomada de consciência sobre a importância do percurso escolar para o futuro dos filhos repercute-se na relação que os beneficiários estabelecem com a escola e com a vida escolar dos descendentes. Os resultados obtidos mostram a frequência com que os responsáveis pela educação das crianças costumam contactar os professores ou a escola. Assim, 21,7% afirmam deslocar-se à escola apenas sempre que são chamados e 12,3% fazem-no ainda que não tenham sido chamados. Somente 1,2% afirmam nunca se deslocar à escola para falar com os professores. Ora, o interesse em obter informações regulares sobre a situação dos alunos ou a resolução de outras questões pedagógicas/educativas são os motivos mais apontados para o contacto que é feito entre os inquiridos e os professores (com 60,6% dos casos para o primeiro motivo e com 25,1% dos casos para o segundo motivo). À percepção da importância da escola junta-se uma relativa mobilização para o acompanhamento da vida escolar dos filhos.

Entre os membros do agregado doméstico que frequentam a escola, 30,7% beneficiam da acção social escolar. O benefício mais comum que têm os membros do agregado que frequentam a escola é o apoio para o material escolar (91,7% dos casos). O apoio para a alimentação[119] surge como o segundo benefício mais frequente (com 75,1% dos casos) e, por último, surge o apoio para os transportes, do qual beneficiam 15,1% dos casos dos membros dos agregados domésticos. A pobreza, encarada como um fenómeno que percorre todo o ciclo de vida de um indivíduo, pode incidir particularmente nas crianças de famílias desfavorecidas (primeira fase do ciclo de vida) e nos idosos (última fase do ciclo de vida), ambos pela incapacidade que apresentam para o trabalho e pela sua condição de dependência em relação à família.

Os dados mais recentes publicados na "Informação-Síntese", do Departamento de Planeamento Estratégico (2005), relativa aos dados para o 3.º trimestre de 2005, indicam que 54% dos beneficiários do R.M.G. têm habilitações ao nível do 1.º ciclo ou menos (DEP, 2005). Ora, na medida em que 50% da população beneficiária tem, segundo a mesma fonte, idade compreendida entre os 31 e os 45 anos, estamos perante

[119] Não consideramos o leite escolar, por ser universal, mas apenas os apoios do SASE.

um acentuado processo cumulativo de vulnerabilização, ao qual os programas de inserção não têm conseguido responder[120].

A idade aparece como um factor explicativo da relação que o indivíduo mantém com o mercado de trabalho. Assim, encontramos nos escalões etários mais baixos (entre os 18 e os 30 anos de idade) o mais forte grupo de indivíduos que nunca trabalharam, mas que procuram activamente emprego. No entanto, nesta faixa etária, aqueles que trabalham, sendo minoritários, encontram-se nas mais acentuadas condições de precariedade, existindo uma enorme maioria de indivíduos que não têm qualquer tipo de contrato ou que têm um contrato a termo certo.

À medida que avançamos nos escalões etários, percebemos outras formas de relação com o mercado de trabalho. Assim, nos escalões etários dos 30 aos 45 anos de idade, encontramos o grupo de indivíduos mais fortemente caracterizados pelo facto de já terem trabalhado, embora estejam neste momento à procura de emprego, quer fruto de uma situação de desemprego provocada por falências, quer fruto de uma situação de desemprego provocada pelo fim do contrato ou mesmo por situações de desemprego provocadas por incompatibilidades entre o indivíduo e o posto de trabalho. Mais uma vez, encontramos uma forte precariedade do vínculo laboral, ela própria razão para muitas das dificuldades de inserção que os indivíduos demonstram ter[121].

Paralelamente, é também longo o tempo de procura do primeiro emprego que maioritariamente se inclui no grupo ou na categoria dos 18 ou mais meses de procura, ou seja, se é verdade que encontramos nestes grupos sociais uma elevada taxa de desemprego, comparativamente à média do país, também é verdade que encontramos valores relativamente elevados de pessoas que ambicionam trabalhar, quer daqueles que alguma vez já trabalharam, quer daqueles que nunca trabalharam. A estes dois casos tende a ser dada uma resposta nula e tendencialmente estigmatizante: nula, porque não é uma resposta efectiva, nem no que diz respeito à disponibilização de emprego, nem no que respeita à disponibilização de formação adequada. Por outro lado, porque, não dispondo a actual sociedade de empregos para todos os indivíduos (como vimos atrás), desde logo para os que querem trabalhar, não pode depois incidir a tónica explicativa (de carácter estigmatizante) nos indivíduos por estes se encontrarem desempregados.

---

[120] É diminuto o peso dos programas de inserção na área da educação, ao invés da ocupação em contexto de trabalho (normalmente dependente e precário), através dos Programas Ocupacionais.

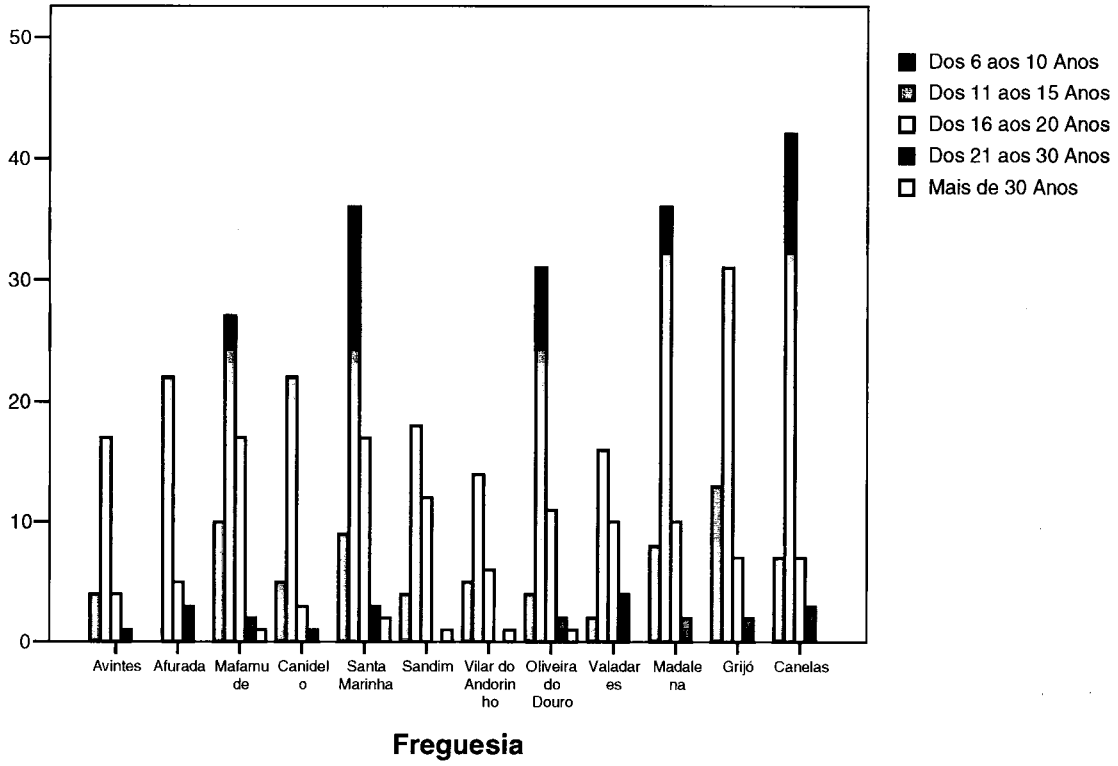
[121] Ao nível da criação de um projecto de vida, mas também da melhoria da auto-estima e das representações positivas sobre o futuro.

Uma parte da explicação para as dificuldades de reentrada no mercado de trabalho (identificadas na procura de um novo trabalho e na duração dessa procura) tem muito que ver com a forma e o tempo do "primeiro acesso" ao mercado de trabalho. Assim, verifica-se uma tendência forte de entrada precoce no mundo do trabalho, ainda em idade de cumprimentos da escolaridade obrigatória. Essa entrada dá-se em condições de fragilidade e de clandestinidade (muitas vezes configurando situações de trabalho infantil), ao mesmo tempo que diminui as alternativas e dificulta os caminhos da inserção. Essas dificuldades são perceptíveis imediatamente após uma situação de desemprego, que se vem a tornar uma situação de desemprego duradouro e de vulnerabilização socioeconómica muitas vezes irremediável.

Estamos, assim, perante uma fragilidade de reacesso ao trabalho que resulta das condições do "primeiro acesso" ao mercado de trabalho e do seu carácter estruturante de toda a vida futura dos indivíduos, seja do ponto de vista das (diminutas) qualificações, seja do ponto de vista dos (exíguos) recursos disponíveis para uma nova experiência laboral. A saída de um trabalho torna-se, pois, o primeiro momento para um processo duradouro de permanência fora do trabalho e em condições de dependências cumulativas. Como sustenta Miguel Chaves, "*seria analiticamente simplista tentar explicar fenómenos como o "não trabalho", a desarticulação do agregado e o desenvolvimento de práticas ilegais, a partir de teses que exacerbassem a presença de conjuntos de ideais e valores desviantes. (...) O que se torna igualmente importante assinalar é a presença de constrangimentos financeiros, a ausência ou desconhecimento de estratégias, as clivagens entre as competências disponíveis e os saberes escolares exigidos. Em suma, as incapacidades e falhanços acumulados não permitem propriamente a realização de parte dos desejos que as pessoas formulam para si mesmas e dos ideais que conhecem*" (Chaves, 1999: 304-305).

De facto, a entrada no mercado de trabalho (a primeira entrada) dá-se numa idade relativamente precoce, surgindo associada ao abandono (precoce) do sistema escolar. Embora se possa perceber uma entrada ligeiramente mais tardia dos indivíduos das freguesias urbanas no mercado de trabalho, aspecto também tributário das condições de acesso à escola, essa tendência não é suficientemente relevante para inverter as tendências. Mantêm-se, a este nível, os factores de fragilização associados à desqualificação dos sujeitos e à saída precoce da escola e da formação.

Gráfico 8 – Idade a que começou a trabalhar, por freguesia



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Nota metodológica: No caso da CLA 1 são consideradas todas as freguesias que a compõem. No caso da CLA 2, são consideradas as freguesias que representam cada um dos 4 agrupamentos construídos: Madalena e Valadares (Grupo 1), Canelas (Grupo 2), Grijó (Grupo 3) e Sandim (Grupo 4).

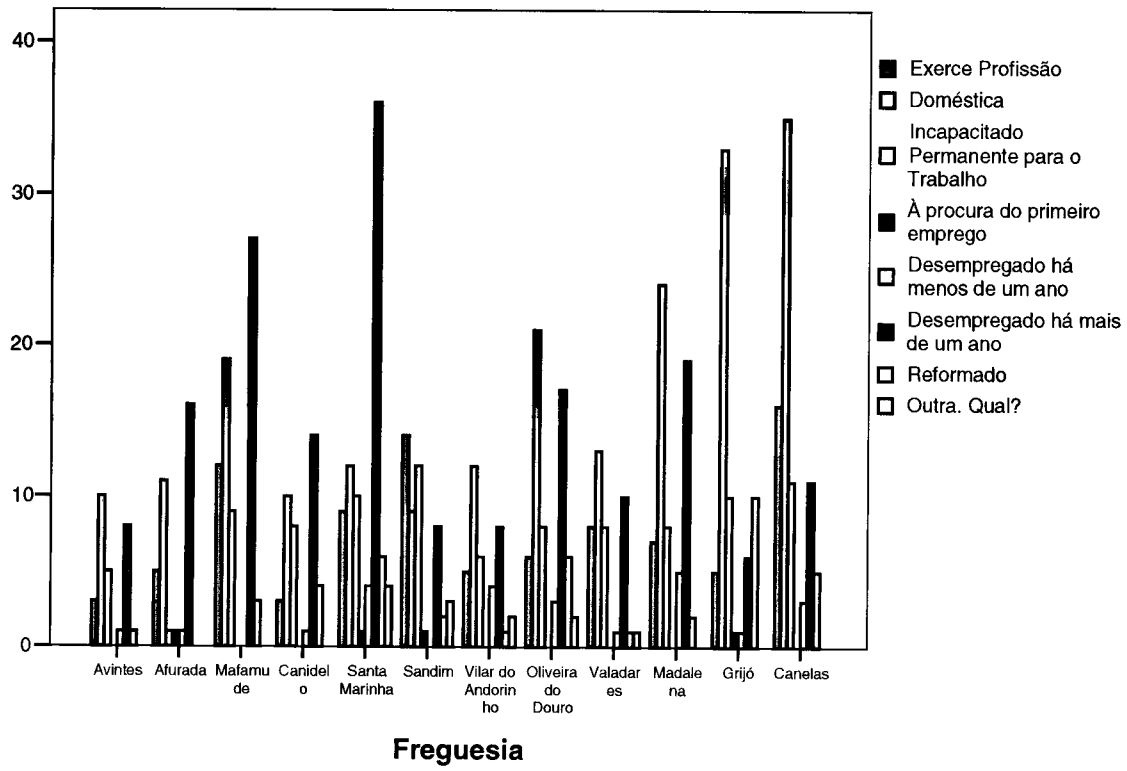
A condição perante o trabalho dos titulares é vincadamente produtora de dinâmicas de fragilização social e de mecanismos reprodutores das mesmas. Assim, verifica-se uma presença de desempregados de longa duração, nomeadamente nos meios mais urbanos e incidindo nas mulheres e nos vários grupos etários (retomaremos esta questão mais à frente, a propósito da análise de correspondências múltiplas). Importa também verificar, nesses mesmos meios urbanos, a presença "excessiva" do grupo das "domésticas". Poderemos confirmar adiante que se trata mais de uma apropriação diferenciada da noção, do que uma verdadeira oposição de tendências. De facto, muito do desemprego estrutural associado às mulheres (nomeadamente em famílias nucleares com filhos) aparece "disfarçado" ou "reconceptualizado" como

"trabalho doméstico", dado o seu carácter duradouro e a existência de tarefas quotidianas na casa, que se tornam uma verdadeira profissão. Ao invés, nas freguesias mais rurais, embora a tendência seja idêntica, a associação das tarefas domésticas no campo a um "trabalho" (produção agrícola para autoconsumo ou para venda informal) altera as representações sociais vigentes e a autocategorização dos sujeitos.

No total do concelho, os titulares apresentam características diversas em termos da sua condição principal perante o trabalho. Assim, 17% acumulam o recebimento do R.M.G. com os rendimentos uma profissão, o que revela a existência de baixos salários, incapazes de proporcionar uma capitação suficiente ao agregado. Por outro lado, 11,5% declaram ser desempregados de longa duração, 8,9% são casos de incapacidade permanente para o trabalho e 6,5% declaram ser reformados, auferindo de baixas pensões. Ao mesmo tempo, 64,1% declaram não ter frequentado nem concluído nenhum escalão de ensino desde 1995, numa clara debilidade de acesso a estes instrumentos, mas também, como veremos, numa consequência da clara ausência de estratégias de abordagem e de mobilização dos indivíduos.

A duração do desemprego apresenta características de forte incremento. Assim, dos indivíduos desempregados à procura do primeiro emprego, 56,9% fazem-no há um ano ou mais, enquanto que 82,2% dos inquiridos que procuram um novo emprego fazem-no também há um ano ou mais. Ora, estamos perante um carácter fortemente duradouro e estrutural do fenómeno, intensificado pela referida ausência de estratégias de inserção em processos de formação escolar ou profissionalizante.

Gráfico 9 – Condição perante o trabalho, por freguesia



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Nota metodológica: No caso da CLA 1 são consideradas todas as freguesias que a compõem. No caso da CLA 2, são consideradas as freguesias que representam cada um dos 4 agrupamentos construídos: Madalena e Valadares (Grupo 1), Canelas (Grupo 2), Grijó (Grupo 3) e Sandim (Grupo 4).

A procura do primeiro emprego é factor induzido pelo contingente populacional jovem, com ligeira oscilação nos meios urbanos, fruto de uma presença na escola (com maior ou menor sucesso escolar) também ligeiramente mais longa. Da mesma forma, a presença dos reformados encontra-se equilibrada entre as diferentes freguesias, em função do seu peso demográfico, embora os rendimentos daí provenientes sejam substancialmente diferentes, com benefício para as pensões nos meios urbanos.

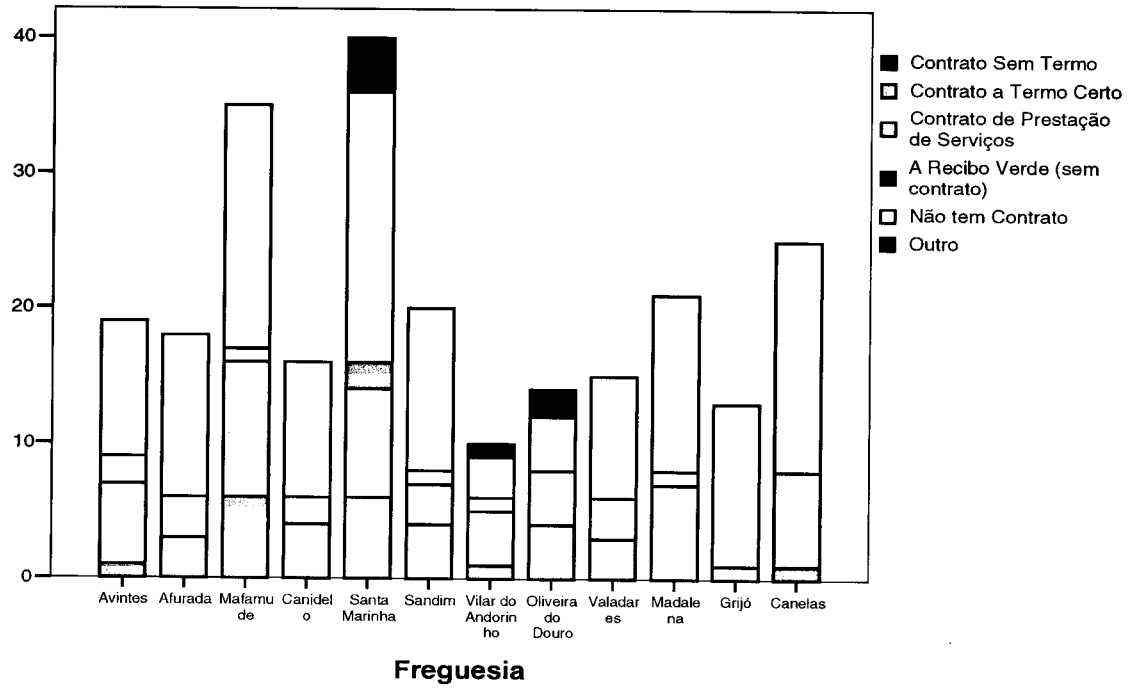
Assim, o desemprego torna-se estrutural em função do carácter estrutural das configurações sociais dos desempregados e das características estruturais dos territórios onde eles se localizam. Por esta razão, encontramos alguns casos específicos, como

Canelas, que apresenta valores mais elevados de "trabalhadores por conta de outrem" do que a média das freguesia rururbanas (grupo no qual se inclui). Embora sejam trabalhadores tendencialmente desqualificados, beneficiam de uma política concreta empreendida no território de criação de um pólo industrial (com indústrias siderúrgicas, de componentes e de transformação), facilitador do emprego para a freguesia e, em parte, para os territórios vizinhos.

A situação na profissão reforça as tendências analisadas. Mantém-se o peso das domésticas nos meios urbanos, mantém-se uma forte ausência de contratos e a proliferação de recibos verdes. Mantém-se uma relativa maior presença de trabalhadores por conta de outrem nas freguesias mais urbanas, ao mesmo tempo que se verifica também nessas freguesias um peso relativo diferenciado dos casos de recibos verdes e de trabalho sem contrato (com maior expressão nas zonas urbanas), nomeadamente em Mafamude, Oliveira do Douro e Santa Marinha.

Tal como se verifica no distrito, a presença da precariedade é relevante. Dos indivíduos que declaram trabalhar, 29,8% não têm contrato e 15% têm contrato a termo certo. Por outro lado, estas fragilidades do vínculo laboral estão associadas a outros factores cumulativos de vulnerabilização: esta tendência acentua-se se tivermos em conta os baixos rendimentos e as reduzidas qualificações dos indivíduos (93,4% dos indivíduos que trabalham exercem funções de trabalhadores não especializados), mais uma vez assumidas como importantes factores de vulnerabilização. Por outro lado, a auto-estima reflecte as vulnerabilidades: apenas 19% dos indivíduos consideram ter competências para um trabalho mais qualificado ou para uma formação mais avançada.

Gráfico 10 – Tipo de contrato de trabalho, por freguesia



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Nota metodológica: No caso da CLA 1 são consideradas todas as freguesias que a compõem. No caso da CLA 2, são consideradas as freguesias que representam cada um dos 4 agrupamentos construídos: Madalena e Valadares (Grupo 1), Canelas (Grupo 2), Grijó (Grupo 3) e Sandim (Grupo 4).

O tipo de contrato de trabalho dos titulares que mantêm uma relação com o trabalho é também expressão destas tendências e da sua territorialização. Assim, verifica-se um peso absoluto e relativo de grande intensidade nos contratos precários ou na total ausência de vínculo contratual. Esta tendência é transversal a todas as freguesias, uma vez que resulta mais das características socioprofissionais dos indivíduos e da ausência de mecanismos de reivindicação. É verdade que esta tendência permite aos titulares poderem receber valores mais expressivos das políticas públicas, fruto da ausência de declaração de rendimentos e de tributação. Mas é também verdade que a manutenção desta situação tende a fragilizar no médio e longo prazo as condições de vida dos sujeitos, assim como dificulta a manutenção da equidade fiscal e a sua componente redistributiva. Será por aqui que passa uma parte importante do debate

sobre as representações sociais desvalorizadas (elas próprias resultantes de um processo de construção socioideológica) da generalidade dos cidadãos beneficiários. De facto, o trabalho configura de forma central a relação social do indivíduo e como tal é percepcionado, como constata Manuel Villaverde Cabral, segundo o qual o emprego é a primeira prioridade das políticas públicas na percepção da população portuguesa (Cabral, 1997: 105).

Quadro 36 - Taxa de emprego e taxa de emprego a tempo parcial, em 2003 (em %)

	Taxa de emprego			Taxa de emprego a tempo parcial		
	Total	H	M	Total	H	M
EU-15	64,4	72,7	56,1	11,6	4,5	18,8
Bélgica	59,6	67,3	51,8	12,1	4,1	20,2
Dinamarca	75,1	79,6	70,5	15,5	8,6	22,6
Alemanha	65,0	70,9	59,0	13,8	3,9	23,8
Grécia	57,8	72,4	43,8	2,3	1,4	3,2
Espanha	59,7	73,2	46,0	4,7	1,8	7,7
França	63,2	69,4	57,2	10,4	3,6	17,0
Irlanda	65,4	75,0	55,8	10,8	4,6	17,0
Itália	56,1	69,6	42,7	4,7	2,1	7,4
Luxemburgo	62,7	73,3	52,0	8,3	1,0	15,8
Países Baixos	73,5	80,9	65,8	32,8	17,3	48,7
Áustria	69,0	76,4	61,7	12,9	3,3	22,2
Portugal	68,1	75,0	61,4	5,9	3,1	8,6
Finlândia	67,7	69,7	65,7	8,5	5,6	11,5
Suécia	72,9	74,2	71,5	16,0	7,4	25,0
Reino Unido	71,8	78,1	65,3	17,4	6,8	28,3

Fonte: Eurostat, edição electrónica, www.europa.eu.int.

A despeito da existência de pobreza em contexto de assalariamento, nomeadamente no caso português, também é verdade que o trabalho intervém de forma decisiva na estruturação da relação social e dos mecanismos de inserção. Se nos centrarmos no mercado de trabalho português, verificamos que este mercado tem-se confrontado com o aumento do trabalho a tempo parcial e dos contratos a prazo, não descurando o aumento das taxas de desemprego. Estes problemas afectam todos os grupos sociais, mesmo aqueles que julgavam ver o seu emprego como algo de seguro e duradouro. No entanto, a crescente exiguidade de trabalho como instrumento de integração social, leva à necessidade de reconsiderar alternativas socialmente valorizantes, como a emergência da noção de "actividade" (Schnapper, 1998). Trata-se

de considerar que, à redução do tempo de trabalho (ou da disponibilidade de trabalho), importa reorganizar a utilização do tempo social (cf. J. Madureira Pinto, *in* Amaral, 1998: 238)[122]. Esta questão terá desenvolvimentos posteriores.

No tema em análise, podemos encontrar dois tipos de desemprego: um desemprego de transição e um desemprego de exclusão. O primeiro tipo corresponde ao desemprego de curta duração, existindo um curto período de transição de um emprego para o outro: "*o facto de encontrar rapidamente um emprego, permite não descolar do mercado de trabalho e da capacidade de ser empregável*" (Clavel, 1998: 89 e 90); no desemprego de exclusão encontramos os desempregados de longa duração, para quem se vai operando uma ruptura tendencialmente definitiva com o mercado de trabalho.

Aliás, alguns critérios, como a idade, o género e as qualificações são centrais na abordagem da condição dos sujeitos desempregados. Enquanto que é possível intervir nas qualificações de um trabalhador, já a idade e o sexo são critérios inalteráveis pelas políticas sociais[123]. Outros aspectos entram também em linha de conta para a análise, tal como o lugar que o candidato ocupa na estrutura social ou na estrutura familiar. Ao mesmo tempo, acrescenta-se o número de anos que os indivíduos se encontram em situação de inactividade. Desta forma, os desempregados de longa duração ficam novamente em desigualdade na luta pelo acesso ao emprego em relação aos que vivem curtos períodos de inactividade.

As novas formas de organizar o trabalho vieram trazer novos problemas para o conjunto dos trabalhadores, afectando não só os desempregados, mas também os que beneficiam de um emprego assalariado, mas que, fruto da desvalorização das suas profissões ou do não-reconhecimento das suas competências, correm o risco de se verem também desempregados.

A análise empreendida pelas Teorias da Segmentação permite enquadrar os factores e as consequências destas novas formas de organização do trabalho. Encontramo-nos, portanto, perante um fenómeno de dualização do mercado de trabalho. Por um lado, temos os indivíduos que, auferindo de elevados salários, mantêm fortes laços com as empresas, sendo-lhes exigidas elevadas competências profissionais (qualificações e envolvimento na empresa). Um outro grupo, de maior dimensão,

[122] Cf. a este propósito, o texto de José Madureira Pinto sobre a nova agenda das políticas sociais (cf. João Ferreira do Amaral (coord.) (1998), *Europa Social*, Lisboa, FCG.

[123] Embora nem por isso passíveis de serem excluídas da análise dos processos, bem pelo contrário.

correspondente aos indivíduos marcados por percursos profissionais precários, desempenhando funções desqualificadas e normalmente mal remuneradas. Estes trabalhadores de baixos rendimentos alteram a sua relação com o trabalho, o desemprego e a economia informal, de forma a garantir ou a aumentar os seus rendimentos. Emerge a "*pobreza salarial*" (Méda e Vennat, 2004), fruto da existência de trabalhadores pobres, com baixos salários, emprego intermitente e trabalho desqualificado. É uma tendência estrutural difícil de contrariar fora do quadro do debate político, resultante de uma propensão para a aceitação da "*política de redistribuição*" (Méda e Vennat, 2004), como factor importante para a manutenção do laço social.

No que se refere à nossa amostra empírica, somente 14,4% dos titulares e 17% dos beneficiários estão a trabalhar, sendo que os restantes respondem negativamente. Existe, por isso, uma maioria de titulares e de beneficiários que nem se encontram a estudar, nem a trabalhar, o que parece aumentar as dificuldades de acesso ao mercado de trabalho e reproduzir as próprias fragilidades do percurso socioprofissional dos sujeitos beneficiários, sobretudo se tivermos em conta as responsabilidades domésticas, em particular das mulheres com idosos e/ou crianças dependentes a cargo. Assim, encontramos um maior peso de titulares e de beneficiários inactivos, por comparação com os activos: temos 57,3% de titulares inactivos e 42,9% de beneficiários inactivos, contra 40,9% de titulares activos e 33,2% de beneficiários activos.

Nos últimos anos, apenas 0,7% dos titulares e 9,3% dos beneficiários frequentaram ou terminaram algum escalão de ensino, pelo que a maior parte dos titulares e dos beneficiários (94,2% e 64,1% respectivamente) estiveram arredados de frequentar ou de terminar algum escalão de ensino nos últimos anos (incluindo também os cursos de formação profissional). Note-se que 37,2% dos beneficiários têm idade até aos 20 anos, verificando-se que apenas 9,3% afirmam ter frequentado ou terminado algum escalão de ensino desde 1995. Portanto, 70,3% dos beneficiários não se encontram a trabalhar e 64,1% não frequentaram nem terminaram nenhum escalão de ensino desde 1995. Se atendermos a que uma forte percentagem de beneficiários se situa nos grupos etários mais jovens, percebemos que a formação contínua, a formação paralela ou a formação profissional não têm feito parte das trajectórias de vida dos beneficiários.

A este aspecto está associado o facto de termos um peso substancial de 14,5% de desempregados de longa duração, 8,9% de incapacitados permanentes para o trabalho

(fruto quer de doenças crónicas, quer de acidentes de trabalho), 13,6% de domésticas (com forte presença de domésticas a cuidar de crianças e de idosos) e 6,5% de reformados (que surge associada à perspectiva de complemento de reforma que o R.M.G. também tem, sobretudo numa estrutura de intervenção estatal frágil junto de vastos sectores idosos pensionistas, como também acontece no caso português).

Aliás, se nos mantivermos na análise da duração do desemprego, percebemos que 82,2% dos beneficiários desempregados encontram-se à procura de outro emprego há um ano ou mais, paralelamente, encontramos uma percentagem bastante forte de 56,9% que procuram o seu primeiro emprego há um ano ou mais.

Sabendo que esta procura do primeiro emprego há um ano ou mais não é oficialmente reconhecida como uma situação de desemprego para efeitos da atribuição da prestação pecuniária, podemos perceber que ela é socialmente elucidativa de um processo de árdua inserção socioprofissional, quer dos mais jovens à procura do primeiro emprego, quer dos menos jovens à procura de outro emprego[124].

O subsídio de desemprego é atribuído a *quem deixa de ter emprego*, mas não a *quem nunca teve emprego*. Ora, os indivíduos à procura do primeiro emprego *nunca tiveram* emprego e também não dispõem do benefício da prestação associada a essa eventualidade. Assim, o mercado laboral parece fechar-se de forma relativamente duradoura para aqueles que ficaram desempregados e para aqueles que, estando desempregados, procuram activamente emprego. Esta análise contraria a explicação que incide na "habituação" o argumento central para contrariar as virtualidades do R.M.G., uma vez que a explicação para o carácter duradouro do desemprego deixa de estar centrada no indivíduo.

Importa, pois, promover mecanismos de "*desmercadorização*" (Esping-Andersen), ou seja, a possibilidade de manter uma vida socialmente aceitável, independentemente da participação no mercado, que se torna frequentemente volátil e inibidor das condições de vida mínimas para os indivíduos. De facto, estar ou ficar desempregado é muito mais do que não ter ou do que perder o emprego.

[124] Estamos conscientes do debate sobre os (potenciais) mecanismos de desincentivo promovidos pelas políticas sociais junto dos mais jovens. Não sendo tema do presente trabalho, remetemos esta questão para a análise de idênticos processos na discussão sobre o R.M.G.

Desta forma, o Mercado Social de Emprego[125] poderia tornar-se um instrumento fundamental para a inserção socioprofissional dos grupos vulneráveis, quer por via da experiência de trabalho, quer por via do incremento da formação escolar ou profissional.

Esta medida pretende definir um conjunto de estratégias que permitam impulsionar e formalizar o Mercado Social de Emprego, através de soluções diversificadas para a inserção e para a reinserção socioprofissional de pessoas desempregadas, com base em actividades dirigidas a necessidades sociais (actividades ligadas ao "terceiro sector" da economia[126]) não satisfeitas pelo normal funcionamento do mercado.

Se há de facto uma disponibilidade e até uma procura activa de um novo ou de um primeiro emprego por parte dos beneficiários desempregados, também é verdade que essa procura de emprego passa pelo recurso frequente a instituições "tradicionais". Assim, o Centro de Emprego surge como o instrumento privilegiado pelos desempregados na procura de trabalho e percebemos a enorme dependência que também aqui os indivíduos mais vulneráveis têm relativamente às instituições públicas, assumindo o Centro de Emprego como uma extensão da intervenção estatal no emprego e nas políticas sociais. Aliás, isso parece ser evidente pelo facto de apenas 1,9% dos beneficiários declararem ter procurado emprego por mecanismos de autopropositura. A criação de percepções subjectivas sobre a dificuldade de obtenção de emprego por via da autopropositura (percepção resultante da baixa auto-estima, consideração do papel das influências na facilitação dos acessos ao emprego, entre outros) é também um factor de inibição da iniciativa dos sujeitos na procura activa de emprego e de vinculação à vertente institucional.

Dos titulares e beneficiários que têm procurado emprego, os Centros de Emprego são, pois, os locais privilegiados para efectuar essa procura, enquanto que as formas menos usadas são as UNIVA (0,3% de titulares e 0,2% de beneficiários) e os contactos pessoais ou familiares (0,1% de titulares e 0,2% de beneficiários). De facto, as pessoas têm um escasso conhecimento da existência das UNIVA, o que dificulta o acesso a este instrumento de procura activa de emprego. Por outro lado, os contactos pessoais apresentam uma reduzida relevância estratégica no que respeita à procura de emprego, eventualmente porque se tratam de contactos com as mesmas características

[125] R.C.M. n.º 104/96, de 9 de Julho.

[126] Não defendemos o carácter exclusivista deste "terceiro sector", o que poderia ser mais um contributo para a fragilização e desvalorização desses espaços.

de debilidade e de afastamento dos canais de informação e de influência, tal como acontece com os titulares e com os beneficiários.

Estas vulnerabilidades de inserção socioprofissional são agravadas pelo facto de uma grande maioria não dispor de efectiva segurança no vínculo laboral. Pelo contrário, quase 14,1% dos beneficiários não têm qualquer vínculo com a entidade empregadora, ao passo que 7,1% mantêm um contrato a termo certo (com poucas perspectivas de transformarem esse contrato a termo certo num contrato sem termo). A fragilidade dos vínculos laborais tende a ser mais um factor de vulnerabilização destes indivíduos e destes grupos sociais desfavorecidos e mais um factor de fragilização dos laços sociais que mantêm com a estrutura socioeconómica.

Aliás, acresce a isto o facto de mais de 74% dos beneficiários declararem não ter qualquer outra profissão ou qualquer outra fonte de rendimento para além do trabalho formal ou das políticas sociais de que são beneficiários. Não se estranha, portanto, que o principal meio de vida de 21,1% dos beneficiários seja o R.M.G., não obstante o importante papel da família no sustento individual (39,8% têm como principal meio de vida estarem a cargo da família), incidindo esta situação prioritariamente nos jovens, crianças e idosos.

Ainda associado à fragilização da relação entre o indivíduo e o meio socioprofissional (por via do desemprego ou da *flex-precariedade*), importa sublinhar que 43% dos beneficiários declaram ter tido sempre a mesma profissão. Estamos perante indivíduos com um conjunto de competências relativamente reduzido e, logo, mais vulneráveis a situações de crises conjunturais ou estruturais no sector de actividade que ocupam. As diminutas competências e a fraca mobilidade laboral servem à reprodução da duração do desemprego em contexto de crise económica e em contexto de crise do sector de actividade a que o indivíduo se encontra vinculado, reduzindo o espectro de alternativas disponíveis.

Quadro 37 - Condição principal perante o trabalho

	Titulares		Beneficiários	
	Freq.	% do total da amostra (n= 668)	Freq.	% do total da amostra (n= 2.359)
Exerce profissão	93	13,9	402	17,0
Doméstica	207	31,0	321	13,6
Estudante	0	0,0	503	21,3
Incapacitado permanente para o trabalho	96	14,4	209	8,9
À procura do primeiro emprego	4	0,6	11	0,5
Desempregado há menos de um ano	24	3,6	47	2,0
Desempregado há um ano ou mais	179	26,8	343	14,5
Reformado	41	6,1	154	6,5
A cumprir serviço militar obrigatório	0	0,0	16	0,7
Outra	16	2,4	52	2,2
Não responde	8	1,2	37	1,6

Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Se dividirmos os titulares pelas diferentes categorias que determinam a principal condição perante o trabalho, verificamos que estes se encontram distribuídos da seguinte forma: a maior parte situa-se na categoria das domésticas (31%), seguida dos desempregados há um ano ou mais (26,8%), sublinhando que o desemprego de longa duração encontra-se fortemente representado. Os incapacitados permanentes para o trabalho representam 14,4%, seguidos de perto por uma percentagem de 13,9% dos que exercem uma profissão; menos representados estão os reformados (6,1%), os desempregados há menos de um ano (3,6%) e aqueles que se encontram à procura do primeiro emprego (0,6%).

Relativamente aos beneficiários, embora se mantenha uma forte presença dos desempregados de longa duração (com 14,5%), a maior parte já não se encontra concentrada na categoria das domésticas, mas sim na categoria dos estudantes (com 21,3%) e na categoria dos que exercem uma profissão (17%). Por sua vez, temos 13,6% de domésticas e 8,9% de incapacitados permanentes para o trabalho, sendo que as restantes categorias encontram-se residualmente representadas.

Quer a maior parte dos titulares, quer a maior parte dos beneficiários começaram a exercer uma actividade profissional entre os 11 e os 15 anos de idade (46,7% de

titulares e 22,4% de beneficiários) e entre os 16 e os 20 anos de idade (16,3% de titulares e 12,3% de beneficiários). Também encontramos titulares e beneficiários que começaram a trabalhar em plena infância, ou seja, entre os 6 e os 10 anos de idade (10,6% de titulares e 6% de beneficiários). A entrada tardia para o mercado de trabalho é menos comum, na medida em que temos somente 0,9% de titulares e 0,3% de beneficiários que começaram a trabalhar a partir dos 30 anos de idade. No entanto, importa sublinhar que essa entrada, dando-se cedo, mantém as características de fragilidade e de dependência já enunciadas.

Quadro 38 - Relação com o trabalho

	Titulares		Beneficiários	
	Freq.	% do total da amostra (n= 668)	Freq.	% do total da amostra (n= 2.359)
Nunca trabalhou e nunca procurou emprego	104	15,6	343	14,5
Nunca trabalhou mas já procurou emprego	8	1,2	29	1,2
Já trabalhou e procura actualmente emprego	181	27,1	317	13,4
Já trabalhou e está actualmente a trabalhar	78	11,7	311	13,2
Nunca esteve desempregado	159	23,8	351	14,9
Já trabalhou e está actualmente reformado	15	2,2	49	2,1
Já trabalhou e teve de deixar	0	0,0	100	4,2
Outra	53	7,9	6	0,3
Não responde	63	9,4	146	6,2

Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

De facto, percebemos que 27,1% dos titulares já trabalharam e procuram actualmente emprego, enquanto que 23,8% nunca estiveram desempregados. Contrariamente, 15,6% nunca trabalharam e nunca procuraram emprego e 1,2% também nunca trabalharam, com a diferença de já terem procurado emprego. Por último, 11,7% já trabalharam e estão actualmente a trabalhar e 2,2% já trabalharam, mas estão actualmente reformados. No caso dos beneficiários, encontramos duas situações extremas: se, por um lado, 14,9% dos beneficiários nunca estiveram desempregados, por outro lado, uma parte de idêntica importância de 14,5% nunca trabalharam e nunca procuraram emprego, correspondendo ao peso percentual dos mais jovens no conjunto dos beneficiários.

Quadro 39 - Tempo de duração do desemprego

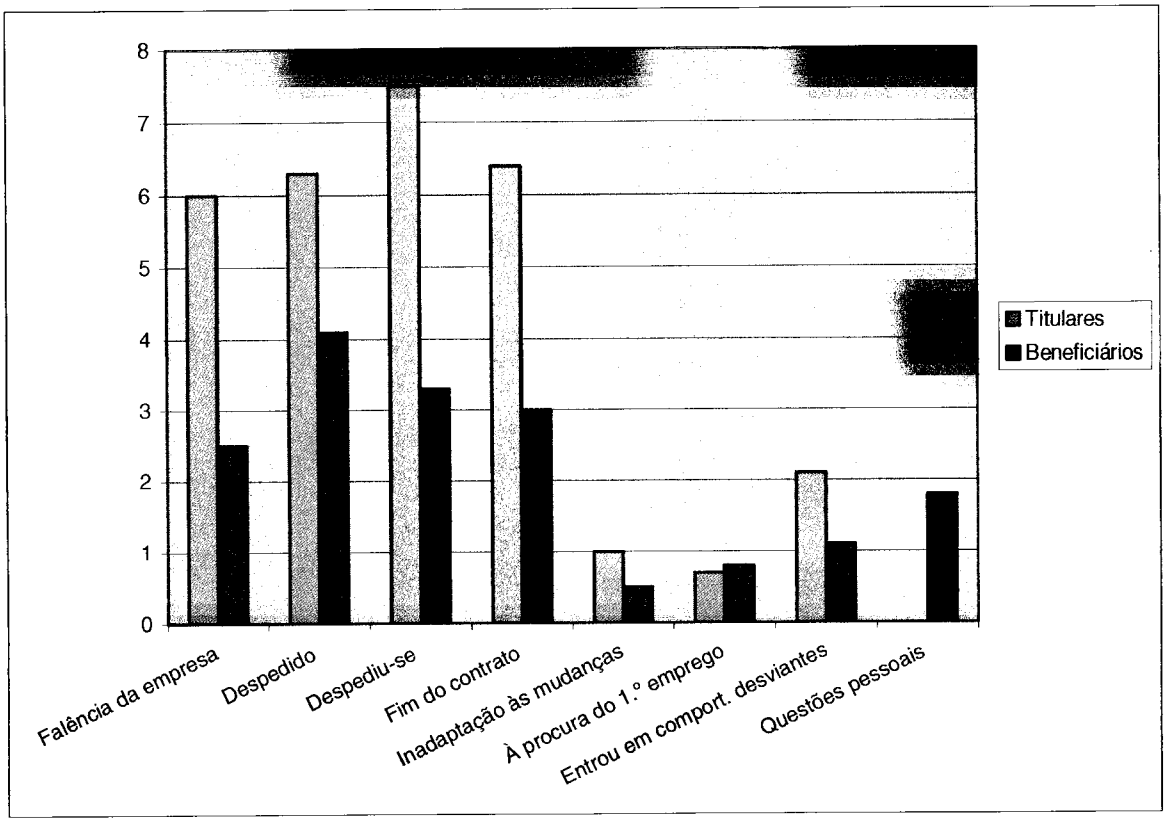
	Titulares		Beneficiários	
	Frequências	% do total da amostra (n= 668)	Frequências	% do total da amostra (n= 2.359)
Menos de 6 meses	14	2,1	26	1,1
De 6 a 11 meses	12	1,8	23	1,0
De 12 a 18 meses	22	3,3	41	1,7
Mais de 18 meses	191	28,6	351	14,9
Não responde	12	1,8	32	1,4

Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

No que respeita ao período de tempo em que os titulares e os beneficiários se encontram desempregados (para aqueles que se encontram nesta situação), 28,6% dos titulares e 14,9% dos beneficiários afirmam estar desempregados há mais de 18 meses e 3,3% dos titulares e 1,7% dos beneficiários encontram-se desempregados pelo período entre 13 a 18 meses. O desemprego de longa duração tem, então, um peso de 31,9% sobre o total dos titulares e de 16,6% sobre o total dos beneficiários.

Também importa conhecer a duração da procura do primeiro emprego (para os que não estão a trabalhar), sendo que, desde os 6 meses e até aos 12 meses, apenas 0,1% dos titulares estão à procura do primeiro emprego, enquanto que os restantes já prolongam a sua procura há mais tempo: 0,7% de 12 a 18 meses e 4% a partir dos 18 meses. Encontramo-nos, então, novamente perante fortes dificuldades de entrada no mercado de trabalho por parte dos titulares e dos beneficiários do R.M.G., factor que em muito contribui para a perpetuação de mecanismos de imobilização profissional e de competências, processo também presente nos restantes membros dos agregados, pois a maioria encontra-se à procura do primeiro emprego há mais de 18 meses (1,9% de beneficiários) e simultaneamente arredados da frequência de ensino ou de formação. Nas restantes categorias encontramos 0,3% de beneficiários para "menos de 6 meses", "de 6 a 12 meses" e "de 13 a 18 meses".

Gráfico 11 - Principal motivo de desemprego



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Se analisarmos as razões pelas quais os titulares se encontram desempregados, encontramos como principais motivos enunciados, a própria situação de autodespedimento (7,5% de titulares), o fim do contrato de trabalho (6,4% de titulares) e o despedimento por parte da entidade empregadora (6,3% de titulares). Já em relação aos beneficiários, a causa principal do desemprego resulta do despedimento por parte da entidade empregadora (4,1%), seguida do autodespedimento (3,3%) e do fim do contrato de trabalho (3%). Contudo, se observarmos as razões intrínsecas ao indivíduo que conduziram os titulares à situação de desemprego (ou seja, o autodespedimento, a inadaptação às mudanças e a entrada e/ou manutenção em comportamentos desviantes, tais como o alcoolismo e a toxicodependência), verificamos que estas razões intrínsecas ao indivíduo têm um menor peso em relação às razões extrínsecas (falência da empresa, despedimento por parte da entidade patronal e fim do contrato): nas razões intrínsecas ao indivíduo somamos um total de 10,6% de casos para os titulares e de 4,9% de casos para os beneficiários; nas razões extrínsecas ao indivíduo somamos um total de 18,7% de casos para os titulares e de 9,6% de casos para os beneficiários, o que significa uma

relativa prevalência dos factores externos ao indivíduo relativamente aos seus comportamentos e às suas (des)motivações.

A desadequação que parece ser evidente entre o beneficiário do R.M.G. e o mercado de trabalho é visível nos motivos enunciados para se encontrarem numa situação de desemprego: 4,1% declaram que estão numa situação de desemprego porque foram despedidos, enquanto que 3,3% assumiram o papel activo de se despedirem; igualmente importante é o facto de encontrarmos 3% que perderam o emprego devido ao fim do tempo de duração do contrato que assinaram com a entidade patronal, enquanto que 2,5% declaram estar desempregados devido a processos de falência da empresa onde exerciam a actividade. Assim, parece ser possível constatar que os motivos de desemprego estão menos ligados à vontade e às características de personalidade dos trabalhadores e mais ligados às circunstâncias conjunturais ou estruturais do mercado de trabalho e às desadequações entre as características dos indivíduos e as exigências do mercado de trabalho.

Outra questão, relativa à procura de um emprego durante os últimos três meses, evidencia que 42,1% de titulares e 28,7% de beneficiários não têm procurado emprego. Somente 19,5% de titulares e 10,3% de beneficiários têm promovido diligências a este nível. Uma vez que se trata, na generalidade, de indivíduos que também não estão a fazer formação, estágios ou outra ocupação, podemos assumir que estamos perante sujeitos desmotivados, impossibilitados (por razões que confirmaremos e explicitaremos mais tarde) ou acomodados. A mesma preocupação é encontrada nas entrevistas realizadas, onde se refere que os beneficiários perpetuam os seus momentos de apatia ou de habituação, ao não procurarem activamente melhores empregos e, consequentemente, melhores condições de vida (entrevista 3).

Conforme já referimos, embora o número de titulares e de beneficiários do R.M.G. em situação de desemprego seja bastante elevado, o acontecimento de uma situação de desemprego desde 1995 apenas sucedeu uma a duas vezes, pelo menos para uma boa parte dos titulares (33,2%) e dos beneficiários (16,3%). Logo, a instabilidade profissional, aqui reflectida na perda constante do emprego verifica-se em apenas 0,5% dos titulares e em apenas 0,1% dos beneficiários (na categoria de mais de dez vezes).

Não há frequente "circulação" entre a condição de emprego e de desemprego, porque a situação de desemprego tende a tornar-se estrutural e irreversível para os sujeitos[127].

Para o total de titulares e de beneficiários que já estiveram desempregados, 32,6% dos titulares e 15,7% dos beneficiários já estiveram nessa condição por um período de 12 meses seguidos ou mais, enquanto que apenas 5,4% dos titulares e 3,6% dos beneficiários nunca ultrapassaram este período. Com estes dados encontramos, uma vez mais, o enorme peso do desemprego de longa duração, factor bastante inibidor do sucesso da procura de emprego, na medida em que estes titulares e beneficiários não conseguem mais fazer face à mudança e (re)construir uma carreira profissional.

Os longos períodos de desemprego criam o desencorajamento e a passividade das pessoas. Os dispositivos de inserção, nascidos no momento em que o trabalho não consegue mais integrar o conjunto dos activos, têm por objectivo construir comportamentos adaptados ao mundo do trabalho e às exigências dos empregadores. Renovamos nos indivíduos a necessidade de adoptarem comportamentos necessários ao trabalho, ao mesmo tempo que desaparecem os quadros estruturantes dos comportamentos. Assim, assumimos a dissociação entre a integração funcional num grupo (em função da integração no trabalho) e a assimilação de valores e de comportamentos característicos desse grupo. Assim, os serviços sociais institucionais assumem-se desmunidos face à dimensão sociocultural dos problemas. A estas dificuldades de compreensão junta-se a ausência de regras profissionais susceptíveis de trazerem respostas e quadros legítimos à acção dos intervenientes. Este desconhecimento das especificidades socioculturais das populações reflecte a lógica de intervenção dos serviços sociais, submetida ao princípio de um tratamento igual para todos[128], qualquer que seja a sua origem.

Outro elemento de diferenciação diz respeito à diferenciação das práticas de proximidade com os públicos em questão. Põe-se de novo a questão do multiculturalismo, mas desta vez do ponto de vista da intervenção institucional. Assumimos, desta forma, que as políticas de inclusão, como as políticas da cidade às quais estão estreitamente ligadas, são um factor potencial de diferenciação entre os

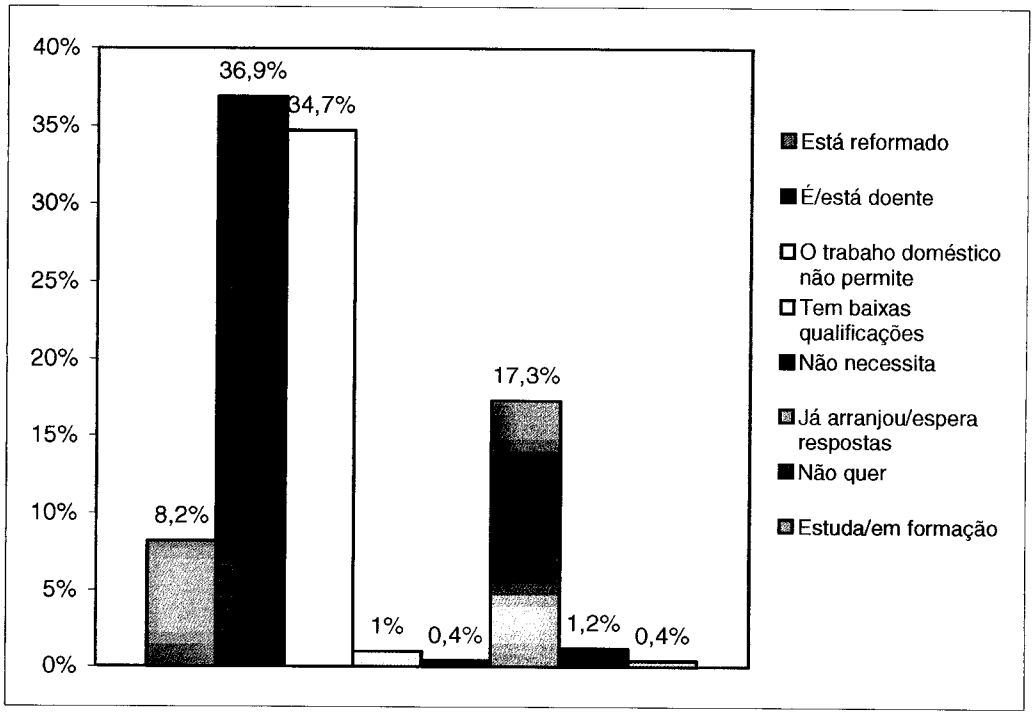
[127] Verifica-se, ao invés, uma circulação entre o desemprego e o emprego precário, a partir dos Programas Ocupacionais.

[128] O que é diferente do princípio da universalidade. Neste princípio, todos os cidadãos têm a garantia de serem abrangidos pelas medidas. O tratamento igual para todos resulta da incapacidade ou da impossibilidade de discernir mecanismos tendencialmente individualizados de inserção, tornando-se, assim, incapazes de compreender as diferenças.

profissionais: elas modificam as bases nas quais se regulavam tradicionalmente as condutas dos trabalhadores sociais, fazendo surgir novos actores e novas dinâmicas.

Ora, os indivíduos e os grupos em processo de vulnerabilização e de exclusão social encontram-se, desde logo, afastados da possibilidade de diferenciação, decorrente do grau de normalização e enquadramento que as regras de convívio estabelecem entre os grupos de uma sociedade, não efectivando o direito de minorias. Emergem as incompreensões culturais (e as percepções sobre elas) resultantes no sentimento de não serem ouvidos, de não terem acesso à justiça e às instituições, enfim, de não poderem participar nos tradicionais mecanismos da vida social (Urry, 2005).

Gráfico 12 - Razões pelas quais não tem procurado emprego



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Encontramos em evidência o peso do desemprego de longa duração (12 meses ou mais), mas sobretudo o peso do desemprego de muito longa duração (36 meses ou mais): no desemprego de longa duração somamos um total de 12,3% de titulares e 6% de beneficiários, enquanto que no desemprego de muito longa duração somamos um total de 14,8% de titulares e 7,1% de beneficiários. Por último, os titulares e os

beneficiários que se encontram em situação de desemprego até 12 meses representam um total de 6,6% e de 3,6%, respectivamente.

As razões mais apontadas pelas quais os titulares da medida não têm procurado emprego resultam essencialmente do facto de serem ou estarem doentes (28,1%) e do facto de terem trabalho doméstico a seu cargo (cuidar de crianças, idosos e outros familiares em estado de dependência). Estas razões parecem não permitir ao titulares disporem do seu tempo para terem um emprego (26,5%). Contrariamente, as razões menos apontadas são a ausência de necessidade de ter um emprego e o facto de se encontrarem a estudar ou em formação (ambas as razões com 0,3%).

Contudo, esta última razão apontada pelos titulares como pouco significativa torna-se a razão mais referida pelos beneficiários, ou seja, 21% não tem procurado emprego porque se encontra a estudar ou em formação. A segunda razão mais apontada pelos beneficiários é a doença: 14,8% dos beneficiários são ou estão doentes. Por sua vez, a insatisfação com as propostas de emprego e as baixas qualificações são os motivos menos referidos pelos beneficiários, com 0,1% e 0,3%, respectivamente.

A fraca motivação para o trabalho começa num processo de desafeição (Schnapper, 1998), articulado com auto-estimas desvalorizadas e baixas qualificações a agirem cumulativamente.

Os grupos ocupacionais onde se enquadram a maioria dos titulares e beneficiários são a categoria do operariado artesanal e trabalhadores similares ou operariado de instalação de máquinas e trabalho de montagem (30,7% de titulares e 24,2% de beneficiários), a categoria das domésticas (31,4% de titulares) e a categoria dos estudantes (21,2% de beneficiários). Em menor número temos os titulares e os beneficiários dos quadros superiores da administração pública, dirigentes e quadros superiores de empresas (com 0,3% e 0,1%, respectivamente), os especialistas das profissões intelectuais e científicas (0,2% de beneficiários) e os profissionais administrativos e similares (0,3% de titulares).

Quadro 40 - Grupos ocupacionais

	Titulares		Beneficiários	
	Freq.	% do total da amostra (n= 668)	Freq.	% do total da amostra (n= 2.359)
Quadros superiores da administração pública, dirigentes e quadros superiores de empresas	2	0,3	2	0,1
Especialistas das prof. intelect. e científicas	0	0,0	5	0,2
Técnicos e profissionais de nível intermédio	4	0,6	12	0,5
Profissional administrativa e similares	2	0,3	7	0,3
Pessoal dos serviços e vendedores	28	4,2	86	3,6
Agric. e trab. qualificados da agric. e pescas	16	2,4	41	1,7
Operariado artes. e trab. similares/operar. de instalação de máq. e trabalho de montagem	205	30,7	571	24,2
Trabalhadores não qualificados	38	5,7	79	3,3
Estudantes	3	0,4	501	21,2
Domésticas	210	31,4	325	13,8
Desempregados	18	2,7	33	1,4
Inactivos	54	8,1	439	18,6
Não responde	88	13,2	258	10,9

Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

É na categoria dos trabalhadores por conta de outrem e na categoria das domésticas[129] que encontramos a maior parte dos titulares do R.M.G. (29,6% e 30,1%, respectivamente). A maior parte dos beneficiários trabalha por conta de outrem (24,9%). Por sua vez, os trabalhadores manuais não colectados são 1% do total dos titulares e 0,8% do total dos beneficiários. Sabendo que uma parte significativa declara ter outros rendimentos do trabalho informal, assumimos que terá havido dificuldade em identificar uma situação de fuga ao controlo fiscal.

Se compararmos o tipo de contrato de trabalho dos titulares e dos beneficiários que se encontram empregados, verificamos que a maioria se encontra nas mesmas categorias: 8,7% dos titulares e 7,1% dos beneficiários estão com contrato a termo certo e 21% dos titulares e 14,1% dos beneficiários não têm qualquer tipo de contrato de

[129] Categoria já atrás explicada a propósito das suas diferentes apropriações pelos sujeitos, em função do meio social onde se inserem.

trabalho[130], o que evidencia uma ténue relação laboral, porventura actuando como factor de precarização e de fragilização do vínculo.

Quadro 41 - Principal meio de vida

	Titulares		Beneficiários	
	Frequências	% do total da amostra (n= 668)	Frequências	% do total da amostra (n= 2.359)
Trabalho	74	11,1	379	16,1
R.M.G.	403	60,3	495	21,0
Pensão de invalidez	21	3,1	77	3,3
Pensão de velhice	1	0,1	10	0,4
Pensão de reforma	32	4,8	153	6,5
Subsídio de desemprego	20	3,0	37	1,6
Subsídio de acidente/doença	2	0,3	16	0,7
A cargo da família	49	7,3	940	39,8
Auxílio de terceiros	21	3,1	58	2,5
Outro	16	2,4	10	0,4
Não responde	24	3,6	65	2,8

Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

O R.M.G. é o principal meio de vida dos titulares em análise (60,3%). A outra grande parte de titulares afirma ser o trabalho o seu principal meio de vida (11,1%, sendo o R.M.G. um complemento ao baixo salário auferido). É importante notar que 7,3% diz depender da família e 3,1% de terceiros. Esta dependência é mais visível nos restantes membros dos agregados familiares, pois a maioria dos beneficiários vive do apoio da família (39,8%), com maior preponderância para os jovens e para os idosos, embora outro grande número de beneficiários tenha como principal meio de vida o R.M.G. (21%).

De facto, no caso português, a prestação associada ao R.M.G. significou, para a maioria das famílias, um complemento aos débeis rendimentos auferidos, quer por via do trabalho formal, quer por via do trabalho informal, tendo em conta que muitas dessas

[130] Em virtude de trabalhar informalmente ou em clandestinidade (e não de já ter sido incluído nos quadros da empresa).

famílias são famílias com elevado número de elementos ou famílias cujo complemento se faz sobre um rendimento ou uma pensão de sobrevivência de baixo valor.

No caso português, a medida talvez tenha ficado marcada por uma excessiva associação a um subsídio *a quem não trabalha*[131], sendo, na generalidade, um subsídio *a quem não pode trabalhar*[132]. As representações sociais sobre a medida não correspondem às efectivas características da medida, o que se pode explicar pelo contexto de relativa fragilização económica na segunda metade dos anos 90 e pela relativa apropriação ideológica da medida para o debate partidário e eleitoral[133].

Uma outra importante distinção relativamente à profissão diz respeito ao regime de ocupação na profissão principal, sendo que a tempo completo já se encontram 22,3% de titulares e 20,5% de beneficiários. O trabalho a tempo parcial surge como o segundo regime de ocupação mais comum, com 5,7% de titulares e 2,7% de beneficiários. O trabalho sazonal e o trabalho ocasional são, então, os regimes de trabalho menos frequentes, quer para os titulares, quer para os restantes membros do agregado. Não queremos deixar de chamar a atenção para o facto de serem as categorias do trabalho parcial, sazonal e ocasional aquelas onde encontramos titulares e beneficiários sem qualquer tipo de contrato de trabalho e que se viram forçados a enveredar pela economia informal, sem gozarem plenamente os direitos enquanto trabalhadores. Essa situação gera um aumento da dependência, quer em situações de risco, quer em casos de acidentes de trabalho, uma vez que a inexistência de um trabalho a tempo completo aparece cumulativamente com a inexistência de contratos laborais e de direitos resultantes da inserção laboral.

Se identificarmos o local de trabalho ou de estudo dos titulares e dos beneficiários, encontramos o mesmo tipo de processo de proximidade, ou seja, a maior parte dos titulares e dos beneficiários que se encontram a trabalhar fazem-no na mesma freguesia onde residem (19,2% e 22,9%, respectivamente). Noutra freguesia, mas pertencente ao mesmo concelho, estão apenas 7,5% de titulares e 10,9% de beneficiários; na categoria de "noutro concelho", a percentagem desce para 3,7% de titulares e 4,1% de beneficiários e encontra o valor mais baixo no caso dos

[131] Representados socialmente como indivíduos que, na sua maioria, *não querem* trabalhar.
[132] Quer por razões de impossibilidades resultantes da rejeição do mercado de trabalho, quer por factores incapacitantes, resultantes de doenças ou de outros problemas físicos.
[133] Os recentes períodos eleitorais tiveram a particularidade de demonstrar que, apesar das críticas, já ninguém põe verdadeiramente em causa o princípio contido na medida.

trabalhadores que desenvolvem a sua actividade profissional noutro distrito (0,4% de titulares e 0,8% de beneficiários). Trabalham onde vivem e vivem onde nasceram; assim, os beneficiários vivem subordinados às contingências do território, nomeadamente às contingências desvalorizantes e vulnerabilizadoras do território, que se repercute no zonamento restrito do local de emprego (real ou potencial). De facto, "*a residência nestes espaços é encarada como uma fatalidade ou espécie de destino que não pode ser interrompido. Aqueles que manifestam desejo e vontade de mudar de vida, não o conseguem, dados os constrangimentos sociais e estruturais que limitam a acção do indivíduo. Neste quadro de vida, não se antevêem perspectivas de mudança, nomeadamente de promoção e ascensão social*" (Guerra, 2002: 410).

Uma outra questão diz respeito à existência de titulares e de beneficiários que efectuam descontos para algum tipo de regime de protecção social. De acordo com os resultados obtidos, 59,1% dos titulares e 34,8% dos beneficiários não efectuam descontos para nenhum tipo de regime de protecção social, o que significa, a prazo, a manutenção dos factores de vulnerabilização. Inversamente, 23,1% dos titulares e 19,8% dos beneficiários efectuam os seus respectivos descontos. Estes valores são muito relevantes, já que a prática de descontos é o mecanismo de acesso a muitos dos instrumentos de protecção social.

Na questão relativa à existência de uma outra profissão geradora de rendimentos, concluímos que 74% dos titulares não têm outra profissão geradora de qualquer tipo de rendimento. Daqueles que afirmam ter outra profissão, 0,4% possuem um trabalho regularizado e 12,1% declaram fazer uns biscates. Da mesma forma, a maioria dos beneficiários não tem outra profissão geradora de rendimentos (48,1%) e, para os que têm outra profissão, predominam os pequenos biscates (7,1%), sendo que o trabalho regularizado conta com apenas 0,8% dos beneficiários.

Ainda em relação à profissão, a maioria dos titulares e a maioria dos beneficiários tiveram desde sempre a mesma profissão (com 43% e 31,2%, respectivamente). O processo de imobilização ao nível profissional manifesta-se, então, na maior parte dos casos, devido às baixas qualificações que possuem e também devido às inúmeras dificuldades de deslocação para locais de trabalho mais distantes da sua área de residência (dificuldades financeiras, ausência de uma rede adequada de transportes, falta de motivação, etc.). Por isso não conseguem procurar um emprego melhor remunerado e que ofereça melhores condições ou que, pelo menos, esteja

legalmente enquadrado. O espectro da procura de trabalho é correlativo do espectro da mobilidade dos sujeitos em questão (Breton, 2005). Noutra dimensão, podemos concluir, dos resultados obtidos, que somente 11,1% dos titulares e 6,1% dos beneficiários já trabalharam no estrangeiro, sendo que a maioria dos titulares (74,1%) e dos beneficiários (49,6%) nunca tentaram um qualquer trabalho fora do país.

A maior parte dos inquiridos que se encontram a trabalhar (ou, para os casos em que já não trabalham, considerando-se a última profissão), desenvolvem a sua actividade em pequenas empresas com 1 a 4 trabalhadores (19% dos inquiridos), ao mesmo tempo que apenas 2,8% trabalham em empresas com mais de 500 trabalhadores. Nos casos em que os inquiridos dizem trabalhar em empresas com mais de 100 trabalhadores, estamos perante indivíduos desqualificados, que desenvolvem a sua actividade profissional ao nível das grandes empresas de construção civil, embora se trate de um número de trabalhadores adstrito a actividades da construção civil e a um trabalho não-especializado.

Nas empresas onde os inquiridos trabalham (ou, para o caso dos desempregados, considerando-se a última empresa onde trabalharam), as suas posições diferem entre si: 1,5% supervisionam ou coordenam; 9,3% são trabalhadores especializados e 43% (ou seja, a grande maioria) são trabalhadores não-especializados. Apenas 0,3% declara exercer um papel influente nas remunerações e/ou nas promoções.

Os resultados obtidos a partir do trabalho empírico parecem demonstrar que são desadequados os adjectivos de "preguiçoso" e de "laxista" utilizados por algum discurso crítico das políticas sociais em geral e do R.M.G. em particular. Para além de termos verificado que a maior parte dos inquiridos desenvolvem um trabalho não-especializado[134], também encontramos uma grande parte que dispõe de diminutos tempos livres e de lazer, visto que 33,5% trabalham entre 40 a 44 horas semanais e 12% trabalham mais de 45 horas semanais (para os desempregados considerou-se a última profissão).

A este trabalho desqualificado e com um número substancial de horas de trabalho, está associada, como já vimos, uma baixa auto-estima laboral. Quando questionados sobre se consideram possuir qualificações ou aptidões para um trabalho mais exigente do que o actual (ou, no caso dos desempregados, mais exigente do que o

[134] Sobretudo trabalho manual, pesado, rotineiro, desqualificado e mal remunerado.

seu último emprego), grande parte responde negativamente (37,9%, contra 19,9% que respondem afirmativamente), revelando uma clara percepção da falta de competências, mas igualmente uma reduzida auto-estima.

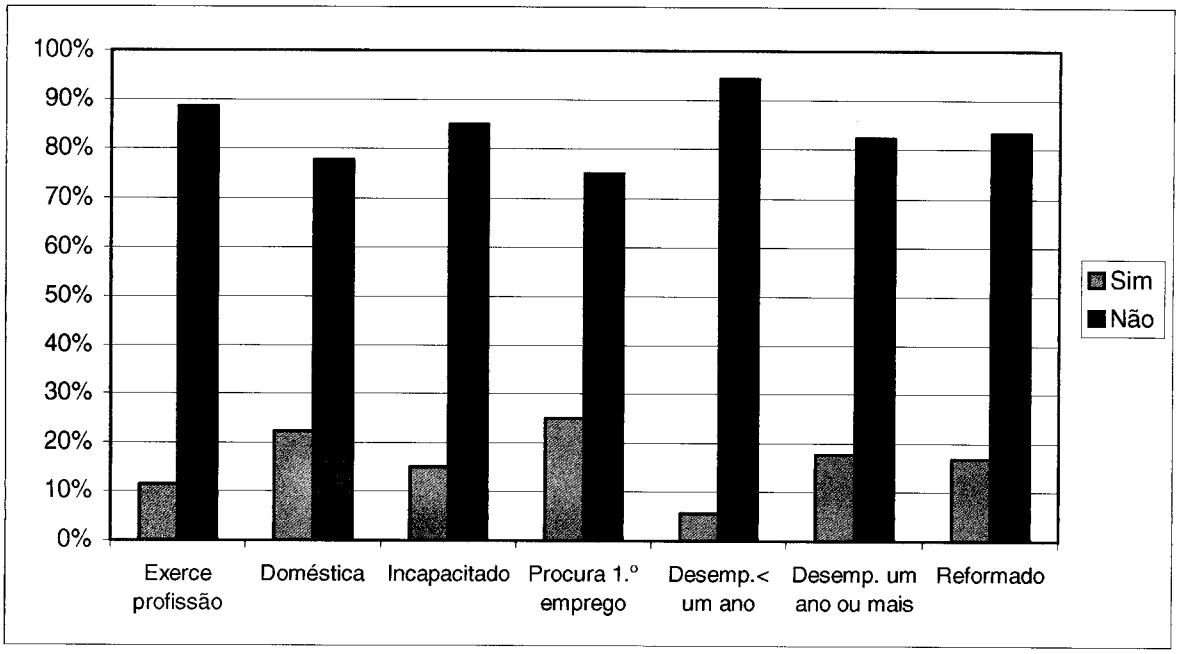
De acordo com os dados da pesquisa, durante o último ano, apenas 16,3% dos inquiridos tiveram rendimentos provenientes de vencimentos, salários, pagamentos de formação ou outra forma de pagamentos, contra 82,9% que respondem de forma negativa a esta questão. Do total de inquiridos que afirmam ter recebido rendimentos durante o último ano, apenas 11,4% afirmam terem sido provenientes de trabalho regular. Dos rendimentos auferidos pelos inquiridos, a maior parte, nomeadamente 62,4%, não descontaram para nenhum tipo de regime de protecção social.

Para além dos rendimentos provenientes de vencimentos, salários, pagamentos de formação ou outra forma de pagamentos, 15,3% dos inquiridos declaram também ter tido, no último ano, outros rendimentos (cumulativos), provenientes de biscates, trabalhos extras ou do trabalho realizado para além do trabalho normal (logo, 82,6% respondem de forma negativa a esta questão).

A maior vulnerabilidade na relação com o mercado de trabalho aparece nos indivíduos com uma média de idades no intervalo dos 55 aos 60 anos de idade, indivíduos que raramente estiveram desempregados, que mantêm um contrato sem termo com a entidade empregadora, mas que apresentam baixos salários e baixos níveis de qualificação. Não sendo de esperar que estes indivíduos engrossem o grupo dos desempregados, é, apesar disso, de esperar que, à idade da reforma, ou antes dela, em caso de pré-reforma, estes indivíduos possam ver a sua situação socioeconómica relativamente vulnerabilizada pelo facto de virem a usufruir de pensões sociais mais baixas.

Assim, sendo o cálculo das pensões resultante da relação que os indivíduos mantiveram com o trabalho e com a tributação fiscal, podem perceber-se as limitações financeiras das pensões, sobretudo para os idosos que só tardiamente viram efectuados os seus descontos ou os começaram a fazer. A este facto não é estranha a presença acentuada de idosos pensionistas a beneficiarem da medida, que lhes serve como um importante adicional financeiro às escassas pensões auferidas.

Gráfico 13 - Condição principal perante o trabalho face à existência no agregado de pessoas adultas que necessitem de cuidados especiais



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

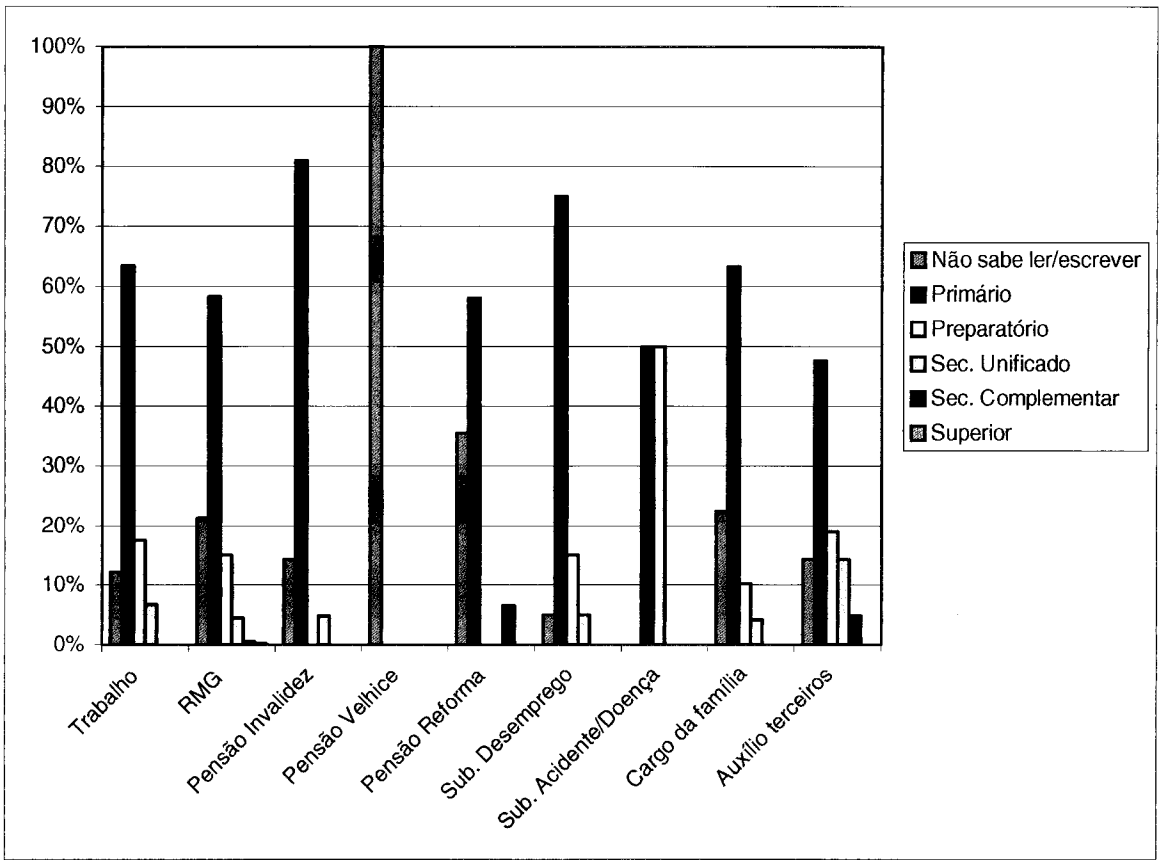
Importa sublinhar também o facto de haver um forte contingente de beneficiários entre os 30 e os 50 anos que já trabalharam, mas que tiveram de abandonar o seu posto de trabalho. Neste grupo encontram-se basicamente as mulheres e os indivíduos que têm ou sofreram algum tipo de *handicap* físico ou acidente de trabalho. No caso concreto das mulheres, estamos perante um abandono do mercado de trabalho provocado pelas obrigações familiares (tomar conta de crianças ou de idosos) e resultante do balanço económico feito no âmbito do agregado. De facto, em função dos reduzidos salários, torna-se, muitas vezes, mais rentável que a mulher fique em casa a cuidar de dois ou três filhos, do que pague um infantário para esses dois ou três filhos, valor que será, em muitos casos, superior ao próprio salário auferido pela mulher[135]. Este grupo de pessoas que já trabalharam e tiveram de abandonar o mercado de trabalho é um grupo bastante representado nos beneficiários do R.M.G. (22,3% dos inquiridos).

Ao estabelecermos a comparação entre a escolaridade dos inquiridos e a sua condição perante o trabalho, encontramos, sobretudo na categoria dos que não sabem ler nem escrever, as domésticas (28,7%) e os que estão à procura do primeiro emprego

[135] Verifica-se a relevância da ausência de equipamentos e de serviços sociais passíveis de facilitar a inserção laboral, pela oferta junto dos agregados e dos beneficiários (sobretudo os beneficiários do sexo feminino).

(25%). Com o ensino primário (1.º ciclo) completo, aparece um grande peso dos desempregados há um ano ou mais (64,4%), dos incapacitados permanentes para o trabalho (63,5%) e dos que se encontram a exercer uma profissão (59,1%) ainda que maioritariamente estejam com vínculos precários. Também encontramos algumas domésticas (58,9%) e reformados (55%). O ensino preparatório (2.º ciclo), por sua vez, é mais representado pelos inquiridos que se encontram à procura do primeiro emprego (25%) e pelos desempregados há menos de um ano. Assim, no caso particular dos desempregados, os que apenas têm o ensino primário (1.º ciclo) conhecem maiores dificuldades em sair dessa situação, daí que encontremos um maior peso de desempregados há um ano ou mais; pelo contrário, o ensino preparatório completo (2.º ciclo) permite aos desempregados uma maior facilidade em se integrarem no mercado de trabalho, pelo que a situação mais comum é a dos desempregados há menos de um ano. No caso dos inquiridos que completaram o ensino secundário unificado, a sua maioria, ou encontra-se à procura do primeiro emprego (25%), ou encontra-se desempregado por um período inferior a um ano (12,5%). Por último, temos na categoria dos que completaram o ensino secundário complementar e o ensino superior valores residuais pouco pertinentes para a análise.

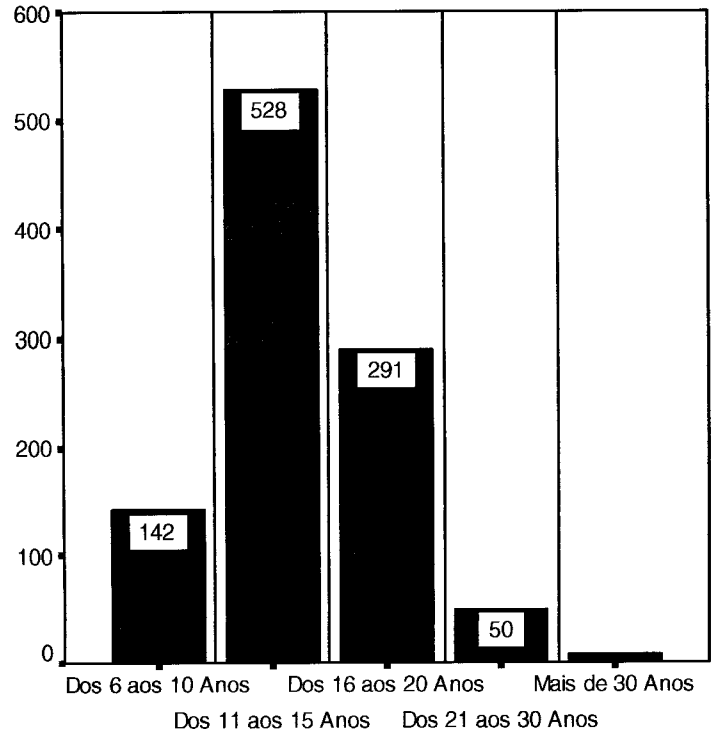
Gráfico 14 - Principal meio de vida em função da escolaridade completa



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Da análise dos dados resulta que os factores de vulnerabilização associados à reduzida ou inexistente escolaridade atravessam, de uma forma geral, toda a população, embora com pequenas diferenças sem significado estatístico. Assim, mesmo quando o principal meio de vida da população inquirida é o trabalho, o ensino primário completo é o nível de escolaridade prevalecente, com mais de 60% de peso relativo. Se nos desempregados ou nos beneficiários do R.M.G. a baixa escolaridade pode ser um factor de imobilização na entrada no mercado de trabalho, essa mesma baixa escolaridade pode ser um fundamental factor de risco, mesmo para a população que se encontra integrada no mercado de trabalho (AIP, 2005). Aliás, se tivermos em conta que uma parte importante dessa população acumula outros factores de risco, como a precariedade do vínculo, os baixos salários ou a falta de qualificações para um emprego diferente, percebemos que, mais uma vez, a escolaridade e as qualificações se assumem como factores explicativos das condições de desfavorecimento, mas simultaneamente dos riscos de queda nessas mesmas situações de desfavorecimento.

Gráfico 15 - Idade em que começaram a trabalhar



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

O tratamento estatístico dos dados mostra uma concentração de idades muito jovens no início da actividade profissional, com enfoque para o intervalo dos 11 aos 15 anos, o que demonstra simultaneamente uma entrada precoce no mercado de trabalho e uma saída precoce da escola, fragilizando o percurso de vida dos sujeitos à partida e dificultando a edificação de um projecto de vida consistente.

Do ponto de vista dos sujeitos, pode gerar-se um sentimento de angústia face à crescente insegurança objectiva e subjectiva (insegurança face ao vínculo laboral, insegurança simbólica, económica, financeira). Um assalariado é cada vez mais um potencial desempregado, percepção facilitada pela precariedade generalizada, pela duração limitada do emprego e pela transição entre o trabalho e o não-trabalho, em particular no caso dos jovens.

Assim, verifica-se um controlo fortemente totalitário por parte dos detentores de poder nos campos (económico, social, simbólico), acentuando a sua fragilidade social e negocial, uma crescente ausência de alternativas (de *caminhos* para a inserção) e uma tendencial diminuição de perspectivas e de projectos de vida, inibindo as expectativas

sociais valorizadas e as representações positivas sobre o futuro. Estes mecanismos de controlo social, produzidos por uma estrutura institucional marcadamente hierárquica, são inibidores das liberdades, das autonomias e reforçam as explicações da exclusão social centradas nas (in)capacidades do indivíduos. Desta forma, alargam-se as esferas de controlo sobre a vida dos indivíduos, desde a sua participação activa, as suas práticas sociais, as suas capacidades reivindicativas, as suas motivações, convicções ideológicas, religiosas ou outras. Trata-se, na expressão de Luís Centeno, Célia Pedrosa e Angus Erskine (2001: 81) dos "*riscos da dependência*" associados à transição dos jovens para a vida activa.

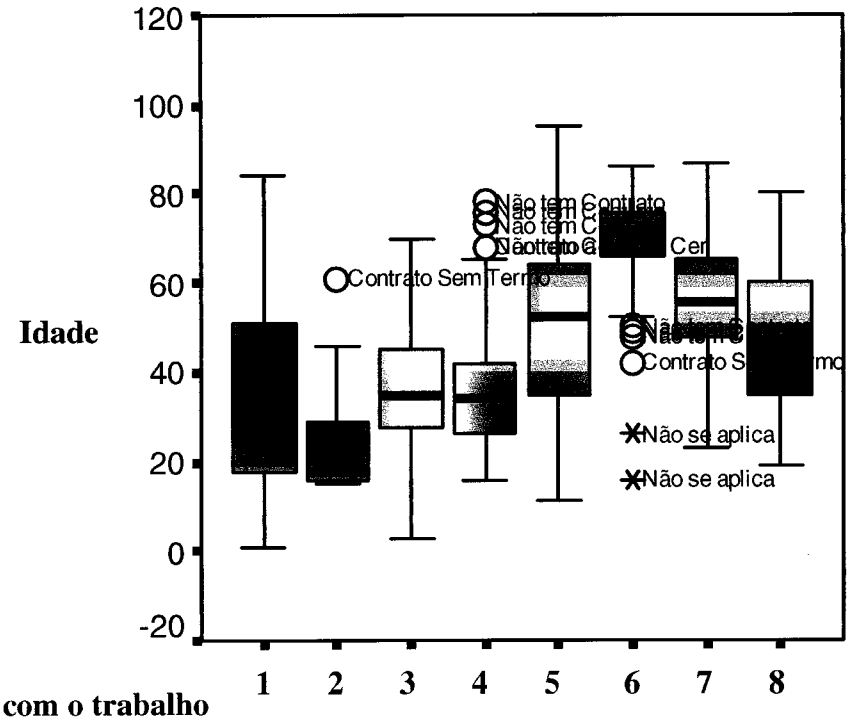
Mantendo como base de análise da escolaridade completa dos inquiridos, não encontramos na questão sobre o local onde os membros do agregado doméstico costumam passar os seus tempos livres variações percentuais pelos vários níveis de escolaridade. Com efeito, em todos os níveis de escolaridade encontramos um elevado número de inquiridos que passam os seus tempos livres em casa. No total, temos 90,4% de agregados que passam os seus tempos livres em casa, 3% que os passam em casa de amigos ou familiares e 6,4% que os passam em actividades fora de casa.

A análise da escolaridade completa vem sublinhar, uma vez mais, o factor de risco naquilo que respeita aos diversos grupos definidos na categoria da condição principal perante o trabalho. Assim, o ensino primário encontra-se marcadamente presente em todas as categorias vulneráveis, à excepção dos indivíduos à procura do primeiro emprego, cuja preponderância é o ensino preparatório ou o secundário unificado. Este facto não é de estranhar, uma vez que são tendencialmente os jovens aqueles que apresentam maiores níveis de escolarização e aqueles que estão também à procura do primeiro emprego. A maior representação de indivíduos que declaram não saber ler nem escrever dá-se nas categorias dos reformados, das domésticas e dos incapacitados para o trabalho. De facto, a vulnerabilidade escolar é um factor decisivo na frágil relação socioprofissional do indivíduo e na própria perpetuação dessa fragilidade.

Da mesma forma, podemos estabelecer uma relação directa entre o nível de escolaridade e a pertença associativa: nos níveis mais baixos de escolaridade encontramos inquiridos com uma elevada pertença associativa, pertença esta que diminui quando estamos perante inquiridos com altos níveis de escolaridade. Resta saber de que forma o factor idade pode ou não influenciar o grau e o tipo de pertença

associativa, na medida em que aquilo que se verifica é uma diminuição da pertença associativa nos grupos etários mais baixos e mais escolarizados. Retomaremos a questão mais adiante.

Gráfico 16 - Relação com o trabalho, idade e tipo de contrato



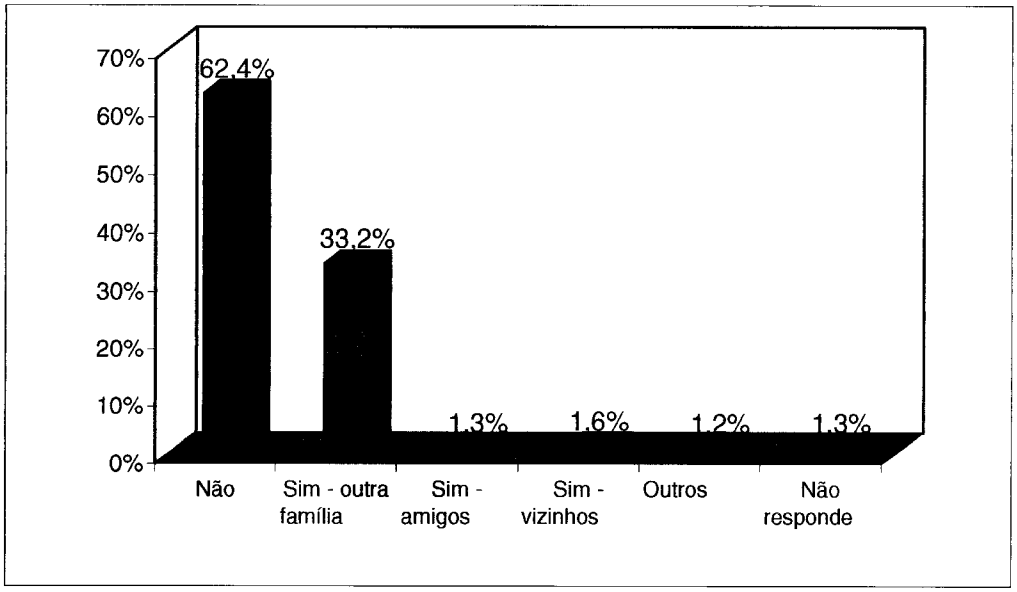
Legenda: **1** (Nunca trabalhou e nunca procurou trabalho); **2** (Nunca trabalho mas já procurou emprego); **3** (Já trabalhou e procura actualmente emprego); **4** (Já trabalhou e está actualmente desempregado); **5** (Nunca esteve desempregado); **6** (Já trabalhou e está a trabalhar); **7** (Outros); **8** (Já trabalhou e teve que deixar de trabalhar).

Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Os indivíduos para os quais o principal meio de vida é o subsídio de desemprego ou que vivem a cargo da família ou do auxílio de terceiros, tal como os beneficiários do R.M.G., incorporam um peso percentual muito elevado de pessoas com a escolaridade completa ao nível do ensino primário, ao mesmo tempo que os demais níveis de escolaridade estão muito pouco representados nestes grupos sociais. Aliás, este aspecto parece ser condicionador do (in)sucesso da inserção profissional dos beneficiários do R.M.G. sem uma intervenção, a montante, de formação e de requalificação profissional destes sujeitos, até porque essa dimensão traduz-se, como vemos no gráfico anterior,

também na relação que os indivíduos estabelecem com o mercado de trabalho, por via do tipo de contrato ou mesmo da sua total inexistência.

Gráfico 17 - Recebimento de algum tipo de ajuda financeira de outras pessoas não pertencentes ao agregado familiar e que não residem no mesmo alojamento



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Durante o ano anterior à administração do inquérito, 62,4% dos inquiridos não receberam qualquer tipo de ajuda financeira. Dos restantes, a maior parte pôde contar principalmente com o apoio de outros familiares (em 33,2% dos casos). Se as ajudas institucionais são relativamente residuais, já as ajudas de familiares mantêm uma forte importância na sustentação dos inquiridos (Hespanha, 2002): 33,2% declaram ter alguma ajuda paralela da família e assumem que essa ajuda é fundamental na sua sustentação ou na sustentação do seu agregado. Já as ajudas dos vizinhos e dos amigos são assumidas como residuais, com 1,6% e 1,3%, respectivamente.

A este facto não deixará de estar associada alguma semelhança nas condições socioeconómicas dos vizinhos e dos amigos dos nossos inquiridos[136]. De facto, a possível existência de uma rede de influências nos sujeitos em análise apenas serve à reprodução dos problemas. Trata-se de uma rede de "*inner group*" que associa as

[136] Como no caso dos familiares, embora com responsabilidades adicionais no caso destes.

debilidades dos sujeitos às similitudes das condições e características dos indivíduos que compõem as suas redes de relações.

7.3. As características físicas e de género na fragilização social

Encontramos uma maior percentagem de mulheres a beneficiarem do R.M.G. (51,3%), paralelamente a 48,7% de beneficiários do sexo masculino, mantendo a tendência verificada a nível nacional. A maior parte dos titulares desta prestação é também do sexo feminino, com 68,6% de mulheres titulares e 31,4% de homens titulares. Esta tendência reflecte a importante presença de famílias monoparentais de lado feminino na tipologia familiar predominante na medida e demonstra que a titularidade da medida evidencia diferentes vulnerabilidades, desde logo a partir das diferenças de género.

Quadro 42 - Grupos de género

	Titulares		Beneficiários	
	Frequências	% do total da amostra (n= 668)	Frequências	% do total da amostra (n= 2.359)
Feminino	458	68,6	1.209	51,3
Masculino	210	31,4	1.150	48,7

Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Em todas as freguesias do concelho, a tendência de mais forte presença de indivíduos do sexo feminino mantém-se, apesar de algumas oscilações, cuja explicação se situa nas estruturas familiares predominantes e nas estruturas etárias de cada uma das freguesias. Nas freguesias urbanas, como Mafamude, Santa Marinha, Canidelo e Oliveira do Douro, verifica-se uma mais forte presença de titulares do sexo feminino, em função do maior peso da divorcialidade sem re-casamento e da presença de uma população mais jovem (aumentando a presença dos solteiros). Assim, as marcadas diferenças socioculturais, de organização familiar e de estrutura etária contribuem para uma maior vulnerabilidade à dependência, incrementando a presença de pessoas do sexo feminino, aliás, as mais vulneráveis às consequências deste tipo de processos sociais,

quer de acordo com o trabalho empírico, quer nos dados gerais disponíveis (Chaves, 1999; Ferrera, 2000b; entre outros).

Aliás, os dados mais recentes sobre a medida confirmam a tendência. Segundo a já referida "Informação-Síntese" do Departamento de Planeamento Estratégico (2005), relativa aos dados para o 3.º trimestre de 2005, os beneficiários do R.M.G. eram constituídos, na maioria, por pessoas do sexo feminino (68%) (DEP, 2005), mantendo a tendência verificada desde o início da aplicação da medida e os factores de vulnerabilização já aprofundados por vários autores[137].

A presença de filhos nos agregados monoparentais tem também uma preponderância grande nos processos de vulnerabilização, mais uma vez contribuindo para acentuar a maior incidência da medida nas pessoas do sexo feminino. A acumulação de factores de vulnerabilidade não é alheia a dinâmicas diferenciadas de fragilização social, que incidem de forma aparentemente igual em todos os grupos sociais, mas que têm consequências e impactos sociais verdadeiramente diferentes em função de variáveis como o género. Mas esses factores de vulnerabilidade têm também, como veremos, razões específicas no contexto social, económico e familiar em presença. A existência de situações de dependência física no agregado familiar (doentes, idosos ou portadores de deficiências), assim como a presença de crianças dificulta a disponibilização das mulheres para um projecto de inserção, desde logo fruto de uma distribuição selectiva[138] de papéis sociais.

De facto, os beneficiários do R.M.G. estão fortemente representados por crianças (até aos 10 anos temos um total de 20,6%), embora também encontremos, na categoria dos 11 aos 20 anos, 16,6% de beneficiários, fruto das famílias alargadas que beneficiam da medida. Na categoria mais idosa (mais de 60 anos) encontramos 11,4% de beneficiários.

No que respeita aos titulares, estes ocupam principalmente os grupos etários intermédios, com 27% de titulares entre os 31 e os 40 anos de idade e 21% de titulares entre os 41 e os 50 anos de idade, enquanto que no grupo etário mais jovem (dos 11 aos 20 anos de idade) estão apenas 0,9% de titulares. Note-se que este intervalo etário pode compreender indivíduos com menos de 18 anos, pelo facto de estar previsto na

[137] Cf. a este propósito com a aprofundada abordagem sobre os aspectos da condição feminina promovida por Manuel Villaverde Cabral (1997: 79-97).
[138] Selectividade organizada, desde logo, em função das variáveis de género.

legislação um alargamento da medida a menores, em casos de gravidez em idade menor ou em caso de emancipação pelo casamento.

Na relação com o trabalho crescentemente dificultada (quer por via da presença de filhos, quer por via da menor escolarização), justifica-se a incidência nas mulheres da titularidade e dos benefícios da medida, a manutenção duradoura da sua relação com a medida (são também as mulheres que têm mais dificuldades em ver cessado o benefício, como veremos à frente), mas também algumas das dinâmicas sociais reprodutoras da vulnerabilização. Ao mesmo tempo, podemos assumir algumas das configurações dos processos de vulnerabilização dos grupos etários mais jovens a cargo dessas famílias (infância e juventude), cristalizados pela vulnerabilização social da família ascendente, mas também imobilizados pela ausência de mecanismos de capacitação escolar e profissional, que terão influência directa na estruturação de um percurso social mais ou menos dependente.

Quadro 43 - Grupos etários

	Titulares		Beneficiários	
	Frequências	% do total da amostra (n= 668)	Frequências	% do total da amostra (n= 2.359)
Menos de 10 anos	0	0,0	485	20,6
11-20 anos	6	0,9	391	16,6
21-30 anos	114	17,0	325	13,8
31-40 anos	180	27,0	376	15,9
41-50 anos	140	21,0	262	11,1
51-60 anos	123	18,4	239	10,1
Mais de 60 anos	104	15,6	270	11,4
Não responde	1	0,1	11	0,5

Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Por conseguinte, temos na classe etária dos 31 aos 40 anos de idade e dos 41 aos 50 anos de idade a maior concentração de inquiridos. Nestas duas faixas etárias onde temos um maior número de inquiridos, a aposta devia ir mais no sentido da formação, visto que estes inquiridos encontram-se ainda em idade activa, mas possuem baixos níveis de qualificação, empregos precários ou estão mesmo desempregados. Com a extinção do R.M.G. e a criação de uma nova medida (o R.S.I.), a classe etária entre os

21 e os 30 anos de idade fica bastante vulnerabilizada, por um lado, pelas próprias dificuldades de adaptação que qualquer mudança em curso sugere e, por outro lado, porque a nova medida, ao condicionar o direito de titularidade da prestação aos indivíduos com menos de 30 anos de idade, vai dificultar a autonomia deste grupo etário, ainda mais num contexto de crise económica e de crescente desemprego.

A mesma situação de precariedade coloca-se quando abordamos especificamente a área da saúde. Ora, não apenas os serviços públicos se revelam fundamentais, como tendem mesmo a suprir a incapacidade das populações mais desfavorecidas em deslocarem-se a qualquer tipo de serviço de saúde. Em face desta impossibilidade, o hospital assume a contingência de receber múltiplos casos de falta de possibilidades de ir ao médico particular ou ir ao médico de família[139], através do acesso sistemático às urgências hospitalares como serviço fundamental às pessoas[140].

Quadro 44 – Local onde se dirige quando necessitam de serviços médicos

	Frequências	% do total da amostra (n= 668)
Médico de família do Centro de Saúde	627	93,9
Médico particular	3	0,4
Médico particular comparticipado/pago pela entidade empregadora	1	0,1
Hospital público	35	5,2
Outra	1	0,1
Não responde	1	0,1

Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Os dados demonstram que quando os inquiridos necessitam de serviços médicos recorrem maioritariamente ao seu médico de família no Centro de Saúde (93,9%), com 5,2% a dirigirem-se ao hospital público. Assim sendo, o recurso ao médico particular e o recurso ao médico particular comparticipado ou integralmente pago pela entidade empregadora é só utilizado por 0,4% e 0,1% dos inquiridos, respectivamente. De facto, o recurso aos serviços privados é correlativo da capacidade financeira para os pagar, o que acentua a relevância dos serviços e equipamentos públicos (desde logo, de primeira necessidade) para as populações mais carenciadas.

[139] Por incapacidade financeira, no primeiro caso, e por saturação dos serviços, no segundo.
[140] Mesmo em situações de, reconhecidamente, não precisarem.

Quando questionados sobre a protecção dos agregados domésticos por algum esquema de apoio à saúde, 58,8% dos inquiridos respondem afirmativamente e 40,6% respondem negativamente, valor este suficientemente elevado para assumirmos que este aspecto aumenta os riscos e os factores de vulnerabilidade. O esquema de apoio à saúde mais comum nos inquiridos que afirmam estar abrangidos é o Sistema Nacional de Saúde (com 40,6%), enquanto que 16,5% encontram-se abrangidos pelos esquemas de SAMS/ADSE/ADME, para além de outros valores residuais. Mais uma vez, a presença dos serviços públicos encontra-se justificada, quer pelo elevado volume de abrangidos, quer pela reduzida ou nula capacidade para suportarem uma alternativa privada.

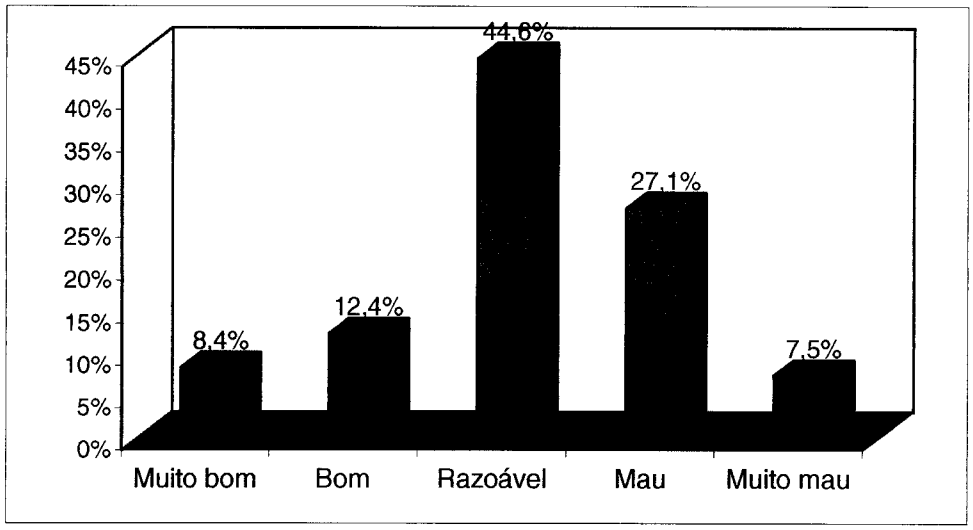
Um quarto dado, ainda relativo à área da saúde, diz respeito à inscrição dos inquiridos no Centro de Saúde da sua área de residência, sendo que 85,3% estão já inscritos no seu Centro de Saúde, enquanto que 14,7% dos inquiridos não se encontram ainda inscritos[141]. Embora muitos inquiridos estejam inscritos no Centro de Saúde da sua área de residência, nem todos gozam o direito a terem um médico de família. Assim sendo, enquanto que 90,6% têm um médico de família, 9,4% dos inquiridos não gozam ainda de tal direito, basicamente devido às insuficiências do próprio sistema de saúde.

Conforme se pode observar, 47,3% recorrem ao seu médico de clínica geral apenas "quando se encontram doentes", embora uma percentagem também algo elevada recorra ao médico "frequentemente" e "em consultas de rotina" (33,4%). Na categoria dos que "raramente" recorrem ao seu médico de clínica geral encontram-se 19% dos inquiridos. A regularidade acima verificada não acontece na ida ao médico dentista, na medida em que "às consultas de rotina" apenas vão 4,2% dos inquiridos, aumentando, por sua vez, a categoria dos que "raramente" vão ao médico dentista, com 66,6% dos casos. Aqueles que recorrem ao médico dentista apenas "quando estão doentes" correspondem a um total de 28,9% dos inquiridos. Mais uma vez, poucos inquiridos recorrem a um médico "especialista"[142] (cardiologista, oftalmologista, etc.) em consultas de rotina (apenas 14,4%), enquanto que a categoria de "quando está doente" é preenchida por 22,6% de respostas. Na categoria dos que "raramente" vão a um médico "especialista" encontramos 62,7% de inquiridos. Recorrer a um médico "especialista" parece ser uma prática pouco acessível, sobretudo por razões financeiras, pelo que a sua

[141] As razões resultam sobretudo da falta de iniciativa e de mudanças recentes de residência, desde logo após um processo de realojamento.
[142] Relativa a alguma consulta mais específica, uma vez que a Clínica Geral também é uma especialidade.

inexistência nos Centros de Saúde[143] é um factor de inacessibilidade dos mais desfavorecidos[144].

Gráfico 18 - Avaliação do estado de saúde



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Os dados mostram que a maior parte dos inquiridos considera encontrar-se em razoável estado de saúde (44,6%), ainda que 32,6% afirmem que o seu estado de saúde é mau ou muito mau. Apenas 8,4% consideram estar em muito bom estado de saúde e 7,5% em muito mau estado de saúde.

Apesar de 27,1% e 7,5% considerarem o seu estado de saúde "mau" e "muito mau", respectivamente, somente 12,4% têm algum tipo de incapacidade atribuída por uma autoridade de saúde. Dos 12,4% de inquiridos que têm algum tipo de incapacidade atribuída por uma autoridade de saúde, a maior parte sofre de uma incapacidade com um grau de 31% a 59% (nomeadamente 1,6% dos inquiridos) ou com um grau igual ou inferior a 30% (1,5% dos inquiridos). Um outro aspecto relaciona-se com a existência de inquiridos que sofrem de algum tipo de problema psicológico ou emocional. Nesta questão, 29,9% dos inquiridos afirmam sofrer desses problemas e 69,2% negam sofrer de qualquer tipo de problema psicológico ou emocional.

[143] Aspecto uniforme resultante da Lei de Bases e não da opção do próprio Centro de Saúde.
[144] O hospital é, muitas vezes, o único recurso no que respeita às consultas, mas também por via do acesso às urgências.

No que respeita à saúde das crianças, os dados demonstram que grande parte das crianças pertencentes ao agregado familiar tem as vacinas em dia (57,2%), contra 3% dos casos em que os inquiridos reconhecem que as suas crianças ainda não actualizaram o plano de vacinas. A estes valores não será alheio o facto do programa de vacinação ser gratuito em Portugal, generalizando o seu acesso a toda a população e associado a um serviço de cuidados primários de saúde para a infância com boas qualidades de resposta.

Os dados mostram que as despesas de saúde mais frequentes são devidas à compra de medicamentos (em 56,3% dos casos), seguidas dos tratamentos médicos (em 13% dos casos). Outro tipo frequente de despesas tem origem nos meios auxiliares de diagnóstico, tais como as análises clínicas, as radiografias, TAC, entre outros (em 11,5% dos casos), sendo os restantes indicadores meramente residuais. Esta concentração de despesas nos medicamentos torna esta população mais vulnerável a flutuações nas comparticipações públicas dos fármacos e enquadram muitas opções pela automedicação.

7.4. Classes sociais e relações de poder

Verificamos nos titulares do R.M.G. de V. N. de Gaia uma concentração de situações nos lugares de classe mais baixos, ou seja, no operariado industrial e agrícola (com 42,5%) e no operariado pluriactivo (com 40%). No operariado industrial e no operariado agrícola encontramos 6,6% e 6,1% de titulares, respectivamente. Os lugares de classe menos comuns nos titulares são a pequena burguesia de execução pluriactiva (1,2%) e a pequena burguesia agrícola pluriactiva (0,9%), além de todos os outros com ausência de elementos.

No que respeita aos beneficiários, encontramos uma maior distribuição pelos diferentes lugares de classe, sendo os lugares de classe mais frequentes o operariado industrial (37,3%), o operariado pluriactivo (25,1%) e a pequena burguesia de execução pluriactiva (17,9%). Apesar da maioria dos titulares e dos beneficiários pertencerem aos lugares de classe mais baixos, encontramos residualmente nos beneficiários, 0,2% na burguesia dirigente, 0,6% na pequena burguesia técnica e de enquadramento intermédio e 1,1% na pequena burguesia independente e proprietária.

No que respeita aos instrumentos de participação, o comportamento dos inquiridos relativamente ao associativismo, enquanto um dos vectores de sociabilidades, tende para uma tendencial inexistência de pertença a uma associação, clube e/ou colectividade (apenas 26,5% dos inquiridos assumem essa pertença).

Aprofundando a questão do associativismo, verificamos que grande parte dos inquiridos pertence a associações de solidariedade social (nomeadamente 16,5% dos inquiridos), seguidos da pertença a associações recreativas, culturais ou artísticas (4% dos inquiridos). Nas associações de estudantes e nas associações socioprofissionais ou sindicais apenas temos 0,1% de inquiridos em cada.

A distribuição da participação em instâncias associativas locais faz-se com relativa homogeneidade nas freguesias em análise. No entanto, os meios rurais ou rururbanos apresentam tendências mais fortes de participação local, ainda que predominantemente em contexto de participação recreativa. Esta tendência mantém-se quando abordamos a participação nos órgãos dirigentes, com pendor para cargos directivos e de organização de secções temáticas (recreativas ou desportivas).

Podemos estar perante processos de maior dessocialização em contexto urbano[145]. Essa hipótese é confirmada, quer pelas entrevistas, quer pela análise de outros indicadores correlativos, como as razões da participação. No entanto, não é suficientemente contrastante para que a análise possa ser taxativa. Aliás, em boa verdade, nem tal poderia acontecer, dadas algumas continuidades territoriais existentes.

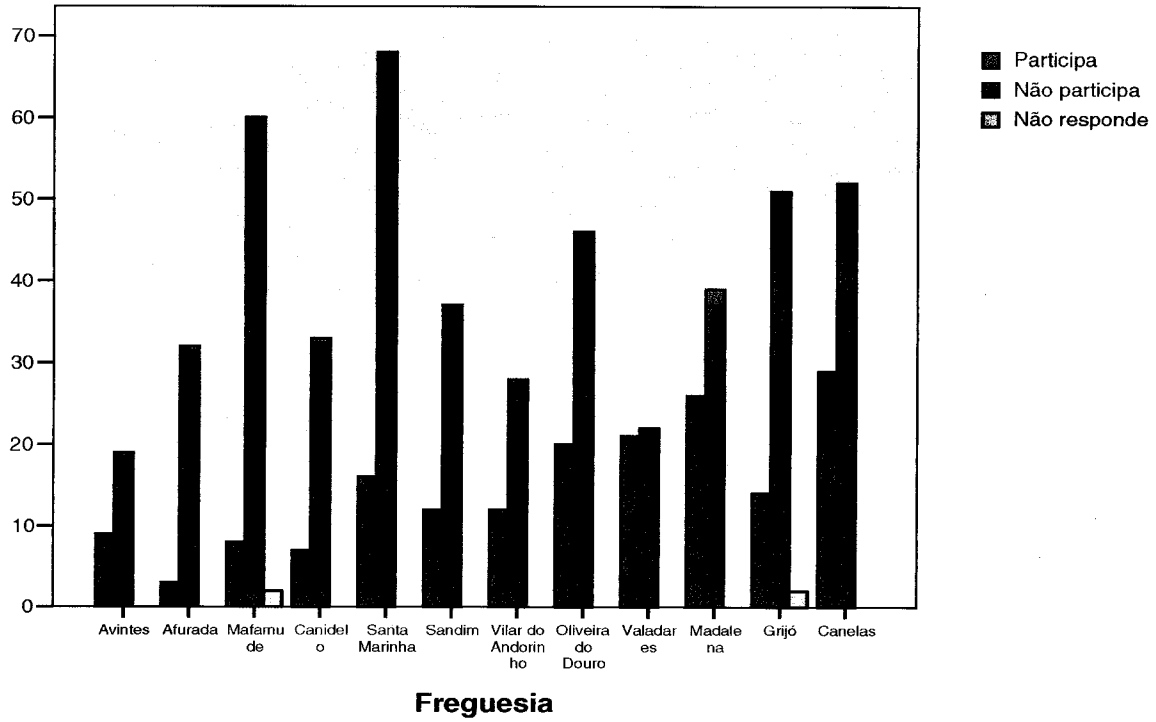
As entrevistas permitiram também assegurar a existência de margens de intervenção técnica na (re)dinamização da participação social dos indivíduos mais fragilizados, nomeadamente direccionando essa intervenção para a emergência de estruturas locais de resposta a necessidades também locais, desde logo envolvendo os mais jovens (Paugam, 2005). Os mais jovens beneficiários do R.M.G. procuram um emprego, que significa uma vinculação social e a possibilidade de definir caminhos alternativos à dependência e à fragilização social. Torna-se, pois, fundamental pensar, não contra o trabalho ou no "fim do trabalho" (Rifkin, 1996), mas sobre os meios de regular o seu funcionamento numa perspectiva de integração na vida colectiva.

[145] O processo de dessocialização implica uma reconfiguração da socialização (um processo de re-socialização), embora nestes casos com características de fragilidade e de dependência acentuadas (Dubet, 2003; Suleiman, 2005), como continuaremos a tratar.

Durante muitos anos, sobretudo nos anos de prosperidade económica, o trabalho assalariado ganhou relevância como factor produtor do "elo social" facilitador da integração social. Actualmente, a escassez de trabalho e o aumento do desemprego e de formas precárias de emprego, exigem novas formas de actividade para além do tradicional "trabalho assalariado". Como sustenta Luís Capucha, "*onde antes se colocavam os problemas do pauperismo e da exploração, agora coloca-se o problema da rejeição pelo capitalismo de certos sectores de trabalhadores, deixando sequer de os utilizar com fins exploratórios*" (Capucha, 2000: 194). Importa promover o reconhecimento social de novas formas de actividade social que se situam fora do mercado concorrencial tradicional (Schnapper, 1998).

Importa valorizar ou revalorizar socialmente um conjunto de actividades que, não estando inscritas no mercado competitivo tradicional, promovem formas de inserção e evitam a dessocialização inerente a um mercado de trabalho tecnologicamente avançado, produtivista e libertador de mão-de-obra. Tratar-se-á de encontrar nas fragilidades socioeconómicas locais os instrumentos de uma intervenção participativa e passível de envolver os indivíduos em projectos de cidadania. Isto torna-se mais urgente à medida que o trabalho (ou a sua escassez) deixa vastas camadas da população em situação de fragilização dos laços sociais ou de desvinculação social (cf. Schnapper, 1998). Voltaremos a este assunto.

Gráfico 19 – Participação associativa local



Nota metodológica: No caso da CLA 1 são consideradas todas as freguesias que a compõem. No caso da CLA 2, são consideradas as freguesias que representam cada um dos 4 agrupamentos construídos: Madalena e Valadares (Grupo 1), Canelas (Grupo 2), Grijó (Grupo 3) e Sandim (Grupo 4).

Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Das associações a que os inquiridos pertencem, 1% declara ser ou já ter sido dirigente das áreas desportivas e 0,7% dos inquiridos são ou já foram dirigentes das vertentes recreativas, culturais ou artísticas. Nas associações socioprofissionais e sindicais e nas associações cívicas encontramos 0,1% dos casos e nas associações de solidariedade social 0,3% dos casos. Estes valores são residuais e podem manifestar uma frágil presença (desde logo pela ausência de estratégias relacionais e de poder) no campo social.

Ainda a este propósito, as razões pelas quais os inquiridos aderiram a uma associação, clube e/ou uma colectividade estão sobretudo relacionadas com os serviços importantes que essas associações disponibilizam e também com o convívio e as sociabilidades que se proporcionam dentro dessas mesmas associações, clubes e/ou

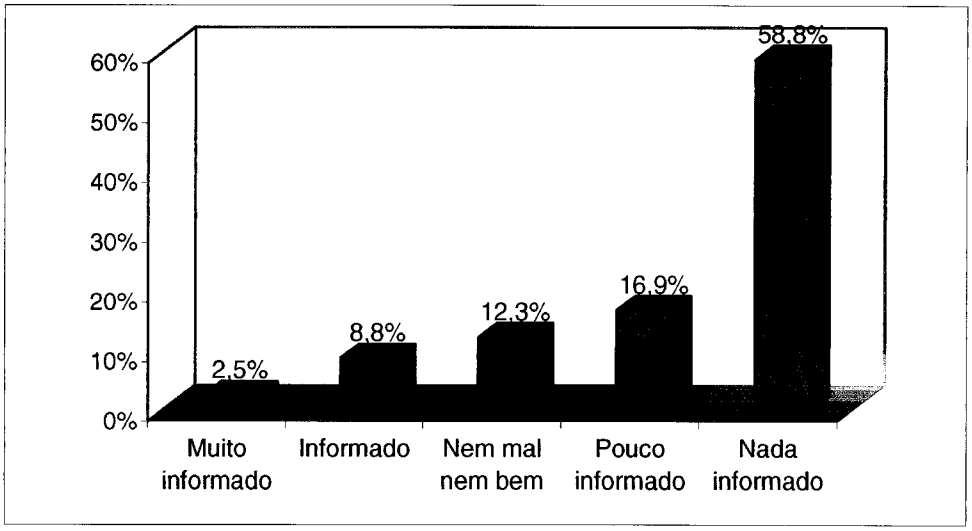
colectividades (estas duas categorias somam um total de 17,8% e 4,9% de respostas, respectivamente). O interesse pelas questões locais surge-nos em terceiro lugar, com 0,6% de respostas. As razões menos apontadas são a influência que tiveram os familiares e amigos (0,4%), a possibilidade de praticarem actividades culturais e desportivas (0,4%) e a formação social (0,1%).

Também importa perceber as razões que levam ao desinteresse dos restantes inquiridos em pertencerem a alguma associação, clube e/ou colectividade. Os motivos mais apontados são o facto de "não valer a pena" (em 19,5% dos inquiridos), o facto de a "entrada ser selectiva e cara" (em 7,9% dos inquiridos) e o facto de essas associações "não lhes agradarem" (em 7,5% dos inquiridos). A "falta de tempo", o total "desconhecimento" da existência destas associações e a "preferência pelo convívio com os amigos" são as razões menos apontadas pelos inquiridos.

Se tivermos em conta que, na questão relativa à realização pessoal dos inquiridos, a maioria destes atribuiu um grau muito baixo de importância à política, entendemos melhor que, nesta questão, 80,4% dos inquiridos afirmem nunca terem conversas sobre assuntos políticos. Note-se ainda que, dos inquiridos que costumam debater sobre alguns assuntos políticos, a categoria de "muito frequentemente" apenas é preenchida por 0,9% dos inquiridos.

Este alheamento parece ser originário de um clima de desconfiança institucional e política (Coutrot, 2005), assim como de representações desvalorizadas sobre as intervenções institucionais, nomeadamente na vertente da política local. Aliás, este conjunto de representações orienta predisposições negativas para a procura de informação sobre a política, situando-se a um nível muito residual a percentagem de indivíduos que declaram terem alguma informação sobre esta área social.

Gráfico 20 - Grau de informação relativamente à política



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

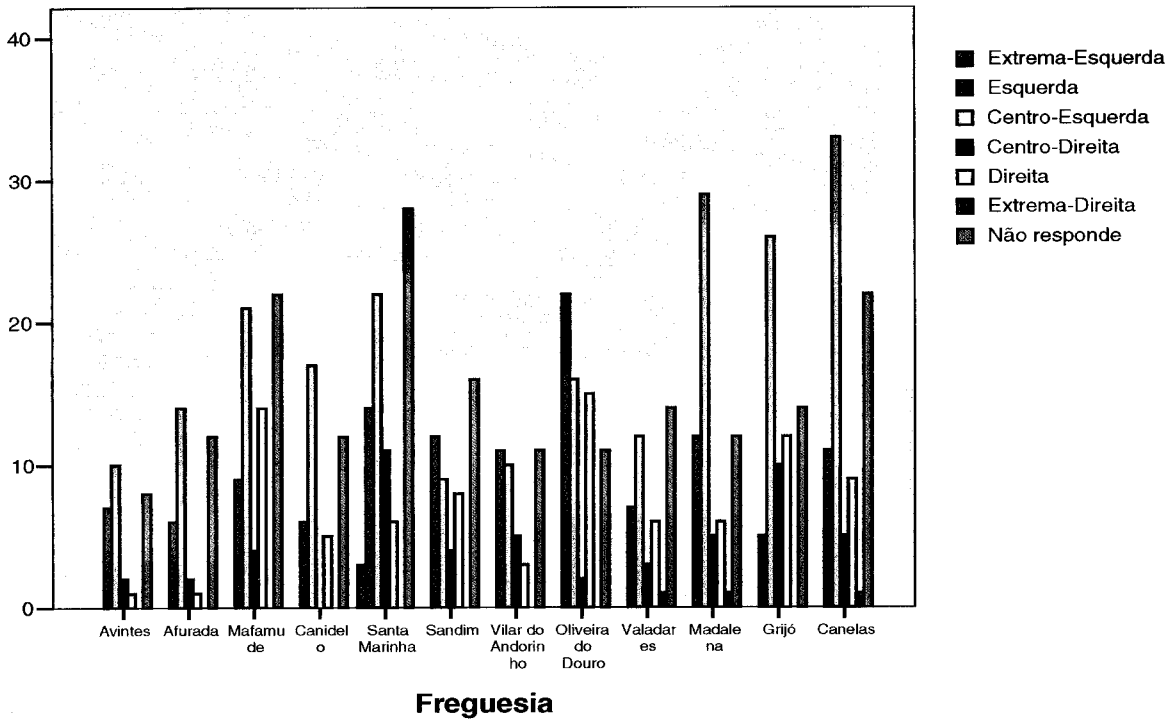
Ainda na problemática da política, uma outra questão foi testada sobre o grau de informação relativamente a esta área, pergunta à qual 58,8% respondem não estar "nada informados" e 16,9% respondem estar "pouco informados". Na categoria de "muito informado" apenas se encontram 2,5% dos inquiridos.

Da mesma forma, na opinião dos inquiridos, quem melhor representa os interesses dos portugueses é o Presidente da República, o Primeiro-Ministro e o Governo[146] (com 54,3%, 49,4% e 27,7%, respectivamente). Os piores representantes dos interesses dos portugueses são as Forças Armadas, as Associações Empresariais e os Sindicatos.

Outra variável em análise ainda relativa à política faz uma quantificação da participação dos inquiridos nas últimas eleições. De uma forma geral, existiu uma forte participação nas eleições acima referidas, salvo a questão relativa ao referendo sobre a interrupção voluntária da gravidez, onde 49,6% votaram, mas 49,9% não o fizeram. Do total das categorias, a votação em que se verificou uma maior participação foi na eleição para o Presidente da República (com um total de 73,1% que foram votar). Também podemos verificar que a existência de uma maior participação nas eleições para o Presidente da República é coincidente com as respostas obtidas na questão sobre quem representaria melhor os interesses dos portugueses.

[146] Apontando para uma personalização (da valorização e do exercício) do cargo político.

Gráfico 21 - Localização na escala política



Nota metodológica: No caso da CLA 1 são consideradas todas as freguesias que a compõem. No caso da CLA 2, são consideradas as freguesias que representam cada um dos 4 agrupamentos construídos: Madalena e Valadares (Grupo 1), Canelas (Grupo 2), Grijó (Grupo 3) e Sandim (Grupo 4).

Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

De facto, os processos de imobilização social podem coexistir com a dinâmica de reivindicação (política ou outra) e da violência (urbana, simbólica). Como explica A. K. Cohen (1955), esta violência é uma estratégia defensiva face a um conformismo frustrado. Como explica o autor, os registos sociais tradicionais, os jovens são sempre perdedores. A violência permite viver o falhanço social como um acto voluntário, talvez heróico, não como uma falha, uma derrota. Os comportamentos violentos, nomeadamente dos jovens, são escolhas contra as normas, contra a escola que as veicula, contra os actores que as encarnam, de forma a escapar à criação da consciência infeliz que os obrigaria a assumirem-se como culpados e incapazes (Dubet, 1987). A violência torna-se assim uma conduta de dignidade e de negação da frustração.

Na escala política que foi apresentada aos inquiridos, a maioria situou-se na categoria do "Centro-Esquerda" (32,8%) e 18,3% na categoria da "Esquerda". Também encontramos outra grande parte de inquiridos que se distribuem pela "Direita" (12,9%) e "Centro-Direita" (7,9%). No que respeita à distribuição da análise por freguesia, a tendência mantém-se[147].

7.5. As marcas dos territórios e as suas múltiplas influências

Os indivíduos e os grupos mantêm com o espaço e com o território uma relação tendencialmente individualizada e assente em critérios de residência, de consumo ou de trabalho, aspectos fortalecidos pelo contexto emergente após a industrialização. Este contexto facilitou o empobrecimento de largas camadas sociais, assim como viabilizou a emergência de movimentos migratórios que induziram novos sentimentos de insegurança e de medo nas representações sociais dos sujeitos da malha urbana, ela própria cada vez mais individualizada. Passou, desta forma, a conviver-se com o medo do "novo pobre urbano" que constantemente ameaça (pelo menos que virtualmente ameaça) ou põe em causa a segurança. Estamos, portanto, perante factores de intranquilidade que promovem fechamentos defensivos dos grupos sociais, que passam a exigir do Estado um conjunto de políticas sociais tendencialmente repressivas, porque acredita-se que desta forma serão passíveis de intervir com maior nível de sucesso nos problemas sociais e na insegurança.

O imobilismo residencial encontra-se bem presente, se tivermos em conta que 41,3% dos titulares vivem na freguesia onde nasceram e, quando tal não se verifica, as outras mais significativas percentagens são relativas às categorias "de outra freguesia do concelho", com 24,9% e "de outro concelho", com 23% de ocorrências.

De facto, 89,2% dos titulares são naturais da freguesia onde residem ou de outra freguesia do concelho ou ainda do concelho onde residem. Apenas 9,1% dos titulares respondem ser de outro distrito e 1,3% dos titulares respondem ser de outro país. O mesmo se verifica com os membros dos agregados familiares dos titulares, na medida

[147] É interessante verificar que estas respostas são dadas em freguesias onde a Direita e o Centro-Direita têm obtido vitórias claras nas eleições autárquicas. Não decidindo eleições, em muitos casos a população mais desfavorecida tem participação directa nas tendências verificadas (STAPE, 1999, 2001, 2003, 2005). É o caso exemplar de Vilar de Andorinho (freguesia onde o PS e a CDU têm tido bons resultados), onde mais de 50% dos eleitores habitam em Vila d'Este.

em que encontramos também uma concentração nas duas primeiras categorias: 44,8% de beneficiários são naturais da freguesia onde residem e 30% são naturais de outra freguesia do concelho.

O imobilismo residencial destes beneficiários é, aliás, evidente: 74,8% dos beneficiários residem na freguesia ou no concelho de nascimento, o que parece demonstrar uma tendência de fixação num determinado território, levando à partilha dos constrangimentos, das vulnerabilidades e das potencialidades desse mesmo território.

Em face destas reduzidas tendências para a mobilidade residencial, a população partilha as conjunturas ou as características estruturais das potencialidades ou das debilidades dos territórios, das oportunidades que os territórios podem ou não oferecer e das suas consequências no percurso individual dos beneficiários. Os indivíduos tendem a manter-se em territórios desqualificados, reproduzindo as condições de desqualificação e dificilmente procurando oportunidades novas de "descolagem" Molénat, 2006, Ferreira, 1998).

Os nossos inquiridos caracterizam-se por situações bastante diferentes no que respeita às características da habitação e dos territórios onde residem. Com efeito, a maior parte dos beneficiários (46,3%) residem em casas de tijolo/alvenaria ou em apartamentos (22,2%). Muitos destes casos resultam de processos de desestruturação familiar que se tornam facilitadores da pobreza (em novas condições e com novos contornos), mantendo alguns dos bens outrora adquiridos. Emerge uma forma de pobreza disfarçada por consumos outrora efectuados[148]. Também temos uma percentagem elevada de inquiridos que residem em "ilhas" (14,1%). Os restantes inquiridos estão distribuídos pelas outras categorias: 9,3% residem numa moradia ou vivenda, 1% residem em barracas, 1% em casas pré-fabricadas; nos quartos ou partes de casas residem 1,8% de casos; 2,8% residem em locais improvisados (não destinados à habitação, nomeadamente, garagens, lojas, caves e anexos) e, finalmente, 0,7% residem em casas térreas antigas.

As disparidades entre os inquiridos no sector da habitação continuam, mas agora quanto à relação com a casa onde residem. Assim sendo, 57% vivem numa casa arrendada, enquanto que 25,1% vivem numa casa própria. A categoria dos que vivem

[148] É o caso de divórcios que fragmentam rendimentos, deixando um dos lados do casal (ou ambos) em condições precárias de rendimentos, embora mantenham bens outrora adquiridos, mas que não correspondem à situação socioeconómica actual dos sujeitos.

em casas cedidas gratuitamente é preenchida por 13,3% do total de inquiridos. Menos frequentes são os inquiridos que vivem em casas subarrendadas (0,3%) e em regime de ocupação (1,2%).

Quadro 45 - Tipo de habitação onde reside o agregado doméstico

	Frequências	% do total da amostra (n= 668)
Apartamento	148	22,2
Moradia/vivenda	62	9,3
Barraca	7	1,0
Casa de tijolo/alvenaria	309	46,3
Casa pré-fabricada	7	1,0
Quarto/parte de casa	12	1,8
Casa em "ilha"	94	14,1
Improvisado em local não destinado à habitação	19	2,8
Casa térrea antiga	5	0,7
Outro	5	0,7

Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Também verificamos que a maior parte dos inquiridos sempre viveu no mesmo alojamento, sendo que esses correspondem a um total de 51,6% dos inquiridos e os que já moraram em outros alojamentos correspondem a 47,2% dos inquiridos.

Retomando o caso dos inquiridos que residem em casas arrendadas, os dados demonstram que 53% dos inquiridos não recebem qualquer valor a título de subsídio social de arrendamento, enquanto que 1,3% dos inquiridos afirmam auferir desse benefício. Ainda no que respeita aos inquiridos que vivem em casa arrendada, importa saber quem é o senhorio das suas casas, pelo que, deixando de parte os 4,2% de inquiridos que não respondem à questão, ficamos a saber que 42,4% têm um senhorio particular e outra grande parte dos inquiridos (nomeadamente 7%) têm como senhorio as autarquias locais. Em casas arrendadas pelos pais ou outros familiares encontram-se 2,1% dos inquiridos.

Para os casos específicos em que a casa é propriedade dos inquiridos (ou ainda está a ser paga), 13% não têm nenhum tipo de empréstimo bonificado para o efeito, enquanto que 4,6% usufruem de empréstimo bonificado. A maior parte dos inquiridos

que residem em casas arrendadas ou que ainda estão a ser pagas não têm nenhuma renda ou prestação em atraso (46,9%); apenas 9% se encontram com dívidas. Para os inquiridos que têm rendas ou pagamentos em atraso, 6,1% acumulam uma dívida de 3 meses e 1,5% acumulam uma dívida de mais de 12 meses. Os restantes inquiridos encontram-se nas categorias de "entre 4 e 6 meses" (com 1,2%) e de "entre 7 e 12 meses" (também com uma percentagem de 1,2%). Trata-se de uma situação que tende a ser "estrutural" e difícil de rectificar.

Ainda no que respeita à habitação, se analisarmos o número total de inscritos no Plano Especial de Realojamento (quer no momento presente, quer numa situação passada), verificamos que a maior parte dos inquiridos nunca foi recenseado neste programa. Assim, temos um total de 70,5% de não recenseados, contra 19,3% de inquiridos que foram recenseados ou que se encontram actualmente inscritos. Este aspecto parece demonstrar a falta de qualidade dos recenseamentos promovidos pelas autarquias, que subavaliam as reais necessidades de habitação para populações mais carenciadas (Ferreira, 1988). Por outro lado, isto mostra a fragilidade do sector de arrendamento público, cuja qualidade é mais vezes casuística do que generalizada.

O Plano Especial de Realojamento (PER) foi implementado em 1993, concebido como uma solução face às carências habitacionais, com a finalidade última de proceder à erradicação das barracas e ao realojamento das respectivas famílias (D.L. n.º 163/93, de 07/05). O PER aplica-se às Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, sendo uma medida circunscrita do ponto de vista territorial e que visa responder a particularidades do crescimento urbano metropolitano. No entanto, a sua aplicação economicista e tecnocrática começou a criar, em muitos municípios, focos de exclusão e zonas de "inacessibilidade social", devido à ghettização desses lugares (normalmente bairros populosos e sem acompanhamento ou estratégia de inserção social), à sua desqualificação (pela ausência de equipamentos ou de bens socialmente valorizados), à sua localização (em zonas desvalorizadas e periféricas) e a muitas estranhas vontades políticas de avaliarem os seus desempenhos ao nível da habitação social pelo número de fogos construídos (o que pode permitir desempenhos quantitativamente "louváveis", mas com consequências complexas do ponto de vista da integração social)[149].

[149] Mais tarde estabelecem-se possibilidades de articulação entre o Programa Especial de Erradicação de Barracas e o Programa Nacional de Luta contra a Pobreza (D.L. n.º 163/93, de 07/05), bem como a realização de obras de recuperação e restauro de habitações no âmbito do Sub-Programa Integrar (Portaria n.º 1280/97, de 31/12).

De facto, como sustenta António Fonseca Ferreira, ao nível da habitação, o que tem existido e persistido, são medidas e programas desconexos entre si, «*decididos em função das conjunturas e executados ao sabor das vicissitudes e dos condicionalismos financeiros*» (Ferreira, 1988: 55). Assim, a territorialização selectiva gera inevitavelmente formas também objectivas e subjectivas de exclusão social. As formas objectivas resultam das características de desfavorecimento comuns dos residentes num dado espaço. As formas subjectivas, não menos importantes, resultam da percepção que os residentes têm do seu espaço de vida, assim como das representações que são feitas exteriormente relativamente a esse mesmo espaço. Assim, em França, "*inquéritos recentes mostram que dois terços dos residentes em bairros HLM estão satisfeitos com o seu alojamento, ao mesmo tempo que formulam as mais vivas críticas sobre o ambiente envolvente*" (Vieillard-Baron, 1996: 48).

Uma outra questão relativa às habitações de arrendamento público diz respeito aos inquiridos que residem numa habitação social. Das respostas obtidas, temos um total de 10,5% de inquiridos que se encontram a residir numa habitação de arrendamento público e 75,7% que respondem negativamente a esta questão.

Deve notar-se, no entanto, que estamos perante uma dimensão de relativa heterogeneidade territorial, influenciada pela intervenção pública "selectiva" na construção de habitação social (Pala, 2005). Desta forma, alguns territórios constituem-se com funções especializadas na habitação pública e configuram as suas características a partir dessas funções. É o caso de Vilar de Andorinho e dos impactos sociais e territoriais da Vila d'Este, que albergando mais de metade da população da freguesia (alberga mais de 12.000 pessoas num total de cerca de 21.000 habitantes na freguesia[150]), mudou radicalmente a estrutura social e funcional do próprio território, assim como reconfigurou a própria avaliação social sobre o mesmo. Outras freguesias, como Serzedo ou Olival tiveram também intervenção ao nível da habitação pública, com consequências e proporções idênticas ao caso de Vilar de Andorinho[151].

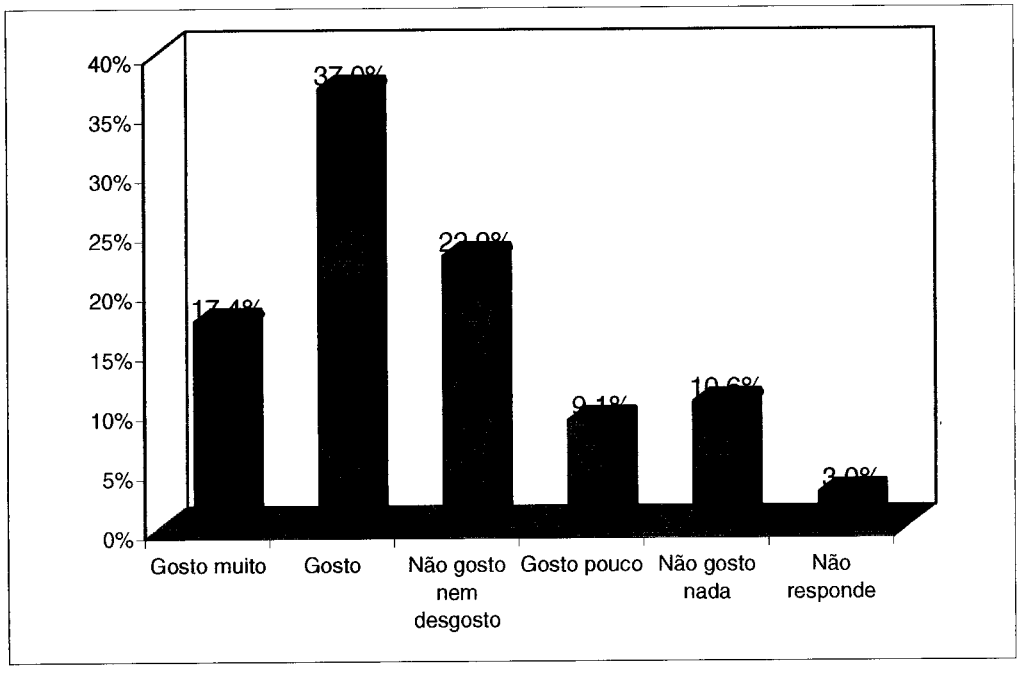
Passando para os aspectos referentes aos encargos mensais que os inquiridos têm com a sua habitação (renda ou prestação), encontramos uma grande concentração de respostas na categoria dos que gastam menos de 59,86 euros por mês (35,8% de rendas).

[150] Dados corrigidos dos Censos 2001, a partir dos dados da Associação de Moradores da Vila d'Este e da Junta de Freguesia de Vilar de Andorinho.

[151] Nomeadamente no que se refere a Vila d'Este. Nos casos de Olival e de Serzedo, a forma como se verificou o realojamento de minorias étnicas acentuou as dimensões sociais estigmatizantes.

Na segunda categoria (de 59,87 euros a 149,64 euros), temos um total de 13,2% de casos, seguida de perto por 10,9% que gastam entre 149,65 euros a 249,40 euros. As restantes categorias são menos frequentes, na medida em que apenas 5,1% gasta de 249,41 euros a 374,10 euros e 1,3% gasta entre 374,11 euros e 498,80 euros com as rendas ou prestações. Na última categoria (mais de 498,81 euros) encontramos apenas 0,1% dos inquiridos.

Gráfico 22 - Grau de satisfação do agregado doméstico relativamente à casa/alojamento onde reside



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Conforme se pode observar, 37% dos inquiridos afirmam gostar da casa ou alojamento onde residem (17,4% dos inquiridos chegam mesmo a atingir um grau de satisfação superior, quando afirmam "gostar muito" da sua casa ou alojamento). Somente 10,6% declaram não gostar nada da sua casa ou alojamento; na categoria "gosto pouco", encontramos uma menor quantidade de respostas, pois apenas 9,1% dos inquiridos se situam neste grau de satisfação relativo à casa ou alojamento onde residem.

Se analisarmos o total de inquiridos que afirmam gostar muito da sua casa ou alojamento (um total de 17,4%), verificamos que esse valor diminui quando os mesmos

indivíduos são questionados sobre o estado de conservação da sua habitação (pois a categoria de "muito bom" apenas soma um total de 11,7% de respostas). Assim sendo, a maior parte dos inquiridos considera que a sua habitação encontra-se num estado razoável de conservação (36,8%), seguidos por 21,9% que julgam ter a sua habitação em bom estado. Apenas 11,2% afirmam que a sua habitação está em muito mau estado de conservação e, destes, só uma pequena parte está inscrita no PER[152].

Assim como quisemos saber qual era o estado de conservação da habitação do agregado doméstico de cada inquirido, também nos interessou saber quais seriam os problemas existentes nessa habitação. Deixando de parte do tratamento estatístico os 29,2% de casos que não consideram existirem problemas nas suas habitações, os principais problemas apontados pelos restantes inquiridos foram sobretudo a humidade (45,7% dos casos), as infiltrações de água (24% dos casos) e a falta de espaço (15,7% dos casos). A falta de iluminação foi, então, o problema menos apontado, com apenas 3,4% dos casos.

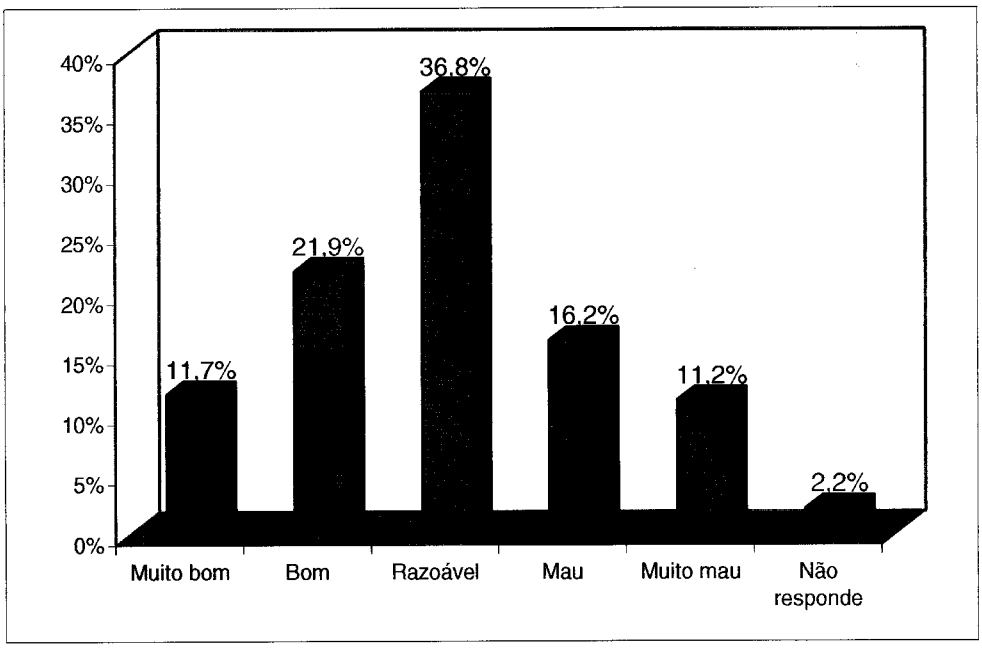
Ao focalizarmos o nosso olhar para estas questões relativas à qualidade da habitação dos inquiridos, encontramos uma aparente contradição entre o tipo de respostas que foram dadas às questões sobre o grau de satisfação com a casa (onde 37% responderam "gosto" e 17,4% responderam "gosto muito"), sobre o estado de conservação da casa (em 21,9% dos casos era bom e para 36,8% era razoável), sobre os problemas existentes (não havia problemas para 29,2%), a necessidade de obras (poucas obras, para 33,1% ou mesmo nenhumas, para 26,5%) e esta última questão, onde se acentua uma predominância de 71,4% dos inquiridos que declaram estar dispostos a permutar a sua residência habitual. Assim, ao questionarmos os inquiridos sobre se gostariam de mudar de casa, caso fosse possível, constatamos que a maioria responde afirmativamente (71,4% de respostas). Pelo contrário, 26% dos inquiridos, mesmo que pudessem mudar de casa, declaram que optariam por não o fazer.

Apesar das frágeis condições da habitação, 54,3% declaram "gostar muito" ou "gostar" da habitação onde residem, enquanto que apenas 19,7% "gostam pouco" ou "não gostam nada" da sua habitação. Aliás, não deixa de ser motivo de referência o facto de, embora 29,2% dizerem que a sua casa não tem problemas, ao mesmo tempo, se lhes fosse dada a possibilidade de mudarem de habitação, 71,4% dos inquiridos

[152] O recenseamento das situações de risco e competindo às Câmaras Municipais, aspecto central do PER, parece aqui posto em causa.

mudariam. Esta vontade tem menos que ver com as características interiores da habitação e tem mais que ver com as características do território onde a habitação se insere, com as características da zona residencial (identificada como uma zona subequipada, deficitariamente infra-estruturada, sem transportes públicos eficazes, com discussões frequentes entre vizinhos, com falta de segurança e com explícito tráfico de drogas). Estaremos, pois, perante um processo de territorialização dos fenómenos de vulnerabilização que mobilizam esta população a assumir como plausível a mudança do espaço residencial, apesar da avaliação positiva sobre as características da habitação. Verifica-se, pois, uma ausência de elementos de valorização dos espaços vividos, assim como uma ausência de serviços de proximidade, mesmo quando se trata de arrendamento público.

Gráfico 23 - Estado de conservação da habitação onde o agregado doméstico reside



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Quanto ao facto de haver necessidade de obras na casa/alojamento dos inquiridos, 37,6% concordam que são necessárias muitas obras para melhorar o seu estado de conservação, enquanto que 33,1% consideram que poucas obras seriam o suficiente para o efeito. Contudo, 26,5% não julgam ser necessário proceder a qualquer tipo de obras na casa ou alojamento onde residem.

Se contarmos o número de divisões que cada agregado doméstico possui na sua habitação (não contando com a cozinha, casas de banho, corredores, despensa e *hall*), observamos que grande parte dos inquiridos (68%) possui entre 3 a 5 divisões e que uma segunda grande parte (28,1%) possui apenas entre 1 a 2 divisões. Nas restantes categorias encontramos 1,1% que vivem numa habitação com 6 a 7 divisões. Se atendermos ao número médio de membros nos agregados inquiridos, podemos perceber factores de exiguidade de espaço no núcleo habitacional, com consequências ao nível do bem-estar e das sociabilidades dos indivíduos. Por outro lado, o reagrupamento com outros familiares, por processos formalizados ou clandestinos[153] (prática corrente para fazer face a situações de vulnerabilização de membros da família e possibilitada pela ausência de acompanhamento dos agregados) ajuda a explicar as exiguidades de espaços residenciais, mesmo em contexto de habitação social (Fangueiro, 2002).

No geral, os inquiridos possuem electricidade nas suas habitações, mas obtida de forma legal (90,4%). Dos restantes inquiridos, 3,1% têm electricidade obtida de forma ilegal, 0,7% têm electricidade, mas fornecida por familiares, vizinhos e/ou amigos e 3,6% afirmam não ter electricidade nas suas habitações.

No caso específico da existência de gás na habitação dos inquiridos, a categoria que acumulou mais respostas foi a da existência de gás de botija (com 88,5%), seguida dos que não possuem gás na residência (5,7%) e, finalmente, os que têm gás canalizado (apenas 2,5%).

Relativamente à existência de água canalizada, 87,6% dos inquiridos responderam que possuem água canalizada nas suas residências, embora uns através da rede pública (69,8%), outros através de poço próprio (17,4%) e outros ainda através de depósito próprio (0,4%). Apesar da elevada percentagem de inquiridos que possuem água canalizada, persiste um valor de 9,6% de inquiridos que ainda não têm água canalizada nas suas habitações. Para os inquiridos que responderam não terem água canalizada nas suas habitações, 5,1% obtêm a água de que necessitam numa fonte ou nascente de água; 1,5% vão buscá-la a um poço colectivo e 2,4% contam com a água proveniente das casas dos seus familiares, vizinhos e/ou amigos.

No que diz respeito à existência de ligação de esgotos, embora 92,2% tenham ligações de esgotos nas habitações onde residem (32,6% têm esgotos ligados à rede

[153] Podemos constatar a existência de habitações de arrendamento público onde habitam pessoas externas ao "agregado oficial do processo de realojamento".

pública, 54,5% têm esgotos ligados a uma fossa séptica e 5,1% têm esgotos a correr a céu aberto), 5,4% afirmam não ter ainda esgotos nas suas habitações. No que concerne às instalações sanitárias nas habitações dos inquiridos, 5,1% não têm instalações sanitárias, 76,9% têm-nas no interior das suas habitações e 16,3% também têm instalações sanitárias, não obstante serem localizadas no exterior da habitação. Em relação às instalações de banho/duche, 69,8% têm estas instalações nas suas habitações (no interior das habitações) e 9,3% também as têm, embora se localizem no exterior das habitações. Contudo, 19,3% dizem não ter instalações de banho/duche nas habitações onde residem, mesmo quando nos referimos a habitação social.

Estas variáveis caracterizam habitações relativamente subequipadas e com algumas debilidades no que respeita a aspectos centrais, como o espaço interior e as condições de salubridade.

Seguidamente, fizemos uma distinção entre os equipamentos que os agregados domésticos possuem e os que gostariam de possuir[154]. No primeiro caso, concluímos que, de uma forma geral, a maior parte possui fogão (93,7%), frigorífico ou combinado (91,2%), esquentador ou cilindro (60,8%), máquina de lavar roupa (67,1%), rádio ou aparelho de alta-fidelidade (74,3%) e televisão (91,8%). Os equipamentos menos frequentes nos agregados domésticos são a câmara de vídeo (2,2%), os sistemas de aquecimento central e o ar condicionado (ambos com apenas 2,1%).

No segundo vector de análise, a maioria dos inquiridos gostaria de ter os seguintes bens e equipamentos: um micro-ondas (61,8%), uma máquina de secar roupa (59,6%), uma máquina de lavar loiça (62,9%) e uma casa própria (74,4%), sendo este último o bem mais desejado pelos inquiridos. Em contrapartida, o fogão, o frigorífico ou combinado e a televisão são os equipamentos menos desejados, desde logo porque são os mais frequentemente existentes nos agregados. Não se trata de expectativas muito ousadas, mas são bastante funcionais do ponto de vista do bem-estar (mínimo) dos agregados.

A configuração de territórios de pobreza resulta, não apenas da presença de beneficiários da medida, mas sobretudo da organização de espaços onde se concentram predominantemente pessoas com graus de dependência e com vulnerabilidades

[154] Com o objectivo de compreender as discrepâncias entre as características e condições existentes, por um lado, e as expectativas predominantes, por outro. Tentamos, assim, perceber as motivações ao consumo.

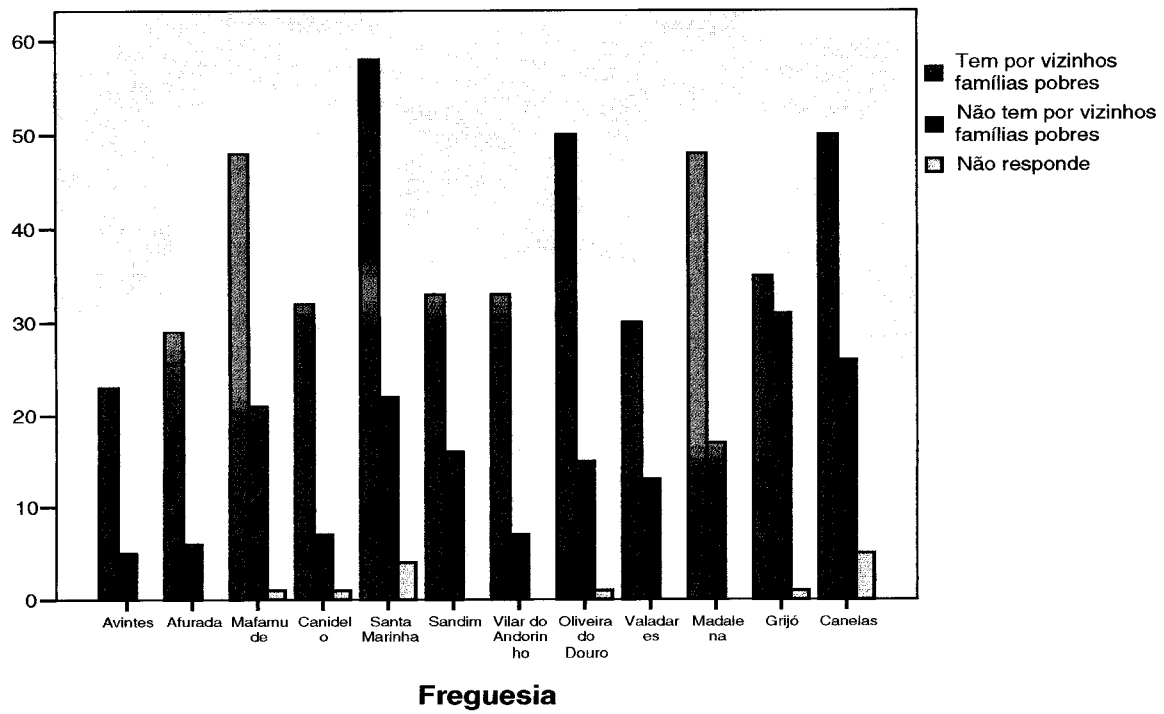
acentuadas (Fangueiro, 2002). Podem formar-se verdadeiras "*zona de enclave*" (Dubet e Lapeyronnie, 1992), caracterizadas pela propensão à ghettização de grandes camadas da população, num território composto por quarteirões do exílio, do exílio étnico, do exílio cultural e outros (Dubet e Lapeyronnie, 1992).

De facto, esta circunstância resulta de uma predominância de vizinhos pobres nos territórios habitados por pessoas pobres e, neste caso concreto, por beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia. Por outro lado, estamos perante territórios com características de grande fragilização, quer do ponto de vista da valorização socioeconómica, quer do ponto de vista da valorização simbólica. Assim, como vimos, são territórios subequipados, com carência de infra-estruturas, sem transportes públicos eficazes, com falta de segurança, com fenómenos de tráfico de drogas, entre outros. Estes territórios desqualificados induzem auto-estimas desvalorizadas nos sujeitos que os habitam, sem a devida contrapartida de intervenção do ponto de vista institucional (Laville, 2005).

Assim, apesar das oscilações ligeiras, verifica-se uma predominância de formas grupais de organização dos territórios, contribuindo para a desvalorização (social e económica) destes espaços, ao mesmo tempo que se verifica a interiorização de uma auto-estima desvalorizada e tendencialmente reprodutora. Por seu lado, tendem a organizar-se formas de organização económica paralelas à organização formal, contribuindo para o fechamento social e para a ghettização dos espaços (quer como resultado da intervenção pública, quer como mecanismo de autodefesa).

Assume-se, pois, que a organização do território promovida por muitas das intervenções públicas (institucionais), nomeadamente na vertente da habitação pública, tem tido um papel activo na "relegação" dos territórios e na selectividade social, na medida em que esta intervenção produz selectividades sociais e promove a interiorização de auto-estimas desvalorizadas e assumidamente reprodutoras dos processos e dos factores de vulnerabilização social (cf. Vieillard-Baron, 1996; Delarue, 1991). Este é, por si só, um factor inibidor das expectativas de "descolagem" das condições de pobreza e de vulnerabilidade (entrevista 2).

Gráfico 24 – Predominância de vizinhos compostos sobretudo por famílias pobres



Nota metodológica: No caso da CLA 1 são consideradas todas as freguesias que a compõem. No caso da CLA 2, são consideradas as freguesias que representam cada um dos 4 agrupamentos construídos: Madalena e Valadares (Grupo 1), Canelas (Grupo 2), Grijó (Grupo 3) e Sandim (Grupo 4).

Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Assim, no que respeita aos equipamentos existentes na zona envolvente à habitação, as realidades demonstram as vulnerabilidades. No entanto, em muitos casos, o problema não é a existência de equipamentos, mas a sua acessibilidade. No caso dos agregados domésticos que têm crianças em idade pré-escolar, essas crianças costumam ficar durante o dia com a mãe (23,7%) ou em jardins-de-infância ou creches (2,5%) ou com outros familiares maiores (2,1%). Por outro lado, os vizinhos e as amas são as categorias menos frequentes (com 0,3% e 0,9%, respectivamente), assim como o caso das crianças que ficam com o pai ou com outros familiares menores (ambas as categorias com 0,1%)[155].

Nos agregados domésticos que já têm crianças em idade escolar, verificamos que existe um aumento daquelas que ficam em casa sozinhas (de 0,7% de crianças em idade pré-escolar, passamos para 2,8% de crianças em idade escolar). A categoria das crianças que ficam em casa com familiares maiores apresenta uma percentagem mais elevada (38,6%), pelo que os centros de A.T.L. são uma opção de apenas 1,8% dos agregados. Os custos associados a estes serviços, paralelamente à sua escassez, podem explicar estes valores.

Das crianças que permanecem em casa durante o dia ou que regressam de imediato a casa no final das aulas, 37% não têm ninguém que cuide delas. Nos agregados domésticos onde existe quem cuide das crianças, 0,6% fazem-no com uma remuneração e 28,9% dizem não receber qualquer tipo de remuneração para tal.

No que respeita a deslocações e à existência de transportes e sua utilização, os inquiridos deslocam-se para os seus empregos ou para a escola a pé (nesta categoria temos 19,5% dos inquiridos), utilizam os transportes públicos (o que se verifica em 16,9% dos inquiridos) ou ainda uma viatura própria (3,6% dos inquiridos). O que se verifica com menor frequência é a existência de uma viatura colectiva para o transporte para o emprego ou para a escola (apenas acontece em 0,4% dos inquiridos).

Na grande maioria, os inquiridos percorrem diariamente uma distância menor a 3 km. para se deslocarem para o emprego ou para a escola (ou seja, 23,1%). Na categoria de 3 a 6 km. também encontramos uma percentagem elevada (13,8%), seguida de 3,4% que percorrem de 7 a 15 km. Finalmente, 1,5% dos inquiridos percorrem diariamente mais de 15 km. para chegarem ao emprego ou à escola.

---

[155] Aliás, é o próprio Diagnóstico Social de V. N. de Gaia que considera escassa a cobertura de Jardins-de-infância e de creches no concelho, sobretudo na malha urbana.

Aliás, esta situação é conjugada com a escassez de equipamentos na zona envolvente, o que parece reforçar a ideia já atrás abordada sobre a emergência de territórios de vulnerabilização, caracterizados por enormes carências do ponto de vista dos equipamentos e do ponto de vista dos factores de dependência, de vulnerabilidade das pessoas e dos grupos sociais que ocupam esses mesmos territórios carenciados. Ao mesmo tempo, estamos perante grupos sociais que sempre exerceram a sua profissão em empresas ligadas a um tecido industrial obsoleto, débil e muitas vezes com uma estrutura familiar, logo com tendências mais vincadas de informalidade na relação laboral.

De facto, numa perspectiva de análise sobre as políticas de coesão social, percebe-se que se torna insuficiente a existência de um sistema fundamentado simplesmente em transferências fiscais, devendo, ao invés, a política social assentar em factores de competitividade que ajudam a reduzir os desequilíbrios profundos que afectam os territórios e em factores de qualificação que ajudam a promover uma melhor preparação dos indivíduos para um trabalho mais qualificado. Aliás, é hoje generalizadamente aceite que a produtividade depende, numa primeira instância, da qualidade dos recursos humanos, sendo portanto de fundamental importância os investimentos no conhecimento e nas novas tecnologias, assim como uma forte aposta na inovação enquanto factor de competitividade[156].

Desta forma, o combate às disparidades económicas e sociais é indissociável do combate às disparidades territoriais do país e da própria Europa, como vimos atrás, a propósito da caracterização socioeconómica de Portugal e da Europa. Ora, assim sendo, as respostas políticas aos factores de vulnerabilização devem incidir sobre as estruturas económicas e sociais vigentes, mas devem igualmente atender às especificidades territoriais, aos localismos e ao envolvimento de agentes locais na promoção da coesão social.

Não é, pois, possível ignorar o território, as características e especificidades territoriais das regiões menos desenvolvidas no processo de diminuição das disparidades existentes entre grupos sociais, mas igualmente existentes entre territórios, muitas vezes territórios contíguos. Por outro lado, as questões urbanas assumem-se como uma variável fundamental de enquadramento e de análise dos factores de risco dos grupos sociais e dos territórios (Fangueiro, 2002). Sendo verdade que as cidades

[156] Cf. Maria João Rodrigues, 2004, pp. 25 e seg.

representam um potencial estratégico para a coesão e desenvolvimento sustentável, também é verdade que as cidades, mormente os seus anéis periféricos, apresentam múltiplas disparidades internas e pressões muitas vezes incontroladas sobre o meio ambiente e tendências de desqualificação e de ghettização que obstaculizam qualquer processo de desenvolvimento do território e dos grupos que o ocupam.

Assim, o espaço urbano, mais do que instrumento ideológico de debate servindo, ora para defender a modernidade e os efeitos benéficos do desenvolvimento, ora para identificar os mais violentos níveis de disparidade entre indivíduos e entre grupos sociais é, mais do que isso, um *locus* de múltiplas potencialidades e de múltiplos constrangimentos, um espaço de dinâmicas contraditórias e de tendências muitas vezes opostas. Ora, as políticas sociais não se devem alhear da forma como no território se movimentam (com maior ou menor intensidade) os diferentes grupos, as diferentes classes sociais e igualmente as diferentes instituições passíveis de intervir nas problemáticas do desenvolvimento social. Vale a pena sublinhar, ainda a este propósito, que muitas destas contradições referidas se encontram elas próprias projectadas em territórios homogéneos e relativamente integrados e abertos no seu interior, mas fortemente fechados e excludentes face ao meio que os rodeia.

Aliás, uma política de combate às desigualdades poderá implicar a defesa da necessidade de combater as desigualdades entre os grupos através da manutenção e mesmo de fortalecimento das diferenças funcionais entre territórios contíguos. Esta perspectiva, visando identificar os mecanismos de desintegração territorial, tende a promover mecanismos compensatórios que, diminuindo as disparidades territoriais, possam servir à atenuação dos factores de vulnerabilidade. Por aqui passará a necessidade de desenvolver as zonas mais rurais (do concelho ou de fora dele) a partir das suas próprias potencialidades agrícolas, turísticas, ambientais ou outras, sempre num esforço de adaptação e de complementaridade relativamente aos meios envolventes.

Aliás, diversas críticas ao desenvolvimento têm incidido sobre o reducionismo do conceito ao mero crescimento económico capitalista e têm sustentado a necessidade de incluir no debate os objectivos sociais, económicos e políticos. As especificidades dos territórios e a valorização dos seus recursos endógenos são hoje centrais nas

perspectivas de desenvolvimento que valorizam a escala local e as comunidades[157], a acção em comunidades concretas e o estabelecimento de projectos que as dinamizem, que promovam a participação e a cidadania e constituam um paradigma económico mais inclusivo (Coutrot, 2005).

Deste modo, combater a fragmentação dos grupos sociais implica necessariamente o combate às disparidades territoriais e à fragmentação do desenvolvimento do próprio território. Justifica-se, desta forma, a necessidade permanente de envolvimento dos agentes locais, seja dos agentes políticos autárquicos, seja das organizações emergentes das comunidades, visando uma forte participação nos programas de desenvolvimento e na definição das linhas estratégicas desses mesmos programas de desenvolvimento. Assim, a descentralização dos processos de tomada de decisão está cada vez mais presente e é cada vez mais inerente às políticas sociais e à sua aplicação. Através da parceria reforça-se o papel das instituições regionais e locais e melhoram-se claramente os resultados da sua aplicação.

Ora, a mobilização deste princípio da descentralização na aplicação das políticas sociais resulta na aplicação do princípio da "adicionalidade", que implica que os fundos nacionais se adicionem e não se substituam aos fundos locais[158]. Por outro lado, o princípio da descentralização é um vector fundamental para a avaliação dos resultados obtidos por uma determinada medida ou política social. Paralelamente, a mobilização dos agentes locais contribuiria de forma igualmente decisiva para diminuir o carácter reactivo das políticas sociais e incrementar o seu carácter preventivo, numa lógica de potenciação da maior proximidade ao terreno e da maior proximidade aos problemas sociais locais. Simultaneamente, o envolvimento e o desenvolvimento das parcerias institucionais locais tenderia a facilitar a mobilização e o potencial sucesso do trabalho de identificação e de edificação dos serviços de proximidade, que respondem às necessidades sociais de âmbito regional ou local e que, simultaneamente, abrem caminho a novos serviços e novos empregos que reforçam a importância do "terceiro sector" enquanto eixo fundamental da política social (Cassen, 2005).

---

[157] Um dos muitos exemplos deste tipo de abordagens que pretendem uma ruptura radical com o desenvolvimentismo pode ser encontrada em Serge Latouche (2003), *Décoloniser l'Imaginaire*, Paris, Parangon.

[158] Combatendo a descentralização desresponsabilizante que vai acontecendo em alguns sectores, como o pré-escolar e o 1.º ciclo em determinados momentos.

7.6. As dinâmicas relacionais e as sociabilidades

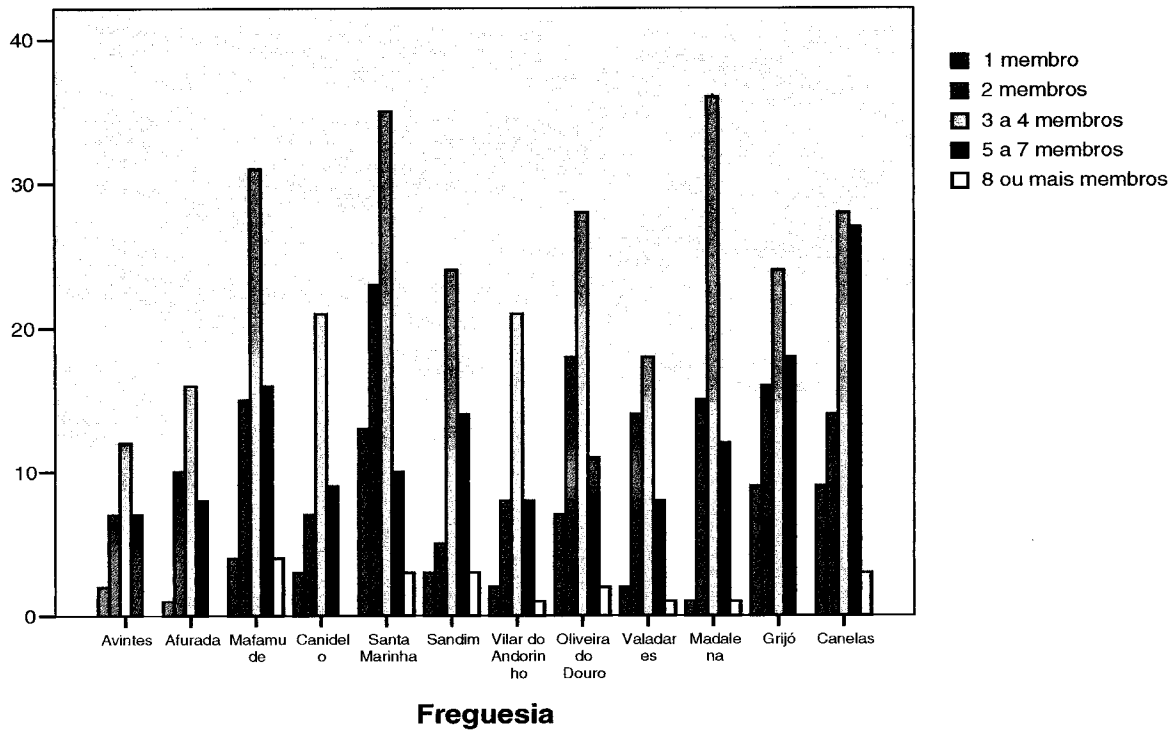
A maior parte dos agregados familiares dos nossos inquiridos são compostos por 3 a 4 elementos (44,1%), seguidos pelos agregados com apenas 2 elementos (22,8%) e de 5 a 7 elementos (22,1%). Na categoria de "isolados" encontramos 8,4% de inquiridos e na outra categoria extrema ainda se verifica a existência de 0,3% de casos em que os agregados familiares são compostos por 11 a 15 elementos.

A mais forte presença do sexo feminino em relação ao sexo masculino, quer no total de inquiridos que beneficiam das políticas sociais em geral, quer nos que auferem do R.M.G. em particular, é, como vimos atrás, demonstrativo do carácter selectivo do acesso à medida e das necessidades. No total de beneficiários das políticas sociais em geral temos 66,4% de mulheres e 30,6% de homens; no R.M.G. temos 62,1% de mulheres e 26,9% de homens a beneficiarem desta medida.

Ao estabelecermos uma relação entre a tipologia familiar existente e as classes etárias dos inquiridos, encontramos na primeira classe etária (até aos 20 anos de idade) um tipo de família predominantemente alargada, tipo de família que só se encontra novamente de forma predominante na classe etária dos inquiridos entre os 51 e os 60 anos de idade. Entre os 21 e os 40 anos de idade predomina sobretudo a família nuclear com filhos, embora a partir dos 31 anos este tipo de família tenha um menor peso. A partir dos 41 anos de idade e até aos 50 anos, não obstante a existência de bastantes famílias nucleares com filhos, encontram-se mais presentes as famílias monoparentais com filhos. Por último, na classe etária dos inquiridos com mais de 60 anos de idade, temos 25,7% de famílias nucleares sem filhos, 22,9% de famílias monoparentais com filhos e 20% de isolados.

Encontramos um grande peso dos titulares casados com registo civil (ou seja, 40%), seguido de 23,5% de solteiros. A categoria de divorciado/separado representa 17,7% do total de titulares, assim como 10,3% são viúvos. Menos frequentes são os casados sem registo civil (0,7%), as uniões de facto (1%) e os que vivem com um companheiro ou companheira (6,7%). Em relação aos beneficiários, estes são sobretudo solteiros (52,9%), devido à presença de agregados com menores, embora os casados com registo civil também tenham um forte peso no total de beneficiários (29,4%).

Gráfico 25 – Número de membros do agregado familiar



Nota metodológica: No caso da CLA 1 são consideradas todas as freguesias que a compõem. No caso da CLA 2, são consideradas as freguesias que representam cada um dos 4 agrupamentos construídos: Madalena e Valadares (Grupo 1), Canelas (Grupo 2), Grijó (Grupo 3) e Sandim (Grupo 4).

Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Já no que respeita à distribuição do tipo de família pelas freguesias, constatamos uma acentuada disparidade em função do carácter mais ou menos urbano dos territórios. Assim, nas freguesias com características mais rurais verificamos uma predominância de famílias de tipo alargado, compostas principalmente por 3 ou 4 elementos ou mesmo por um número de membros entre as 5 e as 7 pessoas. Ao invés, no meio urbano, a tendência altera-se substancialmente. Passamos aqui a verificar a maior presença (embora não a predominância) de famílias com 2 indivíduos ou mesmo só com 1 elemento.

Esta análise revela, apesar disso, alguns particularismos resultantes das especificidades dos territórios. É o caso de Santa Marinha, freguesia central da malha urbana de V. N. de Gaia. Esta freguesia apresenta valores elevados de famílias com 1 ou

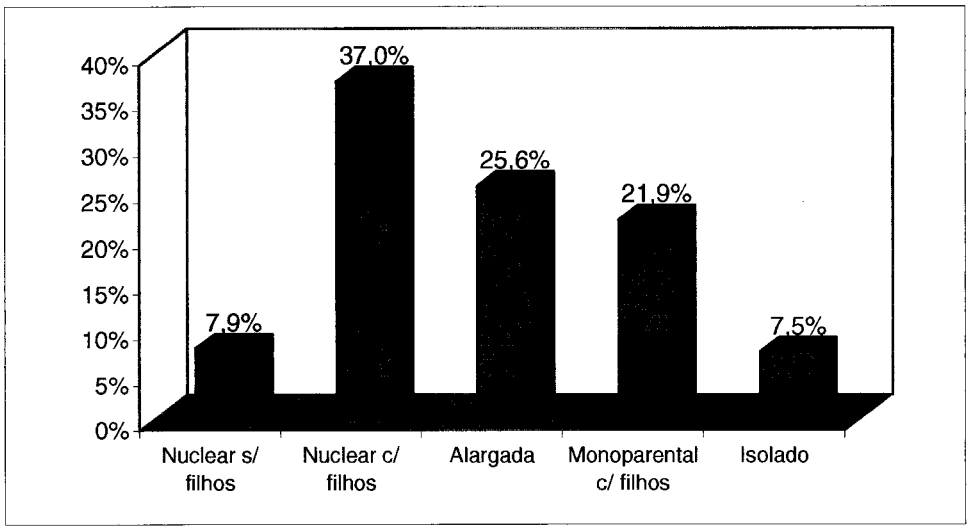
2 membros, mas apresenta também valores acentuados de famílias com mais elevado número de membros. Esta diversidade resulta do facto de se localizar nesta freguesia o Centro Histórico de V. N. de Gaia[159], com características sociais diametralmente opostas das tendências da parte urbana da freguesia (INE, 2002e). Assim, algumas das descontinuidades territoriais encontram-se no interior das próprias freguesias, podendo ser relativizadas por aglutinações estatísticas sem atenção aos factores de diferenciação.

Ao mesmo tempo, verificamos que o tipo de família mais comum é a família nuclear com filhos (em 37% dos casos). Encontramos também um forte peso da família de tipo alargada (25,6% dos casos) e da família monoparental com filhos (21,9% dos casos). A família de tipo nuclear sem filhos está presente em 7,9% dos casos, assim como os isolados representam um total de 7,5% dos casos.

A tipologia familiar predominante nos beneficiários do R.M.G. em análise centra-se na família nuclear com filhos, com 37% e pelo tipo de família alargada, com 25,6%. Encontramos algumas excepções nas freguesias mais urbanas, em função de uma predominância adicional das famílias monoparentais. Estas duas tipologias estão associadas a diferenças territoriais que o próprio concelho de V. N. de Gaia apresenta e a especificidades desses mesmos territórios. De facto, nas zonas mais interiores e rurais do concelho, as famílias alargadas adquirem uma preponderância mais evidente, ao passo que, nas zonas mais urbanas e centrais de V. N. de Gaia, as famílias nucleares com filhos e as famílias monoparentais com filhos assumem um peso mais forte.

[159] Cf. António de Sousa Pedrosa e Eduardo Vítor Rodrigues (1997), "*Caracterização Sócio-Demográfica de Vila Nova*", *polic.*, V. N. de Gaia, GRUCH.

Gráfico 26 - Tipologia familiar



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Estamos, de facto, perante uma população que apresenta elevados índices de desestruturação familiar que induzem diferentemente os factores de vulnerabilidade. A desafiliação torna-se um processo emergente face a condições de desestruturação de outras áreas da vida social dos indivíduos. Aliás, mais do que condições de desestruturação, são verdadeiramente condições de reestruturação de identidades e de processos, embora uma reestruturação precária e dependente, em função, nomeadamente, de oscilações da relação com o mercado de trabalho. Neste sentido, defende-se a ideia da existência de um processo de *exclusão-inclusão precária,* que remete à disjunção, porém com continuidade, ainda que precária. Esta ideia está ancorada na noção de "desafiliação", proposta por R. Castel: "*falar de desafiliação (...) não é pressupor uma ruptura, mas recompor um percurso. A noção pertence ao mesmo campo semântico da dissociação, da desqualificação ou da invalidação social*" (Castel, 1996: 15). Deste modo, esta noção pressupõe uma análise diacrónica, longitudinal, um quadro de relações entre o passado e o presente: o passado como o espaço da centralidade e da inserção e o presente como o da exclusão-inclusão precária.

De facto, as mulheres apresentam características de maior dependência em situação de desestruturação familiar, desde logo devido ao facto de serem também normalmente as mulheres aquelas que ficam com a guarda dos filhos, quer numa situação de divórcio, quer numa situação de maternidade em solteira. Por outro lado, a escolaridade, apresentando valores muito baixos, não tem factores paralelos de

compensação, nem ao nível da formação de carácter mais teórico, nem ao nível da formação em contexto de trabalho, dos estágios ou da efectiva inserção profissional.

Ao mesmo tempo, os factores domésticos (as crianças, os idosos, os acamados) dificultam o acesso ao trabalho ou mesmo à formação (escolar ou profissionalizante) e, dessa forma, hipotecam o presente e o futuro dos indivíduos já detentores de níveis acentuados de fragilidade e de dependência. Por outro lado, no que respeita à relação com o trabalho, percebemos que as principais categorias se concentram nos grupos de indivíduos que "já trabalharam e procuram emprego", correspondendo a situações mais ou menos duradouras de desemprego. Esta duração tende a ser vincadamente estrutural, correspondendo a 18 e mais meses em situação de desemprego para 28,6% da população.

Por outro lado, 98,8% dos titulares são de nacionalidade portuguesa, tendo os restantes titulares a sua origem nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) ou em outra nacionalidade (0,9% e 0,3%, respectivamente). Da mesma forma, 98,7% dos beneficiários são portugueses[160], 0,9% originários dos PALOP e 0,4% beneficiários de outra nacionalidade. Analisando a origem étnica dos titulares e dos beneficiários, verificamos que a maior parte são europeus (97% de titulares e 96,6% de beneficiários), seguidos da etnia cigana (1,6% de titulares e 1,8% de beneficiários). Os africanos e os mestiços encontram-se, no caso de V. N. de Gaia, residualmente representados.

Importa-nos igualmente proceder à análise do percurso das famílias ascendentes dos inquiridos, considerando pertinente distinguir o percurso escolar e laboral do pai e o mesmo tipo de percurso em relação à mãe, desde logo para aferir potenciais processos de reprodução social das condições de vulnerabilização. Com efeito, este primeiro quadro aborda a escolaridade completa do pai: a grande maioria dos seus pais encontram-se nos escalões mais baixos do ensino, ou seja, 32,9% não sabem ler nem escrever e 52,5% apenas completaram o ensino primário. Em relação às mães dos inquiridos verifica-se a mesma situação, pois a maior parte destas não sabem ler nem escrever (51,5%), enquanto que 40,4% completaram o ensino primário, ficando os valores residuais restantes para os demais escalões de ensino.

[160] A necessidade de um título de residência válido impossibilita a abrangência de muitas outras situações relacionadas com minorias e imigrantes clandestinos.

Pretendemos testar as lógicas de reprodução geracional e familiar das características tornadas factores de vulnerabilização na relação social. A compreensão dos mecanismos de reprodução social é fundamental para a edificação dos mecanismos compensatórios passíveis de inverter a tendência. Sem pretender demonstrar determinismos, não deixamos de expressar tendências fortes na estruturação social, desde logo a partir da instituição familiar.

Quadro 46 - Escolaridade completa dos ascendentes (actual ou a última antes de ter falecido ou de se ter reformado)

	% do total da amostra (n= 668)	
	Pai	Mãe
Não sabe ler nem escrever	32,9	51,5
Primário	52,5	40,4
Preparatório	1,8	1,2
Secundário unificado (9.º ano)	0,3	0,3
Secundário complementar (12.º ano)	0,1	0,1
Ensino médio	0,0	0,1
Outro	3,4	2,4
Não responde	8,8	3,9

Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

A maioria dos pais dos inquiridos nunca estiveram desempregados (nomeadamente 57,8%) e 19% dos pais já trabalharam e estão actualmente a trabalhar. Mantiveram uma relação com o trabalho, embora numa vertente de desqualificação e de relativa precarização. Relativamente às mães dos inquiridos, apesar de 46,3% nunca terem estado desempregadas, 24,9% das mães nunca trabalharam e também nunca procuraram emprego.

No que diz respeito à condição principal perante o trabalho do pai dos inquiridos (a actual ou a última), encontramos duas grandes tendências: 44,6% estão (ou estavam) reformados e 16,2% ainda exercem (ou exerciam) uma profissão. Contrariamente, as mães dos inquiridos são (ou foram) domésticas (nomeadamente 37,4% de mulheres). Apenas 8,8% exercem (ou exerciam) uma profissão e 29,3% encontram-se (ou encontravam-se) a beneficiar de uma pensão social.

Apesar de ocuparem funções tendencialmente precárias e desqualificadas, mantinham uma relação duradoura com o trabalho, com alguma facilidade de transitar entre empregos (mesmo que desqualificados). A geração seguinte de descendentes mantém a história de vida marcada por baixas qualificações e frágil preparação profissional, com a agravante de terem uma passagem muito mais episódica e precária pelo mercado de trabalho. A oferta de empregos é menor e a concorrência aumentou e alargou-se em termos territoriais[161].

Quadro 47 - Relação com o trabalho dos ascendentes (actual ou a última antes de ter falecido ou de se ter reformado)

	% do total da amostra (n= 668)	
	Pai	Mãe
Nunca trabalhou e nunca procurou emprego	1,0	24,9
Nunca trabalhou mas já procurou emprego	0,1	0,3
Já trabalhou e procura actualmente emprego	1,8	1,3
Já trabalhou e está actualmente a trabalhar	19,0	10,2
Está desempregado(a)	2,5	3,7
Nunca esteve desempregado(a)	57,8	46,3
Não responde	17,7	13,3

Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

No que respeita à situação na profissão dos pais dos inquiridos, começamos a análise pela situação na profissão do pai. Nesta primeira situação, 69,3% são (ou eram) trabalhadores por conta de outrem, enquanto que somente 10,5% dos pais dos inquiridos trabalham (ou trabalhavam) por conta própria. No segundo caso (ou seja, no caso das mães dos inquiridos), encontramos novamente o peso das domésticas (especificamente 44,6%) e a outra grande parte apenas trabalha (ou trabalhava) por conta de outrem, ou seja, 37,6% das situações.

Finalmente, verificamos que o principal meio de vida dos pais dos inquiridos é (ou era) maioritariamente a pensão de reforma (43,7%), surgindo o trabalho em segundo lugar, com 31,3% dos pais dos inquiridos nessa situação. Relativamente às mães dos inquiridos, o seu principal meio de vida é (ou era) estarem a cargo das suas famílias

[161] A concorrência dos imigrantes em geral e dos imigrantes de países de Leste em particular aumenta e alarga a concorrência, traduzindo a inserção num processo mais difícil e complexo.

(33,1% das mães estão em situação de dependência). O outro grupo de mães vive da pensão de reforma (28,6%) e apenas 14,7% vivem (ou viviam) dos rendimentos do seu trabalho, o que representa um valor muito baixo, se tivermos em linha de conta que, no caso dos pais dos titulares, estes somam um total de 31,3% que têm o trabalho como principal meio de vida.

Não podemos deixar de sublinhar a existência de processos de reprodução social, na medida em que os inquiridos acumulam um conjunto de *handicaps* que são muitas vezes provenientes ou herdados de trajectórias familiares que revelam já alguma vulnerabilidade: a baixa escolaridade dos pais, a pouca presença dos pais numa situação de trabalho por conta própria e/ou de patrão, o forte peso das mães domésticas, assim como o facto do principal meio de vida dos pais ser a dependência das baixas reformas (no caso do pai) ou simplesmente estarem a cargo da família ou com uma pensão de sobrevivência (no caso da mãe). Todos estes percursos feitos pelos pais dos inquiridos acabam por funcionar como um entrave à mudança social (aqui entendida como uma mobilidade social ascendente, escolar e profissional dos inquiridos) e, pelo contrário, tendem a ser reproduzidas no percurso individual dos sujeitos beneficiários.

Importa sublinhar o peso ou a importância das crianças e dos idosos no agregado familiar, na linha do que atrás tratamos sobre o género feminino: 23,7% dos inquiridos com crianças em idade pré-escolar afirmam que essas crianças ficam em casa com a mãe, ao passo que 38,6% dos inquiridos com crianças em idade escolar sublinham que essas crianças ficam em casa ao cuidado dos familiares directos. Paralelamente, 13,9% têm nos seus agregados situações de idosos com necessidades de cuidados especiais. Destes casos, quer relativos a crianças com idade pré-escolar, quer relativos a crianças em idade escolar, quer ainda relativos a idosos com necessidades de cuidados especiais, 23,7% dos casos assumem que qualquer uma destas situações impede o agregado de ter melhores rendimentos, porque impede um dos elementos do agregado (normalmente um elemento do sexo feminino) de trabalhar.

Nos agregados domésticos com pessoas adultas que necessitam de cuidados especiais, grande parte destas pessoas dependentes ficam em casa durante o dia com familiares maiores (83,6%), seguidas pelos que ficam em casa sozinhos (8,9%) e, finalmente, pelos 1,7% que ficam em casa durante o dia com familiares menores.

Como referimos atrás, no caso dos inquiridos que têm a seu cargo crianças e/ou idosos dependentes que compõem o agregado familiar, 23,7% consideram que tal

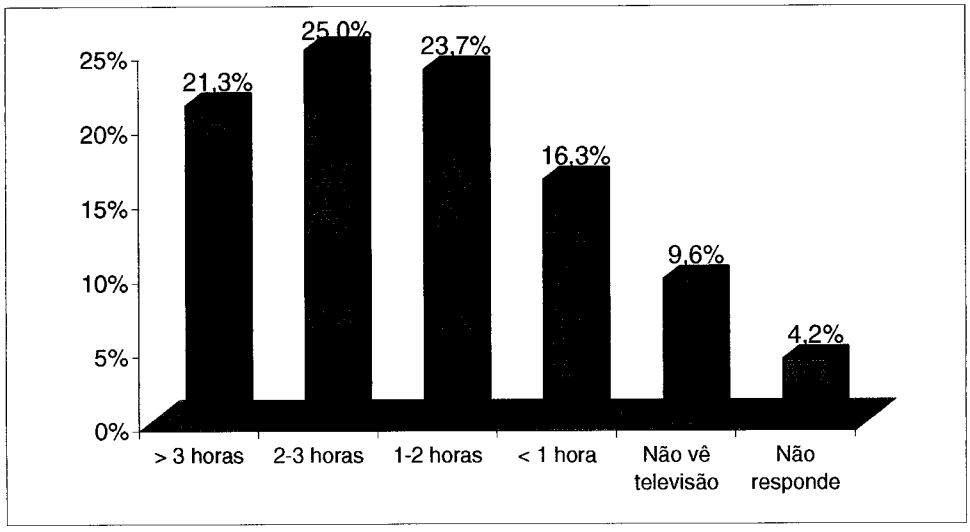
situação os impede de terem um trabalho remunerado ou, no caso de terem já um trabalho remunerado, os impede de ganharem mais e de progredirem na carreira, numa clara consciencialização dos bloqueios sociais às suas próprias expectativas e projectos de vida (Laville, 2005).

Por outro lado, os dados demonstram uma presença mais acentuada de indivíduos do sexo feminino que declaram ter no agregado pessoas adultas que necessitam de cuidados especiais e que, do ponto de vista da sua condição principal perante o trabalho, se declaram domésticas, à procura do primeiro emprego ou desempregadas há um ano ou mais. O contributo da existência de pessoas adultas que necessitam de cuidados especiais para a explicação da manutenção numa condição vulnerável ou precária é bastante acentuado.

Os dados identificam os equipamentos que os inquiridos elencam como existentes na sua área de residência. Das respostas que obtivemos, constatamos que grande parte dos inquiridos tem conhecimento da existência de jardins-de-infância ou creches (em 77,4% dos casos), de centros de dia (em 56% dos casos), de lares para idosos (em 40% dos casos) e de jardins públicos (em 48,2% dos casos). No entanto, o acesso mantém-se sempre como uma dimensão dificultada, desde logo por razões económicas, mas também por falta de "vagas", dada a reduzida cobertura dos equipamentos. Os restantes equipamentos foram sendo referidos por apenas uma pequena parte dos inquiridos. A reduzida existência de equipamentos e a sua fraca cobertura das necessidades gera uma crescente ausência de respostas, contribuindo, desta forma, para a acentuação de factores de imobilização, nomeadamente a incapacidade financeira e logística para deixar os filhos ou os idosos, podendo assim trabalhar (Breton, 2005), impedindo ou dificultando a possibilidade de uma experiência profissional, em particular no caso das mulheres.

As actividades que os inquiridos mais praticam, por ordem decrescente, são ver televisão (em 81,7% dos casos), passear (em 37,7% dos casos), ir ao café (em 25,1% dos casos), ler (em 5,1% dos casos), ir ao cinema (em 1% dos casos), ir a discotecas, bares e/ou *pub's* (em 0,7% dos casos) e assistir a espectáculos musicais (em 0,4% dos casos).

Gráfico 27 - Número de horas diárias, em média, que vê televisão



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

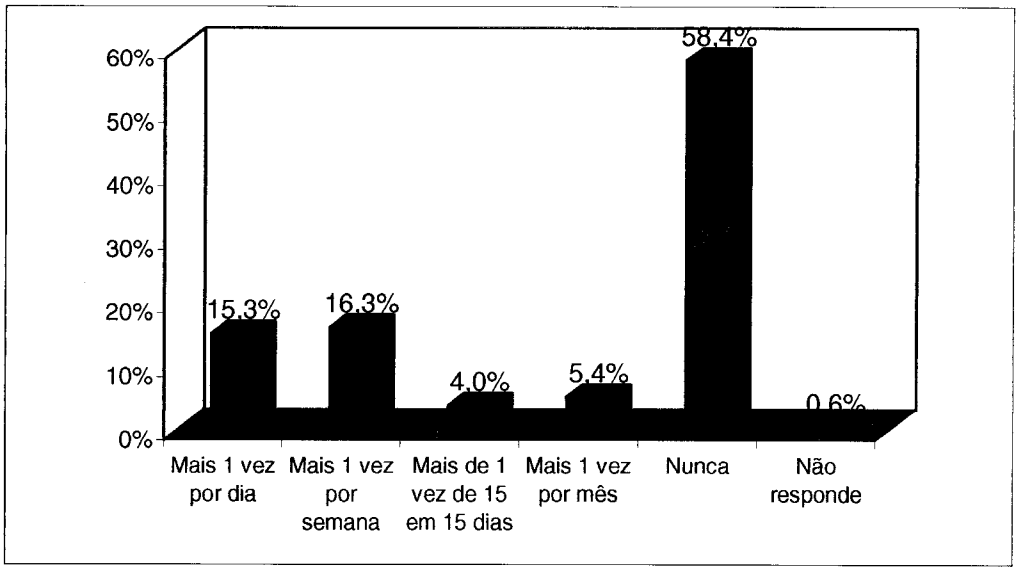
Os dados mostram o número médio de horas diárias que os inquiridos dedicam a ver televisão, sendo que a maior parte vê em média 2 a 3 horas diárias (25%), seguidos de 23,7% que vêem em média 1 a 2 horas diárias. De salientar que 9,6% dizem não ver diariamente televisão, assim como 21,3% vêem em média mais de 3 horas diárias.

Do tipo de programas mencionados, aqueles que os inquiridos assistem com mais frequência são essencialmente os programas informativos (com um total de 56,1% de respostas), as telenovelas (nomeadamente 50,5% dos inquiridos) e os filmes (ou seja, 19,8% dos inquiridos). Refira-se que encontramos vários tipos de programas que são de pouco interesse para os inquiridos, tais como os programas musicais, os programas religiosos e as séries de divulgação (com 1,4%, 0,7% e 1,2% de casos, respectivamente).

Os resultados do inquérito demonstram também que a ida ao cinema não faz parte das actividades quotidianas dos inquiridos, na medida em que 93,6% dos inquiridos nunca vão ao cinema enquanto que a outra parte (1,6% dos inquiridos) vai apenas "cerca de uma vez por ano". Na categoria de "mais de uma vez por semana" e "mais de uma vez por mês" encontramos apenas 0,1% e 1,3%, respectivamente. Os restantes inquiridos encontram-se na categoria dos que vão "mais de uma vez de 3 em 3 meses" (com 0,9%) e na categoria dos que vão "mais de uma vez de 6 em 6 meses" (com 1,2%).

Os filmes que os inquiridos preferem situam-se, principalmente, no grupo das comédias e dos filmes de acção (em 36,8% dos casos e em 50% dos casos, respectivamente), seguidos dos filmes românticos e dos dramas (com 15,8% e 13,2% dos casos, respectivamente). Restam os filmes de terror e os filmes eróticos e pornográficos (com 7,9% e 2,6% dos casos, respectivamente).

Gráfico 28 - Frequência de leitura de jornais



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

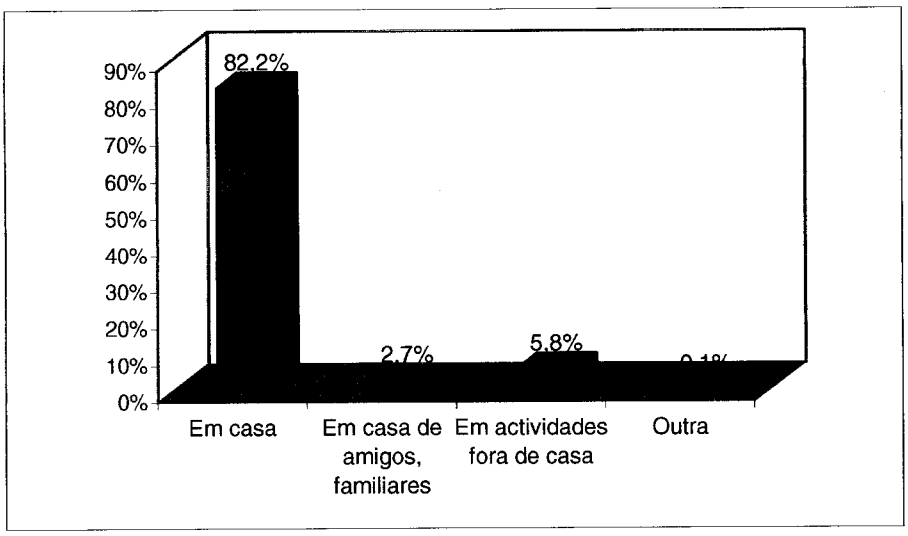
Apesar da maior parte dos inquiridos não ter o hábito de leitura de jornais (58,4% dos inquiridos responderam nunca os ler), 15,3% dos inquiridos lêem jornais mais de uma vez por dia, enquanto que 5,4% costumam ler pouco os jornais (estes últimos inquiridos respondem ler mais de uma vez por mês). O tipo de jornais que a maioria dos inquiridos prefere passa, essencialmente, por aqueles que disponibilizam informação geral (preferidos por 77% dos inquiridos), seguidos dos jornais desportivos (com 11,7%).

Quanto à frequência de leitura de livros, por comparação às idas ao cinema e à leitura de jornais, permanece o mesmo desinteresse. Neste caso, 82,8% dos inquiridos afirmam nunca ler livros, 3% lêem mais de um livro por ano e 1,2% de 6 em 6 meses. Nas restantes categorias temos 2,2% de inquiridos que lêem mais de um livro de 3 em 3 meses, 6,6% que lêem mais de um livro por mês e apenas 3,6% que lêem mais de um

livro por semana. Quando questionados sobre os livros que preferem ler, são os romances, as aventuras e a poesia que surgem como as preferências da maioria dos inquiridos (com um total de 27,9%, 17,1% e 9,9%, respectivamente). Por sua vez, os menos identificados são os livros de ficção científica (7,2%) e os livros escolares (1,8%).

Os resultados da pesquisa também evidenciam que 94,6% dos inquiridos não sabem operar com computadores e que apenas 4,6% operam com os mesmos. Ainda no âmbito da área da informática, questionamos os inquiridos sobre a realização de pesquisas na Internet, sendo que apenas 0,1% dos inquiridos o fazem frequentemente, outros 0,1% de inquiridos fazem-no algumas vezes e 0,3% fazem-no pontualmente. Os restantes inquiridos (65,6%) nunca fazem pesquisas na Internet. Não *sabem aceder*, mas também não *têm acesso* e não possuem, nem em casa, nem nos equipamentos sociais envolventes. Os casos em que se verifica a existência próxima deste tipo de equipamentos e de serviços (como as bibliotecas públicas) chocam com o facto de não serem locais de acesso periódico das populações em questão.

Gráfico 29 - Normalmente os membros do agregado doméstico costumam passar os seus tempos livres



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Ao nível dos tempos livres, estes são ocupados com a permanência em casa dos próprios inquiridos (82,2%), a ida a casa de amigos ou familiares (2,7%) ou ainda a

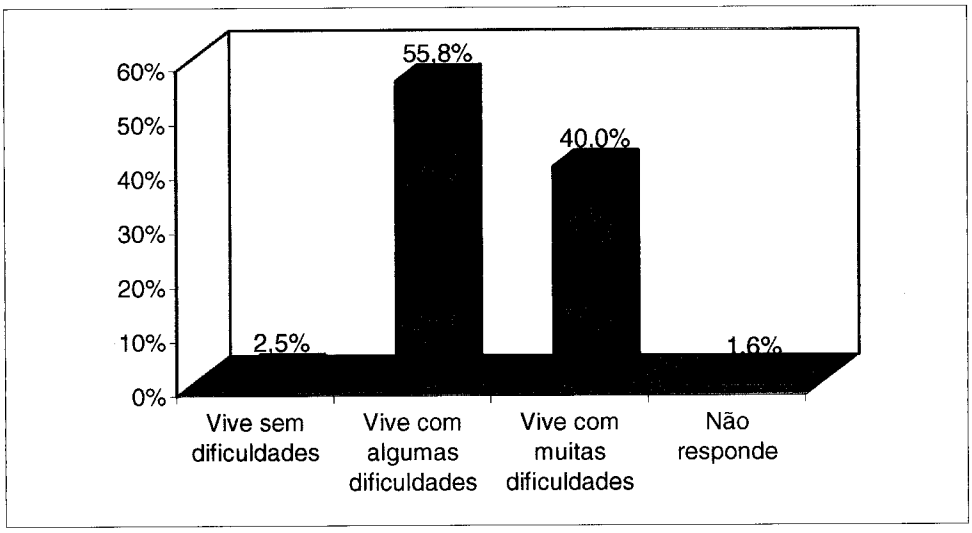
opção por actividades fora de casa (5,8%). No que se reporta às actividades que os inquiridos mais praticam destacam-se as seguintes: "não fazer nada" (com 50,7% dos casos), "receber amigos ou familiares em casa" (com 16,9% dos casos), "brincar com os filhos" (com 32,9% dos casos), "fazer as tarefas domésticas" (com 59,6% dos casos), "ir a cafés" (com 16,5% dos casos), "passear ao ar livre" (com 20,1% dos casos) e, por último, "ver televisão" (com 53% dos casos). As duas actividades menos referidas foram "ir comer a um restaurante" e "participar numa ou várias associações ou colectividades locais" (com 0,4% e 0,3% dos casos, respectivamente).

Relativamente à frequência média das reuniões de família e amigos que não vivem com o inquirido verificamos que, se por um lado temos uma concentração de inquiridos na primeira categoria ("muito frequentemente"), também encontramos um grande número de inquiridos na categoria de "raramente". Por outras palavras, embora 33,2% dos inquiridos afirmem serem muito frequentes as reuniões de família e amigos que não vivem com eles, 40,9% dos inquiridos raramente fazem esse tipo de reuniões.

A frequência média de conversas ou encontros com os vizinhos, por parte dos inquiridos, ocorre raramente para 44,9% de inquiridos, seguidos de 29% de inquiridos com quem isso acontece muito frequentemente. Na categoria de uma vez por semana encontramos 13,2% de inquiridos, pelo que as categorias menos frequentes são as conversas/encontros entre uma e duas vezes por mês (4,9%) e menos de uma vez por mês (5,1%).

Por outro lado, embora 91,5% dos inquiridos não costumem fazer férias, 7,2% fazem-no, ainda que 1,3% dos inquiridos não tenham respondido a esta questão. Dos inquiridos que responderam fazer férias, a maioria costuma passá-las com os membros do seu agregado doméstico (ou seja, 4,3%). Os restantes inquiridos passam-nas, ora com outros familiares, ora sozinhos (com 1,3% e 0,6%, respectivamente). A área de residência é o local de destino das férias da maior parte dos inquiridos (pelo menos em 2,7% deles), seguida de 2,2% de inquiridos que passam as férias em sua casa. Fora da área de residência, mas ainda no país, encontramos 1,8% de inquiridos.

Gráfico 30 - Avaliação da situação actual do agregado doméstico



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

No que respeita ao bairro/área residencial onde residem os inquiridos, 78,1% gostam do local onde residem e 20,8% dizem não gostar do local onde residem.

De facto, os principais problemas que afectam o bairro/área de residência são, essencialmente, a deficiente vigilância policial (em 31,1% dos casos), seguida dos problemas relativos a droga e prostituição (em 29,8% dos casos), dos maus arruamentos no interior do bairro/área residencial (em 28% dos casos) e também dos problemas relativos à existência de pobreza e de desemprego (em 23,1% dos casos). Os problemas que foram menos referidos dizem respeito às distâncias entre as residências e as escolas (4,9% dos casos) e à distância entre as residências e o local do emprego e entre estas e as farmácias (ambas referidas apenas em 5,2% dos casos).

Quadro 48 - Problemas que afectam o bairro/área de residência

	Frequências	% de casos
Falta de acessibilidades ao bairro/área residencial	80	12,0
Maus arruamentos no interior do bairro/área residencial	187	28,0
Ausência de espaços verdes	141	21,1
Deficiente vigilância policial	208	31,1
Droga/prostituição	199	29,8
Ausência de saneamento básico	53	7,9
Distância face ao emprego	35	5,2
Distância face às escolas	33	4,9
Distância face aos transportes públicos	45	6,7
Distância face ao centro de saúde/posto médico	67	10,0
Distância face a uma farmácia	35	5,2
Pobreza/desemprego	154	23,1
Falta de creche/jardim-de-infância	61	9,1
Falta de pavilhão desportivo ou piscina	88	13,2
Má imagem no exterior	58	8,7
Falta de espaços comerciais	89	13,3
Outros	100	15,0
Não responde	179	26,8

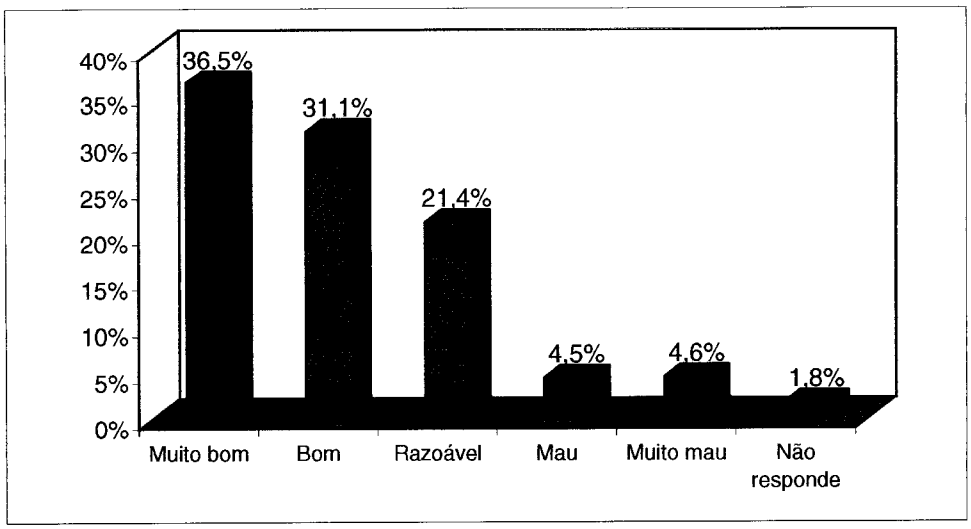
Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Ao debruçarmo-nos sobre a classificação que os inquiridos fazem dos relacionamentos dentro do seu próprio agregado doméstico, ressaltam as categorias de "muito bom" e "bom" (com um total de 41% e 30,5%, respectivamente). Nas categorias de "mau" e "muito mau", encontramos 4,3% e 2,7% dos inquiridos, nesta ordem. Por último, 15,3% dos inquiridos consideram ter um relacionamento razoável dentro do seu agregado doméstico. De facto, os problemas exógenos parecem não encontrar um tão grande paralelismo na dimensão mais endógena dos relacionamentos.

Dos resultados apurados, podemos concluir que a maior parte dos problemas que os inquiridos representam como maiores ocorrências nos agregados domésticos são sobretudo as razões financeiras (em 68,3% dos casos), o desemprego (em 24,7% dos casos), a falta de diálogo (em 24,4% dos casos) e/ou as razões relacionadas com a toxicodependência (em 21,9% dos casos). Estamos, pois, perante problemas do agregado que têm a ver com factores ou características de vulnerabilização dos sujeitos inquiridos .

Ainda na linha de análise dos relacionamentos, mas agora referentes às relações entre os agregados domésticos e os seus vizinhos, 36,5% dos inquiridos classificam esse relacionamento como "muito bom", seguido de 31,1% que consideram ser "bom". Nas restantes categorias, 21,4% consideram ter um relacionamento "razoável" com os seus vizinhos e apenas 4,5% e 4,6% dos inquiridos caracterizam os relacionamentos com os seus vizinhos como "maus" e "muito maus", respectivamente.

Gráfico 31 - Avaliação do relacionamento do seu agregado doméstico com os vizinhos



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

No que se refere à frequência da existência de discussões e de conflitos entre os vizinhos, questão à qual a maioria respondeu "nunca" (69,2% dos inquiridos). Na categoria de "pouco frequente", responderam 16,6% dos inquiridos. Finalmente, 4,3% dos inquiridos afirmam ser "muito frequente" haver discussões e conflitos na vizinhança e 8,1% afirmam que tal acontece "frequentemente".

Como se pode verificar, os inquiridos consideram que as querelas familiares (com 15,4%) são o principal motivo para o facto de existirem discussões e conflitos entre vizinhos; uma outra razão, apontada em segundo lugar, diz respeito à existência de negócios ilícitos (tais como o tráfico de drogas, a prostituição, entre outros, com 5,1%); 2,2% consideram um forte motivo de discussões e de conflitos, a partilha e gestão de

espaços comuns nos prédios onde residem. Os motivos menos apontados são a falta de higiene e os conflitos com outras etnias (1,3% e 0,9%, respectivamente).

No caso dos inquiridos que têm vizinhos pobres, as relações que estabelecem com esses vizinhos parece ser estável. De uma maneira geral, 35,9% dos inquiridos tratam os seus vizinhos pobres de forma "normal" e 9,9% chegam mesmo a manter uma "forte" relação com muitos deles. O contrário também se verifica, uma vez que 7,9% dos inquiridos não falam com os seus vizinhos pobres e 0,3% dos inquiridos evitam mesmo conviver ou frequentar as suas casas.

Não é, pois, de estranhar que as coisas mudem sempre que os indivíduos são postos perante uma avaliação da sua situação no passado. Em face disto, percebem-se avaliações, mais positivas e mais optimistas no que diz respeito ao passado dos indivíduos, do que naquilo que diz respeito ao presente ou ao seu futuro. Estaremos, pois, perante um percurso socioeconómico e uma história de vida que têm vindo gradativamente a debilitar-se, a ponto do passado se assumir numa perspectiva de algum saudosismo, como o "tempo mais positivo" da própria vida dos sujeitos e dos agregados. As suas referências identitárias e as suas lutas encontram as suas raízes no passado, um passado que valorizam mais do que o presente ou o futuro.

Sublinha-se aqui, o carácter dinâmico e processual dos factores de vulnerabilização que tendem a reproduzir-se gradativa e cumulativamente na fragilização dos indivíduos e dos seus trajectos de vida. Ainda mais se acentua esta tendência quando a processualidade da vulnerabilização está associada a mecanismos exógenos de estigmatização ou de ghettização, quer dizer, os indivíduos "sentem" ou percepcionam uma repercussão sobre si próprios da ghettização e dos processos de isolamento social e relacional de que são muitas vezes objecto. O exemplo da habitação social é, mais uma vez, elucidativo do papel que os agentes institucionais podem ter neste processo.

O isolamento social e relacional é muitas vezes induzido por medidas de política pública e de investimento em áreas tão diferentes como a habitação, a infra-estruturação do território, a valorização desse mesmo território, entre outros. No entanto, importa sublinhar que esse mesmo isolamento, sendo apropriado por uma lógica de auto-representação, é igualmente evidenciado pela diminuição da amplitude de sentimentos de pertença, eles próprios vulneráveis e dependentes. Estes sentimentos de pertença facilitam a reprodução e são igualmente factores de fechamento social, normalmente

associados a um fechamento territorial, que servem tanto à explicação do isolamento entendido enquanto forma de diminuição dos laços com a comunidade envolvente, como servem a uma estratégia de protecção do núcleo interno desse mesmo fechamento, mormente quando estes factores estão associados a modos de vida e a práticas ilícitas.

Os indivíduos apresentam representações e interesses assentes no vector do emprego, mais do que no vector da subsídio-dependência ou de dependência estatal[162]. De facto, à excepção daqueles que não podem trabalhar por motivos relacionados com a sua condição física ou com a existência de obstáculos na família impeditivos desse exercício (o caso da existência de crianças e idosos dependentes a cargo), a esmagadora maioria dos indivíduos dá uma importância muito grande ao emprego, enquanto factor de construção e de reconstrução dos laços sociais e das identidades individuais. Não se trata, portanto, de um conjunto de indivíduos que vivem e que querem continuar a viver da subsídio-dependência; trata-se, em vez disso, de um grupo de indivíduos que, por um lado, sentem não poder trabalhar por razões que ultrapassam a sua própria vontade e que, por outro, apostam no emprego como instrumento de efectiva mobilidade social. Esta valorização do emprego surge, não apenas expressa nas representações que o emprego tem no projecto de vida dos indivíduos, como surge ainda mais vincada quando os indivíduos estruturam os projectos de vida relacionados com o futuro dos seus filhos.

De facto, esses projectos de vida estão associados a algumas qualificações e a um emprego relativamente estável. No entanto, vale a pena sublinhar que, se o emprego é uma fundamental aspiração para os filhos na definição do seu próprio projecto de vida, ele é também assumido como um elemento central no conjunto de aspirações dos próprios beneficiários, nomeadamente naqueles que não acumulam factores impeditivos ao exercício de uma actividade remunerada.

Aliás, os indivíduos avaliam de uma forma muito expressiva o emprego como o instrumento por excelência facilitador dos processos de inclusão social. Ora, numa linha de coerência, os beneficiários apontam a área do emprego/trabalho como a mais importante e a mais relevante área carenciada de uma mais forte intervenção, quer por parte das instituições portuguesas, quer por parte das instituições europeias[163]. De todo

[162] Aliás, a dependência estatal não é propriamente uma característica específica dos pobres, isto num país que sempre tem associado o apoio do Estado às burguesias no processo económico (nas estratégias de internacionalização ou de alargamento interno).
[163] Cf. Manuel Villaverde Cabral, 1997: 105.

o leque de áreas da vida social, o emprego surge como aquele que a generalidade dos indivíduos entende dever ser privilegiado nas prioridades das políticas nacionais e comunitárias. Ao mesmo tempo, percebe-se que a descrença generalizada e a avaliação tendencialmente negativa que fazem a propósito das áreas e das instituições ligadas ao emprego e a propósito da priorização política que tem sido feita, só pode ter resultados positivos, quer do ponto de vista imediato e financeiro, quer de um ponto de vista de mais médio e longo prazo, ou seja, do ponto de vista da inserção social e da melhoria das condições materiais e relacionais de vida.

Numa outra vertente de análise, sublinhamos o facto de muitos dos nossos inquiridos acumularem uma simultaneidade de condições relativas, quer aos baixos salários, quer a alguns rendimentos oriundos do trabalho informal, dos vencimentos sem descontos e das remunerações realizadas ou obtidas fora do próprio controlo fiscal. Este facto servirá para ajudar a demonstrar que as vulnerabilidades associadas aos baixos salários são mais do que vulnerabilidades decorrentes desses mesmos baixos salários, uma vez que, assentando os benefícios sociais na proporcionalidade dos descontos fiscais, percebemos poder estar perante formas de reprodução das condições de vulnerabilidade associadas ao trabalho e ao sistema fiscal que enquadra esse mesmo trabalho.

7.7. Dos desempenhos institucionais às relações interinstitucionais

A taxa de actividade aumentou fortemente de forma aparentemente "natural" desde o final da II Guerra Mundial, mobilizando mais mão-de-obra e generalizando o emprego nos países ocidentais, nomeadamente com a entrada cada vez mais generalizada das mulheres no mercado de trabalho. Por outro lado, desde essa altura nenhuma prospectiva assumia o desemprego como verdadeiramente dramático. O funcionamento da economia, por sua vez, repousava no binómio do mercado e do Estado. Ora, hoje em dia, devemos pensar o trabalho e o seu oposto (o desemprego) como uma questão fundamentalmente política (Paugam, 2005). A sociedade saiu de um modelo aparentemente integrador que parecia estar assente em mecanismos de continuidade: mais emprego, mais solidariedade, mais protecção e mais coesão social.

Actualmente, o trabalho escasseia, muda as suas características e emergem novas formas de ocupação ou de *actividade social*[164].

A economia social ou a economia solidária retoma o exemplo do movimento cooperativo italiano, enquanto que noutros países aplica-se e desenvolve-se o estatuto de empresa com fim social. Em Portugal, por sua vez, o papel do terceiro sector, assente na importância das Instituições Particulares de Solidariedade Social e das Mutualidades, parece ter um papel complementar por compensação às ausências de intervenção do Estado, não esgotando as possibilidades.

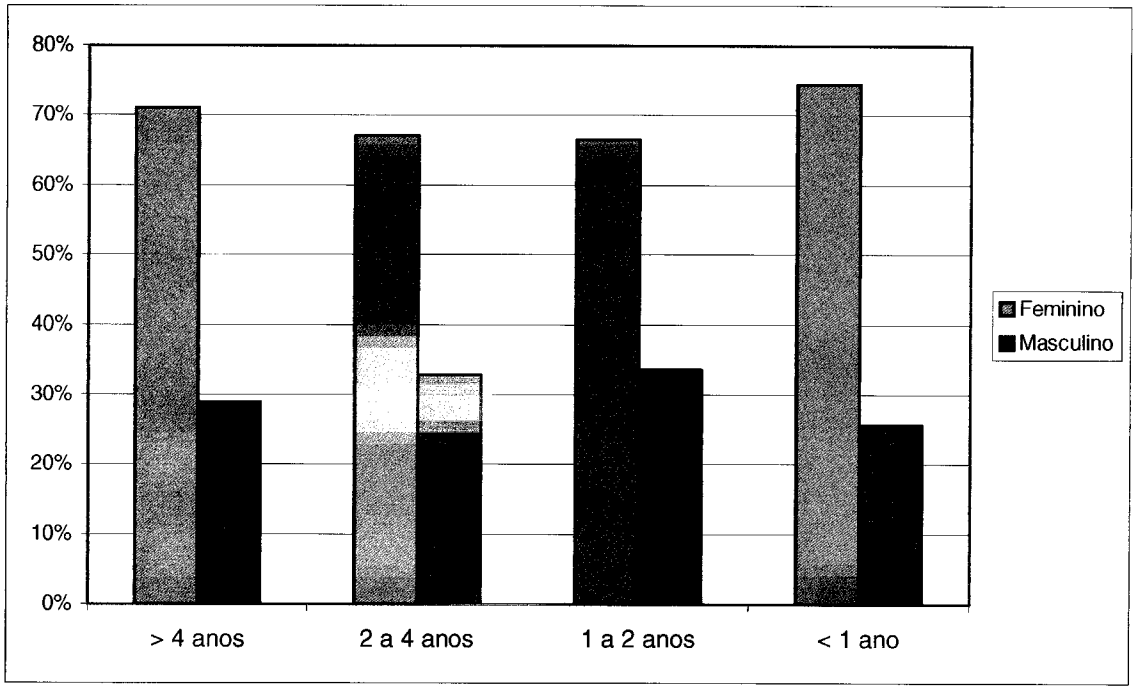
Quando abordamos a perspectiva de um Estado activo do ponto de vista da implementação das políticas sociais queremos significar uma atenção particular à inserção no mercado de trabalho de desempregados de longa duração, de beneficiários do R.M.G. e de todos aqueles que correm o risco de cair nestas categorias. Na Cimeira de Lisboa, em Março de 2000, o Conselho Europeu sublinhou a prioridade para que os Estados-membros tomassem um conjunto de medidas para trazer a taxa de emprego para percentagens entre os 61% e os 70%, tendo como horizonte o ano de 2010. Este desiderato tenderia a alcançar-se através da modernização do modelo social[165], investindo nos recursos humanos[166] e criando um Estado activo do ponto de vista das políticas sociais[167].

O género assume-se, desde logo, como factor explicativo de enorme relevância na análise do tempo de duração do recebimento da prestação. Assim, o sexo feminino está mais presente em todas as categorias em análise. No entanto, os beneficiários do sexo feminino têm uma mais forte presença na curta duração da medida (beneficiários há menos de um ano) e na longa duração da medida (beneficiários há mais de quatro anos), tendo uma presença menos forte nos patamares intermédios (beneficiários de há um a dois anos e beneficiários de há dois a quatro anos). Por um lado, parecem estar mais à mercê do carácter duradouro e estrutural da dependência. Por outro lado, estão menos envolvidas em situações de trabalho informal e de biscates, o que lhes aumenta a necessidade de entrada na medida (entrevista 2). Ao invés, o sexo masculino marca alguma maior preponderância nos intervalos intermédios de tempo de duração do

[164] Na linha das referências já feitas a Robert Castel e que cuja adequação será revista mais à frente.
[165] Das suas formas de intervenção e dos seus objectivos mais inclusivos e menos assistencialistas (cf. Maria João Rodrigues, 2004).
[166] Apontando para a revisão dos investimentos na formação e na qualificação, como vector central da inclusão (cf. Maria João Rodrigues, 2004).
[167] Cf. Luís Capucha, 2005; Ferrera, 2000b; Cabral, 1997; Castel, 1996.

benefício da medida. De facto, estes estão relativamente menos presentes na curta duração da medida (beneficiários há menos de um ano) e na longa duração do benefício da medida (beneficiários há mais de quatro anos) situando o seu tempo de benefício entre um e quatro anos. Aliás, os constrangimentos do processo de fiscalização (ainda que incipiente) diminuem a propensão dos homens para a inscrição na medida.

Gráfico 32 - Género face ao tempo de recebimento do R.M.G.



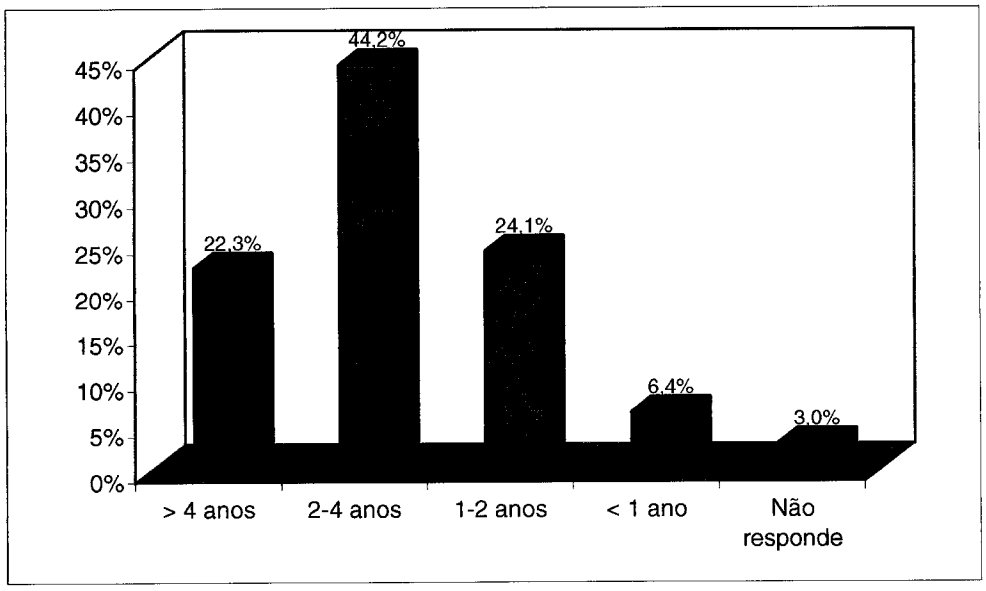
Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Se considerarmos o último ano como referência para a identificação do tipo de benefícios financeiros da protecção social, 89,4% tiveram alguns benefícios financeiros da Protecção Social, enquanto que 10,5% responderam negativamente a esta questão. Aprofundando a questão, para os que receberam benefícios financeiros durante o último ano, a maior parte recebeu o R.M.G. (90,4%), para além da pensão de reforma (5,8%) e da pensão de invalidez (5%).

Ao debruçarmo-nos sobre o apoio social concedido aos titulares, 96,7% dizem beneficiar ou já terem beneficiado desse apoio, enquanto que 3% afirmam nunca ter recebido qualquer tipo de apoio social. Na mesma proporção encontramos os beneficiários, ou seja, uma maioria que beneficia ou beneficiou de apoio social (59,5%) e uma pequena minoria que nunca beneficiou de tal apoio.

Para os titulares que responderam já ter beneficiado de algum apoio social (ou que actualmente ainda beneficiam), o principal apoio é o R.M.G. (para 92,1% dos titulares), seguido da pensão de reforma (4,5% dos titulares). Dos restantes apoios, os menos frequentes são a pensão de velhice (0,3%) e o subsídio de arrendamento (0,2%). Para os beneficiários, mantém-se como principal apoio o R.M.G. (31,1%), seguido da acção social escolar (10,5%) e do abono de família (6,7%). Por sua vez, a pensão de velhice é o apoio menos comum (somente 0,4% de beneficiários), resultante de uma presença relativa dos idosos ao nível dos beneficiários da medida. Não sendo de estranhar o peso do R.M.G. nos inquiridos (estamos a trabalhar com beneficiários e ex-beneficiários da medida), importa-nos perceber o carácter cumulativo com outras medidas, o que acontece com a pensão de reforma, o abono e a acção social escolar. Isso permite aferir a escassez da prestação, assim como a escassez de algumas outras prestações, nomeadamente das pensões.

Gráfico 33 - Tempo de benefício do R.M.G.



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Também da análise do tempo total de benefício que os inquiridos têm do R.M.G., 44,2% dos inquiridos já o recebem no período entre dois a quatro anos, 24,1% no período de entre um e dois anos, 22,3% recebem por um período superior a quatro anos e 6,4% por um período inferior a um ano. Na categoria das não respostas somamos um total de 3% dos inquiridos. De facto, o benefício da medida reveste-se de um

carácter duradouro, acentuando a tónica nos rendimentos em detrimento do programa de inserção, que parece, nesta medida e no caso concreto de V. N. de Gaia, de virtualidade limitada. Este problema é também referido pelos técnicos entrevistados, sublinhando que muito falta ainda fazer na área da inserção dos beneficiários, pois a medida, na sua aplicação real, não tem criado suficientes respostas e condições para a inserção no mercado de trabalho. Os entrevistados manifestam, por isso, receio de que a medida não tenha as consequências esperadas e que o programa de inserção se tenha transformado em apenas uma forma de prestação pecuniária rotineira (entrevista 3).

Deixando de lado os 0,7% de inquiridos que não respondem, temos 33,1% que já viram o R.M.G. cessado e 66,2% a quem tal não aconteceu. As razões pelas quais os inquiridos já viram o R.M.G. cessado prendem-se com o facto de terem, entretanto, encontrado um emprego (7,6%) e com o facto de terem outros rendimentos (10,6%).

De facto, com a "instalação na inserção" de uma parte da população, declarada "inempregável" ou percepcionada como tal, e a generalização de políticas que não se fundam sobre a inserção social por via do trabalho, diluem-se os fundamentos clássicos das políticas de acção social. As políticas de inserção não fazem mais depender a protecção da aceitação dos constrangimentos (submissão à ordem do trabalho ou submissão à tutela) nos quais assenta o sistema na sociedade de pleno emprego (Castel, 1998).

Ora, podem germinar os mecanismos de "instalação"[168] na medida, com carácter duradouro e estrutural, abrangendo múltiplas áreas da vida do indivíduo e da sua relação com as dinâmicas sociais[169]. Sem projectos e sem motivação, vivendo um dia de cada vez, um dia-a-dia de afastamento dos laços sociais. Assim, o indivíduo "*deixa de se ter verdadeiramente vida social, uma vez que não se dispõe dos meios para as saídas*" (Seuret, 2005: 43). Por seu lado, o reduzido montante do R.M.G. (aspecto a que voltaremos no caso concreto de V. N. de Gaia) obriga os beneficiários a viverem nos limites, a mendigar ajuda ou a praticar actos de ocultação ou fraude como instrumentos de sobrevivência, mas também como evidência do afastamento face à responsabilização institucional. De facto, mesmo a possível fraude pode ser um produto da fragilidade da intervenção pública: "*dir-se-ia que hoje o cidadão, sentindo-se repelido para o exterior*

[168] Na generalidade dos casos, não voluntária nem premeditada, como veremos.
[169] Múltiplas necessidades dos beneficiários, tendo em conta os perfis e as necessidades dos utentes, assim como a avaliação das medidas de coordenação (Anderson *et al.*, 2005).

do Estado (...) rejeita o Estado, tratando-o como uma potência estranha que utiliza da melhor maneira que pode em favor dos seus interesses" (Bourdieu, 1998: 7).

Como já vimos atrás, o funcionamento do mercado de trabalho torna-se ainda mais complexo pela sua crescente mundialização, onde a desregulação ou a "crença" na auto-regulação se tornam características centrais e a concorrência pelo trabalho se internacionaliza mais fortemente[170]. Face a estes problemas organizacionais, basicamente característicos de uma crise de natureza política, só as respostas políticas podem oferecer importantes contributos. As características do trabalho nas sociedades contemporâneas não são únicas ou inevitáveis. Elas são o produto de um modelo económico politicamente orientado, ou melhor, caracterizado pela ausência crescente de efectivas formas de regulação política. A crise do trabalho, nesta linha, não será tanto uma crise de natureza técnica ou económica, mas uma crise de natureza eminentemente política (Paugam, 2005).

Por outro lado, a emergência da importância do "trabalho imaterial" (Hardt e Negri, 2005: 111-112), tributário de condições qualificacionais e formativas mais elevadas, tende a deixar nas margens os indivíduos desmunidos e sem condições de participação, quer nos domínios estritamente financeiros, quer nos domínios relacionais.

Conhecendo o vasto leque de formas de obtenção de informações sobre o R.M.G., as mais utilizadas foram as conversas com a família, amigos ou vizinhos dos inquiridos (56,9%). O conhecimento desta medida de protecção social pelos jornais, rádio e televisão fez parte das circunstâncias de 14,5% dos inquiridos. Por último, a própria Segurança Social foi o elemento informador de 21,1% dos inquiridos. Funcionaram melhor as redes informais de obtenção de conhecimento sobre a medida, mais do que as informações institucionais.

No decurso das entrevistas, este aspecto é bastante evidenciado, na medida em que a mudança organizacional é bastante lenta, o que não facilita a superação das lógicas burocráticas inerentes ao processo administrativo. A ausência de uma avaliação institucional (quer qualitativa, quer quantitativa) e a ausência de formação para os dirigentes envolvidos na medida, leva a que não se evidencie uma verdadeira preocupação com a inserção dos beneficiários. Antes pelo contrário, a apatia

[170] Quer pelo fortalecimento de um processo imigratório estrutural, quer pela exportação de trabalho por parte de países mais pobres (o caso da China pode ser o mais evidente). Assim, a tendência acentua-se no sentido da circulação de componentes à escala global, que se fixam (mais ou menos transitoriamente) em função dos custos dos factores de produção, desde logo do trabalho. Cf. Erik Izraelewicz (2005).

institucional reforça a tendência para se encarar a medida como uma forma de caridade (entrevista 1). Mais ainda, considera-se que não existe uma verdadeira rede de parcerias entre as várias entidades envolvidas na medida, fruto destas manterem uma postura relativamente fechada e passiva (entrevista 2).

Acompanhando os dados das respostas dos inquiridos, para 18,9% já existiram propostas para um programa de inserção, enquanto que para 79% tal ainda não aconteceu. De facto, esta ausência é consequência da actuação institucional que penaliza os indivíduos mais vulneráveis. Ao mesmo tempo, contribui para explicar a duração da permanência na medida, para além das explicações redutoras centradas nos sujeitos beneficiários.

Para os inquiridos a quem já foi feita uma proposta de adesão aos programas de inserção, apenas 5,5% dos casos aceitaram essa proposta. Uma grande parte recusou (12,3% dos inquiridos), o que radica em desajustamentos vários, que sublinharemos mais à frente, e que vão desde os desajustamentos de interesses, à desadequação das propostas, aos factores domésticos impeditivos (filhos ou idosos dependentes) e às impossibilidades objectivas (distância, falta de serviços e equipamentos para a infância, etc.). Estes desajustamentos não permitem que se fale de *não querer* integrar a proposta de inserção, mas, em muitos casos, de *não poder* fazê-lo.

Tendencialmente, as áreas em que os programas de inserção foram realizados passaram pelo emprego[171] (em 7% dos inquiridos), pela saúde (em 1,8% dos inquiridos), pela habitação (em 1,5% dos inquiridos) e pela área da educação (em 0,3% dos inquiridos).

No entanto, a formação obrigatória a todos os activos, mesmo aos empregados, impediria igualmente que se perpetuasse a situação informal de emprego fictício de muita gente que, não exercendo qualquer actividade, se encontra registada formalmente por empresas que efectuam os descontos do trabalhador, sem ter o trabalhador ao serviço e sem lhe proporcionar qualquer trabalho. Isto passa-se muito nos contextos das pequenas e micro-empresas familiares, em que alguns dos elementos do agregado familiar, nomeadamente elementos do sexo feminino, estão tributados e colectados como trabalhadores sem o serem, com o objectivo de beneficiarem mais tarde de direitos relativos à reforma ou até ao desemprego. Torna-se importante a consideração

[171] Veremos já adiante que não se trata de emprego efectivo, mas de Programas Ocupacionais.

de formação para activos empregados, quer na perspectiva da requalificação de competências, quer na perspectiva de facilitar a mais rápida inserção em contexto de desemprego[172].

Esta situação verifica-se paralelamente ao florescimento de formas clandestinas ou informais de trabalho (biscates ou trabalho infantil)[173]. Ora, o crescente aparecimento de cadeias de subcontratação enquanto estratégia de delegação de fases do processo de transformação do produto (fundamentalmente, ao nível dos acabamentos) a terceiros e como fórmula economicamente vantajosa de gestão de recursos, nomeadamente da força de trabalho e do capital fixo instalado, favorece a clandestinidade, face a um mercado instável, de procura altamente volátil e articulada com as contingências do ciclo económico.

Assim, a relação com o trabalho torna-se também complexa e dificultada. Os próprios indivíduos que se sentem excluídos recusam muitas vezes ofertas de emprego. As medidas de protecção social acabam por ser mais estáveis do que o próprio mercado de trabalho, apreendido como instável e assente na transitoriedade e na desadaptação. Também pelo facto de não serem trabalhos qualificados e/ou razoavelmente remunerados, tornavam-se pouco atractivos. Mas, para além disso, a perda de hábitos de trabalho e de cumprimento de horários são outras razões que dificultam a inserção laboral, sendo muitas vezes assumida como preferível para os indivíduos a opção por pequenos biscates, trabalhos informais e, por isso, isentos de impostos. As atitudes de recusa por parte dos excluídos não se restringem ao mercado de trabalho, mas também aos programas de formação profissional que lhes são propostos: tais cursos tendem a ser recusados por recordarem contextos escolares passados (generalizadamente mal sucedidos), logo passíveis de funcionar como um contexto de repetição dos insucessos outrora vividos.

As principais falhas do R.M.G. apontadas pelos inquiridos começam na escassez de rendimentos (em 66,6% dos casos), passando também pela demora na decisão e no início do pagamento da prestação (em 8,5% dos casos). Existe ainda uma percentagem

[172] Trata-se apenas de suportar uma medida já praticada em vários países europeus, nomeadamente a Suécia, Dinamarca e Finlândia, onde a formação para activos empregados é obrigatória e integra o próprio contrato e horário de trabalho.

[173] Relatos das entrevistas. O concelho acumula um tecido industrial débil, assente em mão-de-obra barata e numa estrutura tendencialmente familiar (micro e pequenas empresas), que vão reforçando a subcontratação e a clandestinidade laboral de pessoas pouco qualificadas e de imigrantes. Esta é uma tendência que se alarga, por exemplo, a restaurantes, cafés e *snack-bar's*.

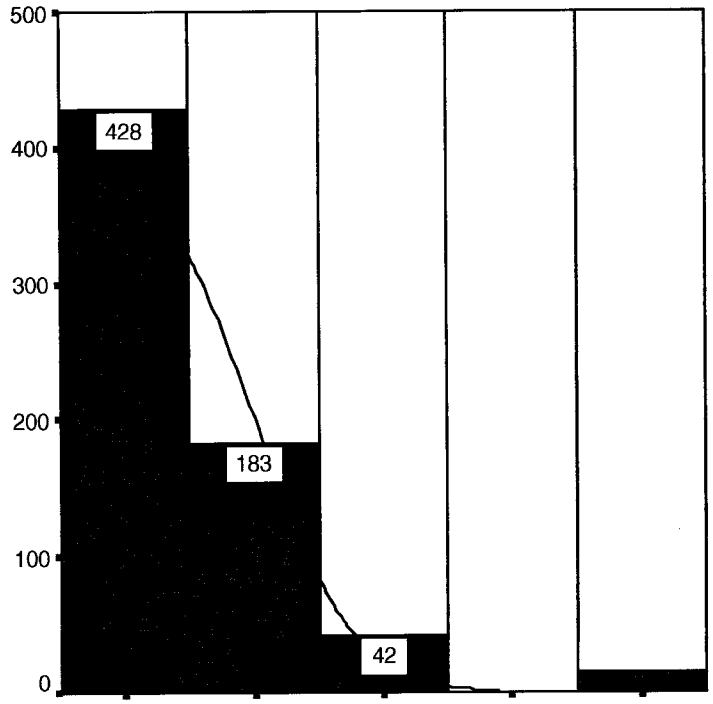
de 6,4% que consideram ser uma falha a falta de acompanhamento do agregado como mecanismo complementar ao pagamento das prestações. Mais uma vez, a falta de formação é encarada como uma falha menos importante, com um total de 0,4% de respostas. A avaliação institucional fica fragilizada e a relação de confiança dificulta-se, ao mesmo tempo que cresce nos beneficiários a percepção negativa sobre os efeitos das políticas de inserção. Mais uma vez, a avaliação institucional sai debilitada junto dos beneficiários de políticas sociais, como reforçaremos mais à frente. Aliás, veremos até que ponto esta avaliação negativa da intervenção institucional se transforma em avaliação negativa da capacidade de intervenção do Estado e da concretização da democracia.

O acréscimo de rendimentos é também visto pelos entrevistados como um aspecto fundamental da medida, uma vez que o R.M.G. contribui para que as famílias beneficiárias não caiam na pobreza absoluta. Deste ponto de vista, o R.M.G. fornece uma resposta[174] quando ocorre um risco dentro de uma determinada família, daí que a demora que muitas vezes se verifica no processo de atribuição da prestação seja um dos principais obstáculos ao sucesso da medida (entrevista 2). De facto, essa demora entre a entrada do requerimento e a decisão é negativa. Para casos em que o desemprego se junta imediatamente à falta de recursos, a severidade da pobreza torna-se difícil de contrariar. No momento da atribuição (que, aliás, não comporta critérios de retroactividade), o agregado está muito pior do que estaria no caso de uma decisão mais célere e o processo de inserção torna-se problemático.

Diferente é o caso suíço do "*revenu minimum de réinsertion*", medida que dura dois anos e visa compensar as pessoas que deixaram de ter direito ao subsídio de desemprego. É automático à entrada na situação de ausência de recursos e torna-se um instrumento de compensação das vulnerabilidades, a que acresce a obrigação da assinatura de um contrato de reinserção (profissional ou formativo). Impedem-se, assim, vulnerabilidades adicionais resultantes de um período mais ou menos lato em situação de carência de recursos. Ao mesmo tempo, a medida de política social responde com celeridade à emergência de uma nova situação socioeconómica dos agregados.

[174] Bastante demorada face às emergências dos sujeitos e dos agregados que recorrem ao R.M.G., dificultando as respostas e os sucessos da medida. Mais de meio ano de espera por uma resposta e por uma prestação para sujeitos fragilizados é, por si só, factor adicional de fragilização.

Gráfico 34 - Valor total das ajudas financeiras da Protecção Social no agregado (€)



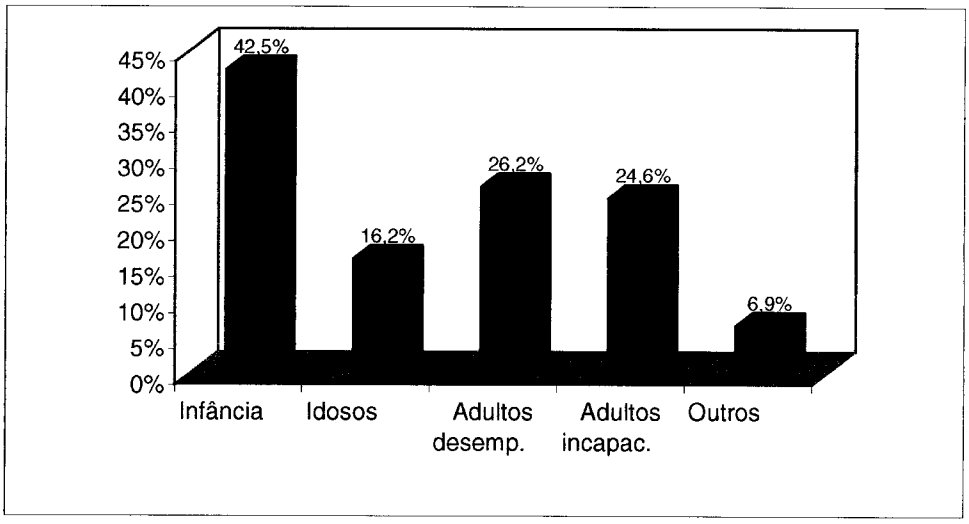
Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

No que respeita ao valor total das ajudas financeiras da protecção social no agregado, a maior parte encaixa-se na categoria dos que recebem menos de 124,70 euros (64,1% dos inquiridos). Em segundo lugar, temos a categoria dos que recebem entre 124,71 euros a 199,52 euros, com 27,4% dos inquiridos. Um total de 6,3% dos inquiridos recebe de 199,53 euros a 299,28 euros. Nas categorias seguintes verifica-se um forte decréscimo no número de inquiridos, pois de 299,29 euros a 423,98 euros estão 0,3% dos inquiridos e somente 1,9% dos inquiridos recebem uma quantia superior a 423,99 euros. A curva normal expressa no histograma anterior mostra os rendimentos alinhados tendencialmente na zona das reduzidas ajudas financeiras da protecção social.

Estes valores devem ser enquadrados pela sua capitação, de forma a fazerem sentido em termos analíticos. Assim, se tivermos em conta o número médio de elementos do agregado familiar, percebemos o carácter relativamente exíguo das prestações. Por outro lado, estes valores têm um carácter cumulativo com outras formas de rendimentos (do trabalho ou da protecção social) ou de serviços passíveis de intensificar a promoção da inserção. No entanto, no caso português, os beneficiários têm com estas formas complementares de apoio uma relação generalizadamente distante,

desde logo pela escassez ou mesmo inexistência destas formas complementares de protecção social.

Gráfico 35 - Necessidades de apoio social do agregado doméstico



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Acompanhando as necessidades de apoio social dos agregados domésticos dos inquiridos, temos como mais frequentes as necessidades com a infância e as necessidades com adultos desempregados (com 42,5% e 26,2% de inquiridos, respectivamente). As necessidades menos frequentes, embora muito significativamente presentes, têm a ver com os adultos incapacitados e com os idosos (com 24,6% e 16,2% de inquiridos, respectivamente). As necessidades mais referidas (necessidades com a infância e necessidades com adultos desempregados) têm objectivos diversos: as necessidades com a infância resultam da ausência de infra-estruturas como jardins-de-infância, creches, entre outros, enquanto que as necessidades com adultos desempregados resultam em escassez de recursos financeiros (e necessidade de apoios sociais, como o R.M.G. ou o subsídio de desemprego).

A presença mais reduzida de adultos incapacitados ou idosos não disfarça a importância relativa que essas situações têm para os beneficiários, nomeadamente para as mulheres, como factores inibidores da inserção profissional, como é reconhecido pelos inquiridos e pelos técnicos entrevistados.

7.8. Representações sociais e processos de imobilização

Os inquiridos consideram que para os filhos poderem viver melhor do que os seus pais seria essencial terem mais formação (67,8% de respostas) e terem um melhor emprego (64,5% de respostas). Por sua vez, terem uma "arte" (como a de picheleiro, serralheiro, etc.) é a categoria menos apontada pelos inquiridos (apenas em 3,3% dos casos).

Ao mesmo tempo, configuramos uma escala de avaliação do poder do Estado face aos problemas sociais, que vai desde um poder muito excessivo até um poder muito diminuto. Esta escala foi sobretudo preenchida nas categorias de "bastante forte" (com 25% dos inquiridos), "razoável" (com 41,2% dos inquiridos) e "algo frágil" (com 16% dos inquiridos). Nas categorias mais extremas encontramos 0,9% dos inquiridos ("excessivo") e 14,8% dos inquiridos ("muito diminuto").

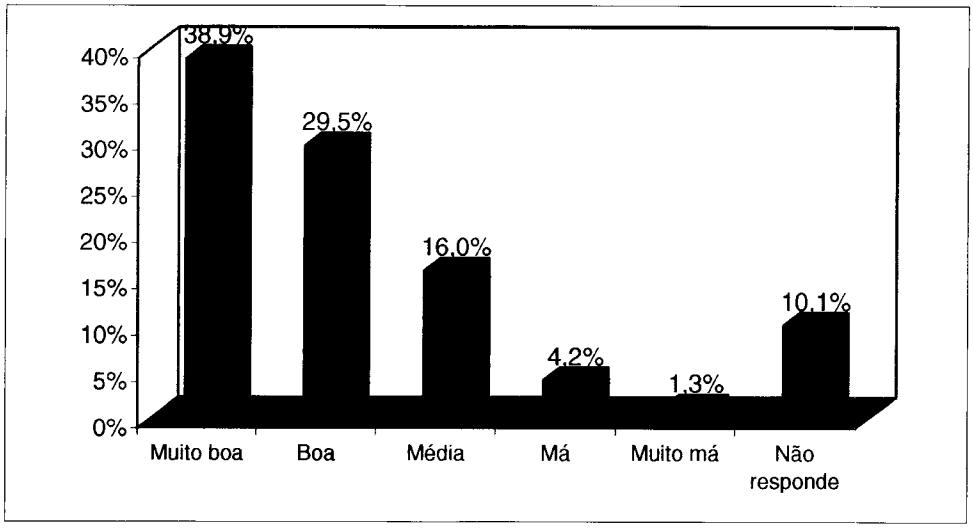
Não obstante os inquiridos considerarem que o Estado tem um poder sobretudo razoável ou bastante forte face aos problemas sociais, já no que diz respeito aos seus efeitos reais, os inquiridos não mantêm o mesmo optimismo: os resultados das intervenções estatais são médios (para 44,6% dos inquiridos), maus (para 16,3% dos inquiridos) ou mesmo muito maus (para 16,5% dos inquiridos), sobretudo devido às insuficiências das ajudas.

Apesar de uma parte dos inquiridos ter avaliado negativamente as intervenções do Estado, estes consideram que o Estado deve continuar a intervir, nomeadamente na promoção das condições de vida dos mais desfavorecidos (temos um total de 98,8% dos inquiridos, contra 0,4% que acham que a intervenção estatal já não faz qualquer sentido). A mesma intervenção estatal na promoção do emprego é avaliada positivamente pela clara maioria dos inquiridos, ou seja, por 99,1%, contra apenas 0,9% que não concordam com tal intervenção. Na continuidade das questões anteriores, 98,2% respondem de forma afirmativa à hipótese do Estado atribuir subsídios regulares a quem não tem trabalho e vive numa situação desfavorecida.

Estes dados acompanham uma tendência mais vasta. De facto, a sociedade europeia ancorou-se durante muitos anos na ideia de dignidade igual para todos os indivíduos. Traduziu esse princípio na organização social e política, com uma presença forte de um Estado interventivo e indutor de equilíbrios que o mercado competitivo

tendia a pôr em causa. Apesar disso, em contexto de menor crescimento económico (aparente ou real), os direitos sociais têm cedido aos argumentos sobre a necessidade de desregulação económica. Aliás, a intervenção política tem cedido à primazia da economia. Assim, os problemas do Estado-Providência têm sentido à luz do projecto económico em que estão enquadrados, assim como as suas possibilidades, ganham novo sentido à luz de um projecto político que valorize a inserção social e a cidadania, invertendo a tendência de dominação económica.

Gráfico 36 - Avaliação da importância do R.M.G.



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

No que respeita à avaliação do R.M.G., não existe uma distribuição tão homogénea pelas diferentes categorias, mas um empolamento nas categorias mais favoráveis: 38,9% dos inquiridos avaliam como "muito boas" as consequências do R.M.G. nas suas vidas, 29,5% como "boas" e 16% atribuem uma importância "média". Apenas 4,2% dos inquiridos avaliam como "má" e 1,3% dos inquiridos avaliam como "muito má" a importância que o R.M.G. tem para os inquiridos e para os seus agregados.

A mesma forma de classificação é pedida aos inquiridos, mas agora relativamente à avaliação das consequências que o R.M.G. tem nas suas vidas. As principais consequências do R.M.G. para os que dele beneficiam ou beneficiaram foram, em grande parte, o acréscimo dos seus rendimentos (em 77,7% dos casos) e um

apoio complementar para o pagamento das dívidas (em 10% dos casos). A possibilidade de fazerem formação profissional ou de integrarem um estágio surge como a categoria menos relevante para os inquiridos (apenas em 0,4% dos casos), reforçando assim a componente da prestação pecuniária na medida, paralelamente às limitações dos programas de inserção e da intervenção institucional.

Face às discrepâncias dos inquiridos entre a avaliação que fazem da intervenção do Estado, por um lado, e a importância que atribuem ao R.M.G., por outro, parece que o R.M.G. apresenta uma melhor avaliação do que o Estado, mas parece também que a avaliação do Estado melhora com a existência do R.M.G. e os seus desempenhos.

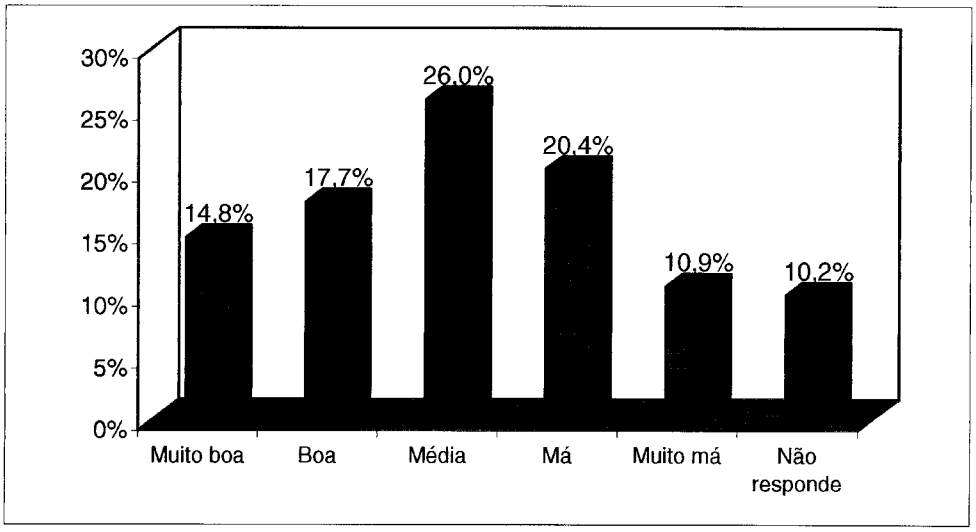
Ao falarmos de realização pessoal e de felicidade, 46,4% consideram-se na situação intermédia dessas situações. Já 16,8% dos inquiridos sentem-se felizes e temos mesmo uma percentagem de 7% que se sentem muito felizes e realizados. Contudo, nas categorias de "má" e "muito má", encontramos valores de 11,1% e de 8,8%, respectivamente, de inquiridos que não se sentem nem felizes nem realizados.

Os dados demonstram as representações que os inquiridos constroem sobre o seu próprio futuro, nomeadamente na fase da velhice, onde encontramos uma concentração na categoria dos que consideram poder vir a ter mais bem-estar na velhice (47,8%). Numa atitude de total descrença no futuro encontramos 15,4% de inquiridos, que consideram que terão menos bem-estar e 6,3% que perspectivam ir ter muito menos bem-estar na velhice. Nas categorias mais optimistas, temos 5,1% que consideram poder vir a ter muito mais bem-estar e 15,4% que pensam ter mais bem-estar na sua velhice.

Evidenciam-se um conjunto de representações negativas sobre o futuro dos agregados familiares, nomeadamente numa perspectiva de mais longo prazo. Desta forma, essas representações negativas sobre o futuro dos agregados associam-se a uma reduzida auto-estima dos indivíduos, criando tendências fortes de desvalorização dos projectos de vida e dos seus trajectos potenciais. Aliás, não bastava uma reduzida auto-estima dos indivíduos que dependem de uma prestação, ainda se lhe acrescenta uma culpabilização social por viverem em situação desfavorável. Assim, os agregados são vítimas de processos sociais produtores de vulnerabilização, mas parecem tornar-se (quer para a sua auto-estima, quer para as representações sociais dominantes) "culpados" pela situação em que vivem. Este factor de estigmatização e de redução das

auto-estimas tem importância decisiva na compreensão dos processos de desmotivação e de acomodamento.

Gráfico 37 - Avaliação da ajuda dos vizinhos/comunidade local



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Se dividirmos as respostas fornecidas pelos inquiridos quanto à avaliação que fazem das ajudas que vão recebendo dos seus vizinhos ou da comunidade local, encontramos sobretudo um conjunto vasto de inquiridos que avaliam essa ajuda como "média" (ou seja, 26% dos inquiridos). A outra grande maioria de inquiridos já avalia como "má" essa ajuda (20,4% dos inquiridos). Em terceiro lugar, temos um total de 17,7% dos inquiridos que avaliam de forma positiva as ajudas dos seus vizinhos e da comunidade local (na categoria de "boa"). Estas tendências resultam do facto de serem ajudas reconhecidas, embora incapazes de se tornarem preponderantes no processo de "descolagem" dos sujeitos vulnerabilizados.

Um outro aspecto a salientar diz respeito à forma como os inquiridos encaram esta medida de protecção social perante a restante sociedade e a representação que percepcionam que a sociedade faz da medida e dos seus beneficiários. De uma forma geral, 32,8% dos inquiridos não se sentem nada incomodados com o facto de os outros poderem conhecer a sua situação de beneficiários, enquanto que 10,5% dos inquiridos sentem-se bastante incomodados com esse conhecimento.

O estigma não se revela decisivo para contrariar a importância das políticas sociais[175]. O facto de grande parte dos inquiridos não se sentirem incomodados com a visibilidade da sua situação deve-se, em parte, ao pouco tempo de existência que esta medida tem para que se sintam acentuados os efeitos de estigmatização. Na categoria intermédia, ou seja, nos que se sentem mais ou menos incomodados, temos 3,7% dos inquiridos. Voltaremos a esta questão.

No que diz respeito às percepções subjectivas dos inquiridos, a maior parte (nomeadamente 55,8%), quando questionados sobre a sua situação actual e a do seu agregado doméstico, respondem que vivem com algumas dificuldades. Também se verifica uma elevada percentagem de inquiridos que respondem viver com muitas dificuldades (40%). Contudo, 2,5% dos inquiridos não avaliam negativamente a sua situação actual, pois declaram viver sem dificuldades. Os restantes inquiridos não respondem a esta questão.

Fazendo uma análise das razões pelas quais os inquiridos vivem com dificuldades, estas prendem-se com problemas de saúde (em 51,3% dos casos), com o desemprego (em 50,8% dos casos), com o nível de vida elevado (em 40% dos casos) e com a baixa escolaridade (em 28,9% dos casos). As duas razões que são menos apontadas dizem respeito à existência de segregação racial e à elevada presença de estrangeiros (com 0,6% e 0,3% de respostas, respectivamente). De facto, importa notar que estamos perante duas ordens de razões fundamentalmente exógenas aos indivíduos, razões que têm que ver com riscos ao nível da saúde e ao nível da inserção socioprofissional. O nível de vida elevado (com 40%), a baixa escolaridade (com 28,9%) e a falta de apoios sociais (com 27,3%) são os factores apontados de seguida para explicar uma situação de dificuldades na vida.

[175] É verdade que o estigma resulta da perpetuação na medida, da instalação na medida, da habituação que pode causar. Mas resulta ainda mais da manipulação política e ideológica a que é sujeita.

Quadro 49 - Razões de viver com dificuldades

	Frequências	% de casos
Baixa escolaridade	185	28,9
Poucas qualificações profissionais	65	10,2
Desemprego	325	50,8
Nível de vida elevado	256	40,0
Presença elevada de estrangeiros	2	0,3
Idade	153	23,9
Problemas de saúde	328	51,3
Problemas devido a dependências (toxicod., alcoolismo)	90	14,1
Emprego precário	52	8,1
Agregado doméstico com elevado número de membros	51	8,0
Falta de apoios ao nível da Acção/Assistência Social	175	27,3
Segregação racial	4	0,6
Baixos salários	142	22,2
Outras	44	6,9
Não responde	2	0,3

Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

As razões invocadas para explicar as dificuldades socioeconómicas são sobretudo sociais e exteriores aos indivíduos e à decisão individual. Assim, explicações como o desemprego e o nível de vida elevado tornam-se factores exteriores aos indivíduos, incontrolados por estes e passíveis de os afectar para além das suas vontades. Mesmo quando as razões são tendencialmente pessoalizadas (como os problemas de saúde), esses factores tornam-se exteriores aos indivíduos, porque são exteriores à decisão individual e porque são factores encarados como contingências às quais o indivíduo é alheio[176].

Estes valores são completados com uma representação relativamente frágil sobre o futuro. Assim, é importante salientar que grande parte dos inquiridos que consideram viver com dificuldades, julgam mesmo não ser possível sair dessa situação (44,2% dos inquiridos). Também podemos observar que os restantes 25,9% dos inquiridos consideram existir essa possibilidade, ao mesmo tempo que 25,3% dos inquiridos têm dúvidas em relação à existência de uma possibilidade de saírem das situações de dificuldades em que se encontram.

[176] Embora assumam que muitas das doenças resultam de condições sociais precárias (doenças profissionais, acidentes de trabalho, entre outras).

Atendendo aos inquiridos que se encontram desempregados, 17,2% julgam poder encontrar um emprego assim que a conjuntura melhorar, enquanto que 15,1% apresentam uma visão mais pessimista, entendendo o desemprego como um fenómeno estrutural e incontornável, pelo que não antevêem grandes possibilidades de arranjarem um emprego. Este aparente acomodamento resulta menos das vontades objectivas dos indivíduos e mais das suas percepções negativas e imobilistas sobre o funcionamento dos mecanismos sociais de emprego e de inserção social.

Para os inquiridos que pensam poder encontrar em breve um emprego (logo que se verifique uma melhoria da conjuntura do país), estes pretendem melhorar a situação do seu agregado doméstico sobretudo através do trabalho, num total de 57,6% dos casos.

Tendo como elemento central as dificuldades que os agregados domésticos vivem, estes consideram como principais promotores da resolução das dificuldades o governo (71,4%), as autarquias locais (51,8%) ou os próprios agregados (23,2%). As restantes categorias são menos referidas pelos inquiridos, revelando-se a convicção na responsabilização social em detrimento das categorias pessoais ou familiares.

Quadro 50 - Responsáveis pela existência de pessoas pobres

	Frequências	% de casos
O destino	215	32,2
A sociedade em geral	304	45,5
Os ricos	86	12,9
Os próprios pobres	155	23,2
A Igreja	16	2,4
O governo	181	27,1
As autarquias locais	27	4,0
A União Europeia	4	0,6
As empresas	6	0,9
Outros	1	0,1
Não responde	15	2,2

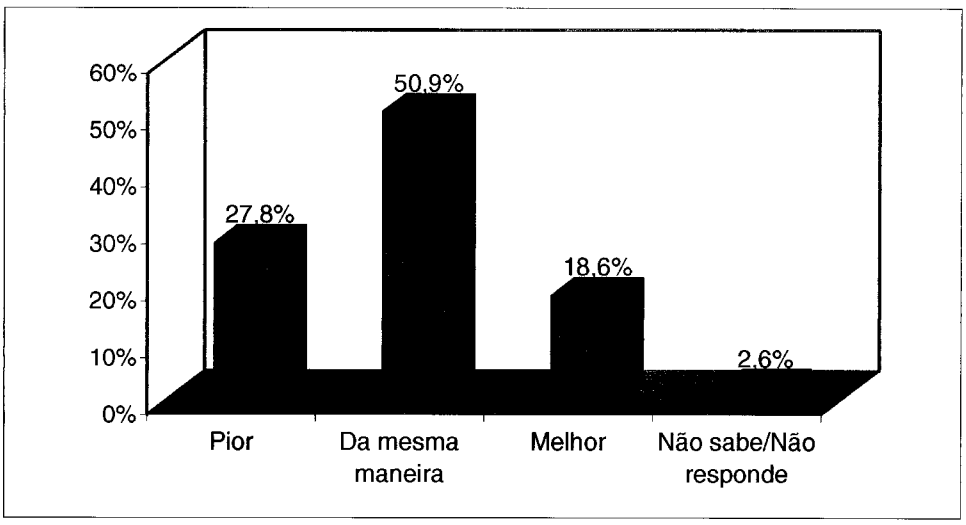
Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Se atendermos à identificação dos responsáveis pela existência de pessoas pobres, os mais nomeados pelos inquiridos são a sociedade em geral (categoria referida

por 45,5% dos inquiridos), o destino (32,2% dos inquiridos), o governo (27,1% dos inquiridos) e os próprios pobres (referidos por 23,2% dos inquiridos). Da mesma forma, as categorias menos referidas são as empresas e a União Europeia (com 0,9% e 0,6% de casos, respectivamente).

Perante um cenário comparativo entre a situação dos agregados domésticos dos inquiridos e a situação geral dos agregados domésticos, os primeiros consideram que vivem da mesma maneira (52,2%) ou mesmo pior (32%) do que a generalidade dos agregados. Somente 1,9% julgam viver melhor. O facto de 52,2% dos inquiridos declararem viver da mesma maneira que a maioria dos agregados portugueses, resultará de responderem em função das situações que vivem no dia-a-dia e que tornam generalizadas nas suas representações. De facto, a ideia de que haverá sempre pessoas em pior situação parece ser mais um factor de resignação dos indivíduos. Na linha de Manuel Villaverde Cabral, podemos identificar como as maiores clivagens na sociedade portuguesa aquelas que respeitam às clivagens ricos/pobres e analfabetos/instruídos (Cabral, 1997: 112). Esta interiorização das desigualdades pode induzir uma representação social desvalorizada sobre o futuro e sobre a sua própria situação, como se verifica com os beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Gráfico 38 - Se comparar a situação actual do seu agregado doméstico com a situação vivida há um ano atrás, considera que vive...



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

No tocante ao percurso de vida dos inquiridos desde há um ano atrás, a maioria destes considera que vivem da mesma maneira (ou seja, 50,9% dos inquiridos), seguidos de um total de 27,8% dos inquiridos que consideram viver pior no momento actual do que viviam há um ano atrás. Numa atitude oposta encontramos 18,6% dos inquiridos que sentem que vivem melhor agora, ao estabelecerem a comparação referida. Ao alargarmos o nosso período comparativo, nomeadamente retrocedendo dez anos, vemos, por um lado, aumentar a categoria dos que julgam viver melhor no momento actual e, por outro lado, a categoria dos que julgam viver pior. Com efeito, 33,4% dos inquiridos consideram que vivem pior agora e 43,7% consideram que vivem melhor agora. Ou seja, estamos perante uma situação que não tem vindo, neste curto prazo e pelo menos ao nível das representações, a piorar naquilo que diz respeito à situação socioeconómica dos agregados. Na categoria "da mesma maneira" encontramos 20,7% dos inquiridos.

Quadro 51 - Razões pelas quais existem pessoas pobres (% de casos)

	Concordo	Não concordo nem discordo	Discordo
Não têm sorte na vida	69,6	9,9	17,8
Têm profissões desqualificadas e salários baixos	79,5	11,8	5,5
Têm famílias numerosas	72,8	8,8	15,4
Não poupam dinheiro	54,5	19,2	23,4
Não se esforçam o suficiente para subir na vida	54,2	19,6	23,2
Ninguém os ajuda a sair dessa situação	58,7	20,5	17,7
Os seus pais já viviam nessa situação	52,4	18,7	25,9
Não têm uma rede de influências que os ajudem	59,6	23,4	14,1
Não sabem, nem têm capacidade para aproveitar as oportunidades	59,6	19,5	18,0
Acomodaram-se e já não conseguem mudar o seu destino	57,3	18,3	21,4
Gostam de viver assim	43,7	18,3	34,6
A sociedade reproduz as desigualdades	62,4	20,2	14,1
Não possuem qualificações escolares e profissionais para subir na vida	63,9	20,4	12,4
Não têm disciplina pessoal	52,1	21,9	22,6

Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Esta tendência reflecte-se, aliás, quando os beneficiários perspectivam a situação futura (daqui a um ano) de todo o seu agregado doméstico. Uma parte dos inquiridos perspectiva uma situação semelhante à actual (38,3%), enquanto que uma percentagem mais baixa vê-se a viver melhor (18,4%). Numa atitude mais pessimista, 16,9% sentem que vão viver pior daqui a um ano. Na categoria dos que não conseguem perspectivar o seu futuro temos um significativo valor de 24,9%.

Ao focalizarmos o nosso olhar para as percepções que os inquiridos têm da pobreza, verificamos que estes justificam a existência de pessoas pobres essencialmente devido a cinco motivos: à falta de sorte na vida (69,6% dos casos), à existência de profissões desqualificadas e salários baixos (79,5% dos casos), à existência de famílias numerosas (72,8% dos casos), à própria sociedade, enquanto reprodutora das desigualdades sociais (62,4% dos casos) e à falta de qualificações escolares e profissionais para subir na vida (63,9% dos casos). Estes motivos resultam de justificações exógenas ao próprio sujeito vulnerabilizado, mais do que razões inerentes às suas próprias características, mantendo as tendências já atrás referidas.

Os principais factores que explicam o surgimento do fenómeno da pobreza prendem-se, sobretudo, com o elevado número de filhos (em 33,4% dos casos), com problemas de alcoolismo (em 38,2% dos casos), com problemas de toxicodependência (em 43,1% dos casos), com a própria crise económica do país (em 38,8% dos casos) e com o desemprego de longa duração (em 37% dos casos). Os factores menos referidos são o insucesso escolar e o pouco conhecimento com pessoas influentes, em 6,4% e 5,2% dos casos, respectivamente. De facto, assumimos a "influência determinante dos percursos de insucesso escolar e de precariedade profissional nos percursos profissionais de exclusão social" (Centeno, *et al.*, 2001: 167).

Quando solicitados a identificar as principais razões para existirem pessoas pobres, os inquiridos enumeram as profissões desqualificadas e os baixos salários, as famílias numerosas, a falta de sorte na vida, a falta de qualificações escolares e profissionais, a reprodução social das desigualdades e ter nascido numa família pobre, como as principais razões. Da variedade de opções ficam rejeitadas razões como o "gostam de viver assim". Ou seja, se há algum comodismo relativamente à vulnerabilidade em que se encontram os agregados familiares, esse comodismo resulta de factores exógenos. É, portanto, um comodismo face ao incontrolável, face ao exterior (ao exógeno) e não tanto o resultado de factores endógenos, ou seja, não tanto um

comodismo pessoal ou um comodismo ligado à "preguiça", ao "laxismo" ou à falta de projectos pessoais de vida.

Quadro 52 - Principais factores que explicam o surgimento da pobreza

	Frequências	% de casos
Elevado número de filhos	223	33,4
Desigualdade ao nível da distribuição das riquezas	145	21,7
Nascer e crescer numa família pobre	174	26,0
Alcoolismo	255	38,2
Toxicodependência	288	43,1
Crise económica	259	38,8
Desemprego de longa duração	247	37,0
Insucesso escolar	43	6,4
Pouco conhecimento com pessoas influentes	35	5,2
Desagregação familiar	85	12,7
Falta de solidariedade entre as pessoas	72	10,8
Precariedade do sistema de emprego	102	15,3
Não responde	20	3,0

Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Numa outra linha, os inquiridos procedem à identificação subjectiva dos potenciais pobres, identificando alguns grupos com particulares vulnerabilidades: os toxicodependentes, os idosos pensionistas, os indivíduos portadores de deficiências, os desempregados de longa duração, os doentes crónicos e mesmo os desempregados com salários baixos são os grupos identificados como os potenciais pobres no contexto da sociedade portuguesa. Assim, os factores de pobreza identificados são factores *estruturais-sociais*, ou seja, factores que explicam a desadaptação e as dificuldades à mobilidade social a partir de dimensões exógenas aos indivíduos, portanto factores que promovem a reprodução das condições sociais. Paralelamente, identificamos um conjunto de factores de pobreza que designamos por factores *individuais-pessoais*, apenas quando se referem a condicionamentos físicos ou condicionamentos psíquicos, que promovem a vulnerabilização e a reprodução das condições sociais dessa mesma vulnerabilização. Assim, a percepção da pobreza passa mais pelos factores sociais e pelos mecanismos estruturais que condicionam a situação dos indivíduos do que pelas opções ou decisões concretas dos sujeitos, desde logo porque essas opções são já o

produto das disponibilidades (sociais) existentes, que são reduzidas. Os factores explicativos são fundamentalmente estruturais e, nessa medida, tendencialmente produtores de mecanismos reprodutores. Por outras palavras, os factores estruturais são assumidos como determinantes das situações objectivas do indivíduo, o que significa assumir a reprodução como um mecanismo central do processo de vulnerabilização dos indivíduos e dos grupos.

De acordo com as percepções dos inquiridos relativamente aos fenómenos da pobreza, as principais dificuldades que se colocam às pessoas pobres dizem respeito aos obstáculos para arranjarem um emprego (69% de respostas), à precariedade das situações profissionais (21,4% de respostas), à ameaça constante do desemprego (36,7% de respostas) e ao abandono precoce dos estudos (18,9% de respostas). Por outro lado, a falta de uma rede de influências e a situação de dependência económica face aos apoios institucionais são as dificuldades menos apontadas pelos inquiridos (com 4,8% e 12% de casos, respectivamente). Estas três dificuldades resultam da percepção do desajustamento das competências pessoais às exigências sociais e estruturais que se colocam aos indivíduos. De facto, estamos perante uma lógica de reprodução das debilidades, mais do que perante uma lógica de produção de factores de inserção, o que, aliás, se traduz na percepção subjectiva sobre a existência de pessoas e classes economicamente possidentes: para 45,7% dos inquiridos, tal existência fica a dever-se ao carácter injusto e desigualitário da sociedade. Estas tendências mantêm-se quando tratamos estas avaliações numa perspectiva mais alargada: "*por toda a Europa alargada a mais forte razão pela qual as pessoas vivem em necessidade é representada como sendo produto da injustiça na sociedade*" (CE, 2005: 130).

Da mesma forma, quando abordamos as percepções subjectivas dos inquiridos relativamente às possibilidades de mobilidade social ascendentes ou em termos de possibilidades de saírem de uma situação de pobreza, 20,2% dos inquiridos não vêem muitas possibilidades de poderem ultrapassar as situações de pobreza, havendo um total de 18,1% que afirmam mesmo não haver nenhumas possibilidades. Inversamente, encontramos 48,2% de inquiridos que entendem existir algumas possibilidades, posicionamento acentuado pelos restantes 10,9% de inquiridos que vão mais longe, ao afirmarem que as possibilidades são elevadas.

Quadro 53 - Formas para ajudar as pessoas pobres a saírem dessa situação

	Frequências	% de casos
Dar-lhes dinheiro	232	34,7
Dar-lhes casa	362	54,2
Dar-lhes emprego	324	48,5
Assegurar-lhes o cumprimento da escolaridade obrigatória	29	4,3
Fornecer-lhes formação profissional	54	8,1
Fornecer-lhes comida	220	32,9
Fornecer-lhes roupa	102	15,3
Garantir-lhes um adequado controlo da natalidade	9	1,3
Não responde	15	2,2
Outros	1	0,1

Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Face ao exposto, as formas mais frequentemente referidas pelos inquiridos para ajudar os pobres a saírem da sua situação passam por fornecer casa (com 54,2% dos casos), emprego (com 48,5% dos casos), dinheiro (34,7% dos casos) e comida (32,9% dos casos). Quer dizer, os inquiridos, sendo eles próprios também uma categoria de "assistidos" com elevadas características de vulnerabilização, assumem que as principais formas para ajudar as pessoas pobres passam pela resolução dos dois principais problemas com que se deparam no dia-a-dia: a habitação e o emprego. Aliás, quando questionados sobre as razões que justificam a existência de pessoas ricas, a tendência estrutural mantém-se: as razões passam prioritariamente pela identificação da sociedade como uma organização injusta (45,7%) e pela existência da sorte na vida dos mais ricos (24,7%), ou seja, mais uma vez estamos perante a mobilização de factores exógenos aos indivíduos para justificar as suas condições sociais.

Se nos reportarmos às representações num futuro de dez anos, os inquiridos dividem-se pelas categorias de que haverá mais pobres (64,2%) ou de que o número de pobres irá manter-se (17,5%). Apenas 4,5% perspectivam que haverá menos pobres.

Solicitados a posicionarem-se em relação às afirmações que foram sendo apresentadas, aquelas com as quais os inquiridos mais concordaram foram: "sem uma ajuda do Estado, os pobres não conseguem viver" (com 79,3% dos casos) e "a sociedade reproduz as desigualdades face aos ricos" (com 70,7% dos casos). Se agora tomarmos como enfoque as afirmações com que os inquiridos menos concordaram, temos as

seguintes: "os pobres serão sempre pobres" (com 21,3 % dos casos) e "os filhos de pobres tendem a ser também pobres" (com 29,5% dos casos). Assim, encontramos inquiridos que não aceitam passivamente a existência de fenómenos de reprodução social, enquanto fenómenos "justos" e inerentes ao crescimento de uma qualquer sociedade, mobilizando estratégias de combate ao processo. De facto, vários trabalhos mostraram que os pobres (minorias étnicas, desempregados em meios rurais, entre outros) agrupados em *habitats* socialmente desqualificados podem resistir colectivamente à desaprovação social e à exclusão, tentando preservar ou restaurar a sua legitimidade cultural e, dessa forma, a inclusão (Chaves, 1999; Castel, 1996; Domingues, 2003; Girault, 1998; Guerra, 2003; entre outros).

No tocante às preocupações dos inquiridos face ao futuro do seu agregado doméstico, temos como principais preocupações a doença (em 68,6% dos casos), o desemprego (em 47% dos casos), a pobreza (em 31,7% dos casos) e a toxicodependência (em 29,6% dos casos). Ao invés, a insegurança, a criminalidade e a presença de comportamentos xenófobos e racistas são as preocupações menos referidas pelos inquiridos.

Perante este quadro, as aspirações face ao futuro mais referidas pelos inquiridos passam por ter uma casa nova (70,2% dos casos), ter dinheiro para gastar (59,3% dos casos), ter um emprego (51% dos casos) e ter dinheiro para poupar (38,6% dos casos). A categoria "ter filhos" é aquela que menos faz parte das aspirações face ao futuro (com apenas um total de 1,8% de casos).

As opiniões dos inquiridos relativamente às prioridades políticas que o Governo deveria ter em conta para combater a pobreza e a exclusão social concentram-se nas categorias da redução do desemprego (com 82% de respostas)[177], do aumento das pensões de velhice e de invalidez (com 82,2% de respostas) e do aumento de outras prestações sociais (com 80,7% de respostas) como, por exemplo, o R.M.G., o subsídio de desemprego, entre outros. Ao invés, os inquiridos consideram ser pouco importante a redução das disparidades de desenvolvimento entre as regiões (com 21% de respostas) e a atribuição de maiores facilidades aos empresários (com 24,9% de respostas).

[177] Mantendo a tendência já antes identificada por Manuel Villaverde Cabral relativamente à prioridade, na sociedade portuguesa, dada às políticas públicas criadoras de emprego (Cabral, 1997, 104-105).

Quadro 54 - Grau de importância atribuído a cada aspecto referido para a realização pessoal

	Muita	Alguma	Pouca	Não responde
	% do total da amostra (n= 668)			
Trabalho	88,5	7,0	2,5	1,9
Vida afectiva	75,0	13,8	9,1	2,1
Sexo	35,9	22,5	38,9	2,7
Família	91,0	4,2	2,5	2,2
Religião	71,6	14,4	11,5	2,5
Arte e cultura	40,3	24,7	32,5	2,5
Desporto	40,6	22,8	34,4	2,2
Lazer e tempos livres	44,2	26,2	27,2	2,4
Política	13,9	16,0	67,5	2,5
Estudo	63,3	15,3	18,7	2,7
Amigos	70,1	16,5	10,9	2,5
Consumo e bem-estar económico	76,5	15,0	6,0	2,5
Actividades comunitárias (associações recreativas, voluntárias/de solidariedade)	46,1	21,6	29,8	2,5

Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Num outro plano, importa saber qual o grau de importância atribuído a cada um dos aspectos acima referidos para a realização pessoal. Os aspectos que foram definidos pelos inquiridos como os mais importantes para a realização pessoal centram-se na família (em 91% dos casos), no trabalho (em 88,5% dos casos), no consumo e bem-estar económico (em 76,5% dos casos) e na vida afectiva (em 75% dos casos). Em contraste, a política aparece como a categoria menos importante para a realização pessoal dos inquiridos, com 13,9%.

No que respeita às áreas representadas como as menos positivas do país, do ponto de vista dos inquiridos, são referidas as áreas da Justiça (referida por 52,7% dos inquiridos), da Saúde (referida por 45,2% dos inquiridos), do Emprego (referida por 44,9% dos inquiridos) e a área da Segurança (referida por 40,7% dos inquiridos). As que mereceram uma avaliação menos negativa são a Ciência e Tecnologia (0,3%) e a Indústria (0,4%). Assim, estamos perante a projecção de muitas das preocupações pessoais ou familiares na análise e avaliação das áreas de governação e na edificação das principais prioridades de actuação.

Quanto à análise dos momentos mais importantes da História de Portugal do século XX, existe uma maior referência ao *25 de Abril* (75,1% dos inquiridos), à adesão de Portugal à CEE (24,9% dos inquiridos), ao *Porto 2001* (24% dos inquiridos) e ao fim da guerra colonial (19% dos inquiridos). Se atendermos a que, quer um momento, quer outro, implicaram importantes mudanças nas políticas sociais e nas condições de vida dos portugueses, percebemos que além da importância política destes dois momentos históricos mais valorizados, assume-se o carácter instrumental desses mesmos momentos históricos. Na avaliação da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, 49,1% dos inquiridos consideram ter sido muito benéfico para o país, sendo que se manifesta o entendimento de que alguns domínios deveriam ser reforçados, tais como o emprego (70,4% dos casos), a segurança (50,3% dos casos), a economia (49,4% dos casos) e a segurança social (49% dos casos).

Já no que se refere aos problemas que possam emergir a curto e a médio prazo no país, segundo os inquiridos e seguindo uma ordem decrescente, temos em primeiro lugar o aumento do desemprego (62,6% de respostas), o aumento da pobreza e da exclusão social (58,2% de respostas), os problemas relacionados com o ambiente (9,1% de respostas), a insegurança crescente (8,2% de respostas) e, por último, o aumento do individualismo e a entrada de estrangeiros no país (ambas as categorias com 6,3% de respostas).

Pela leitura dos dados, não existe participação ao nível das actividades políticas e cívicas por parte dos inquiridos, na medida em que se verifica uma concentração na resposta "nunca", principalmente no que diz respeito às reuniões sindicais (note-se que os sindicatos foram já alvo de baixa valorização em questões anteriores), às manifestações de protesto (onde 96,9% de inquiridos afirmam nunca participar) e aos abaixo-assinados (onde 95,7% de inquiridos afirmam também nunca participar). Existe, portanto, um reduzido potencial de mobilização social e política dos inquiridos.

No que respeita à dimensão religiosa, começamos por apurar a relação de pertença religiosa. Assim, 92,1% afirmaram ter filiação religiosa, sendo que 86,8% dos inquiridos declara pertencer à Igreja Católica Romana. Uma outra questão ainda relativa à religião visou discernir a mobilidade religiosa, ou seja, se desde sempre os inquiridos teriam pertencido à mesma religião. Na categoria "sim, sempre pertenci a esta" recebemos 67,1% de respostas e na categoria "não, já pertenci a outra" recebemos 2,7% de respostas.

Quando interrogados sobre qual a outra religião a que já teriam pertencido (caso fosse essa a resposta dada anteriormente), a maioria responde ter sido a Igreja Católica Romana (ou seja, 2,1% dos inquiridos). A principal tendência dos inquiridos (deixando de lado as cerimónias de baptizados, casamentos ou funerais) é a de "nunca" assistirem a actos religiosos (24,3%), seguida da categoria de "uma vez por semana" (19%) e da categoria de "pelo menos uma vez por mês" (16,5%).

No que respeita à crença em Deus, os inquiridos enunciam as seguintes respostas: 91,9% consideram-se "crentes", 3,3% consideram-se "indiferentes", 0,6% são "ateus" e 1,2% dos inquiridos são "agnósticos". Também nos interessa saber até que ponto os inquiridos se consideram religiosos, face ao que 65,6% dos inquiridos consideram-se "totalmente religiosos"; na categoria de "mais ou menos religiosos" encontramos 27,2% dos inquiridos; finalmente, 5,1% dos inquiridos "não se consideram religiosos".

A análise permite, desde já, evidenciar importantes especificidades que caracterizam os beneficiários e cujas configurações são muito importantes na construção de respostas (políticas sociais ou modalidades delas) que atendam às necessidades e às especificidades existentes. Da mesma forma, a análise permite ensaiar a pertinência estatística dos cruzamentos e da análise multivariada, em ordem à construção das tipologias.

Segundo os resultados, a maior parte dos inquiridos que se posicionam face à política na extrema-esquerda, na esquerda, no centro-esquerda ou no centro-direita, são essencialmente desempregados há um ano ou mais ou domésticas. No patamar da escala política de direita encontramos sobretudo domésticas (36,5%) e na extrema-direita encontramos predominantemente desempregados há um ano ou mais (33,3%). De referir que na extrema-esquerda também encontramos representados os reformados (33,3%).

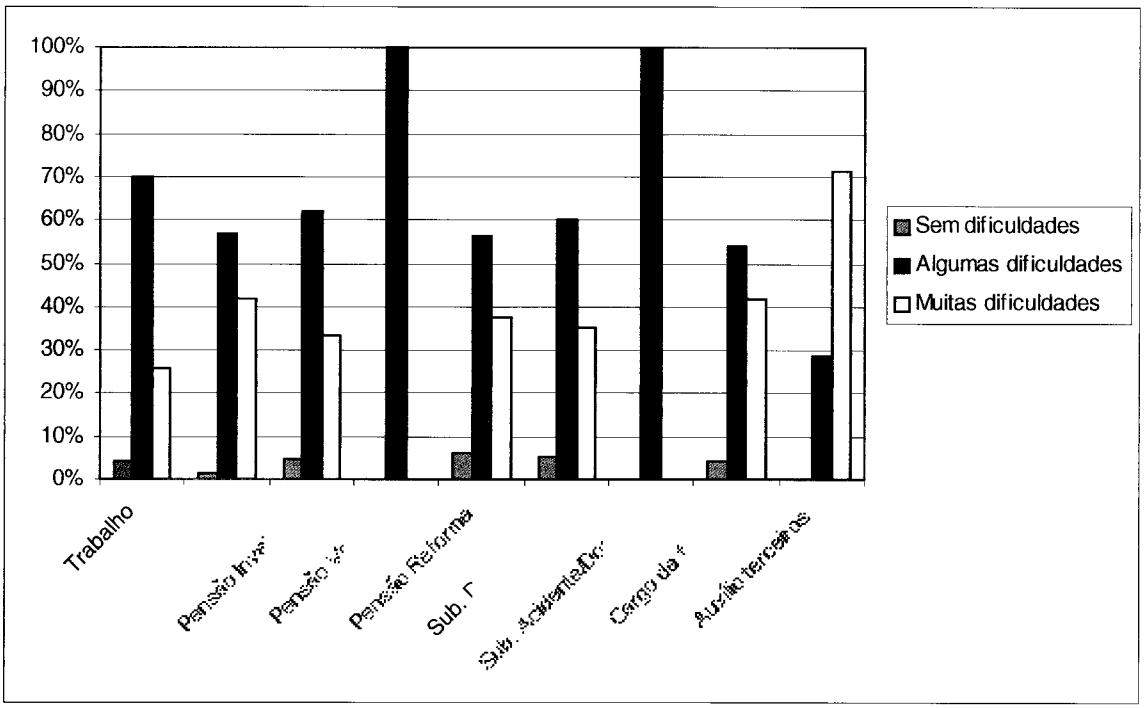
Outra importante análise diz respeito à relação que existe entre a pertença a uma dada classe social e a necessidade de se candidatarem ao R.M.G.: é nas classes mais baixas que temos um elevado número de beneficiários, principalmente no operariado industrial (39,4%), no operariado pluriactivo (30,4%) e na pequena burguesia de execução pluriactiva (14%).

Ao nível das representações sobre o futuro, os inquiridos que consideram viver com dificuldades dividem-se em dois posicionamentos: por um lado, temos os

inquiridos que julgam ser possível sair da situação em que vivem, sendo que esta postura mais optimista está presente nas classes etárias mais jovens (principalmente na categoria dos que têm entre os 31 e os 40 anos de idade, com 38,7% de respostas afirmativas e 24,1% de respostas negativas); por outro lado, temos os restantes inquiridos que adoptam uma postura mais pessimista e que enquadram as classes etárias mais idosas: 56,1% de respostas negativas na classe etária dos 51 aos 60 anos de idade e 18% de respostas negativas nos inquiridos com mais de 60 anos de idade. Podemos, então, concluir que prevalece nesta questão uma postura essencialmente pessimista: temos um total de 27,2% que julgam poder ultrapassar as dificuldades e um total de 46,3% que não encaram essa possibilidade como viável.

A existência de auto-estimas desvalorizadas, associadas a percepções subjectivas negativas e a representações também negativas sobre o futuro, contribuem para a interiorização de uma angústia difícil de ultrapassar fazendo apenas apelo aos mecanismos de motivação individual. Afirmam-se os vectores de reprodução, passíveis de desmotivar os indivíduos e de contribuir para a crescente desafeição ao trabalho e à escola (cf. Schnapper, 1998).

Gráfico 39 - Principal meio de vida face às perspectivas em relação ao futuro do agregado



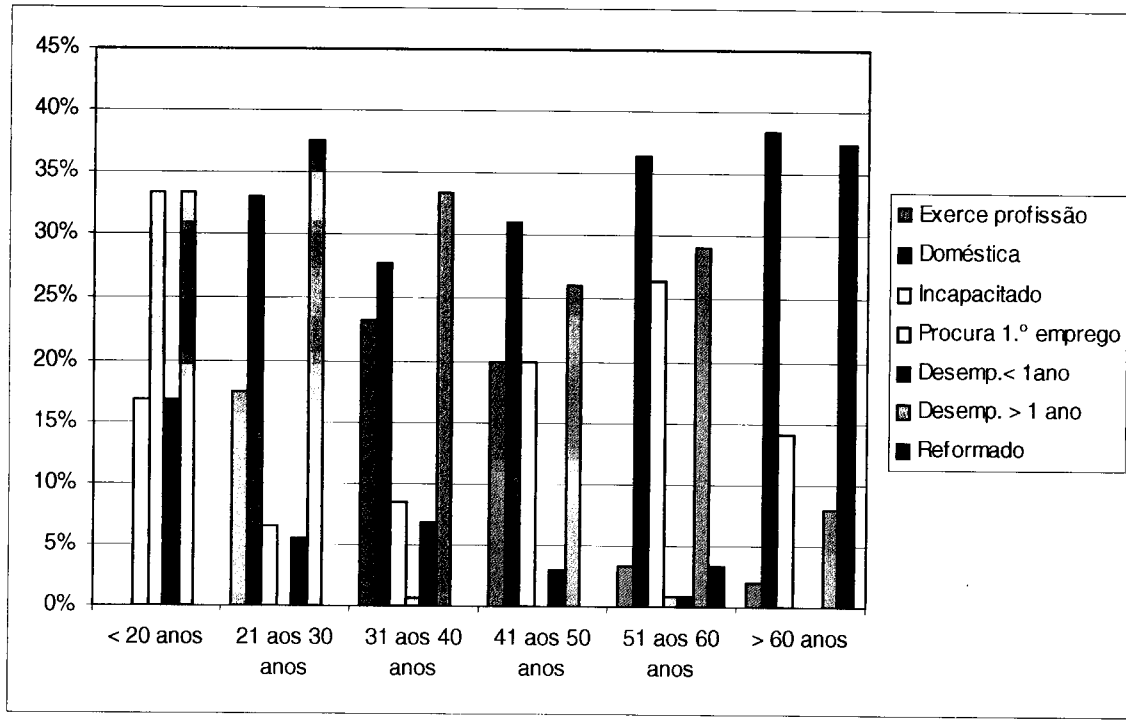
Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

A mesma transversalidade pode ser percebida quando abordamos as perspectivas em relação ao futuro do agregado, tendo em conta o principal meio de vida dos sujeitos inquiridos. Aí podemos ver que os indivíduos que vivem a cargo da família ou com auxílio de terceiros ou aqueles que vivem do R.M.G. perspectivam muitas dificuldades para o futuro do seu agregado. Da mesma forma, os inquiridos que acumulam debilidades, nomeadamente debilidades físicas e debilidades de integração social, posicionam-se também nos níveis mais pessimistas quanto às perspectivas sobre o futuro do agregado familiar. A par de uma auto-estima desvalorizada também as representações sobre o futuro apresentam-se muito debilitadas.

Verificamos que as representações dos inquiridos face ao seu futuro são também tanto melhores quanto mais aumenta o nível de escolaridade dos mesmos. Assim sendo, nos inquiridos analfabetos ou com o ensino primário completo encontramos uma postura pessimista, ou seja, julgam não ser possível ultrapassar as dificuldades em que vivem (50,4% dos que não sabem ler nem escrever e 47,7% com o ensino primário completo); ao invés, os inquiridos com o ensino preparatório (40,7%), com o ensino secundário unificado (39,3%) e complementar (50%) julgam ser possível vencer as dificuldades. De facto, as melhores habilitações incrementam também a auto-estima e as representações optimistas face ao futuro.

Quando analisamos a relação existente entre a condição principal perante o trabalho dos beneficiários e a idade em que começaram a trabalhar, podemos perceber que, quanto mais cedo o indivíduo iniciou a sua actividade profissional, mais vulnerável se apresenta a sua condição perante o trabalho. Esse aspecto é particularmente visível quando tratamos de indivíduos que começaram a trabalhar antes dos 16 anos e que mantêm uma vulnerável condição perante o trabalho, quer como desempregados há menos de um ano, quer como desempregados há um ano ou mais.

Gráfico 40 - Idade em que começou a trabalhar face à condição principal perante o trabalho



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

O estado civil apresenta também virtualidades explicativas face à condição principal perante o trabalho. Se encontrarmos a presença massiva de pessoas solteiras no grupo dos indivíduos à procura do primeiro emprego, encontramos também um peso relativo muito forte das situações de divórcio ou separação nos grupos dos desempregados há menos de um ano e dos desempregados há um ano ou mais. As famílias ditas "normais" (os casamentos com registo) estão bastante mais representadas nos grupos de reformados, de domésticas ou dos que exercem profissão.

Dos factores que podem explicar o surgimento da pobreza, os mais apontados foram a crise económica (sobretudo pelos inquiridos que exercem uma profissão, pelos incapacitados permanentes para o trabalho e pelos reformados), a toxicodependência (mais referido pelas domésticas e pelos desempregados há mais de um ano) e o facto de se nascer e crescer numa família pobre, numa lógica de reprodução social (aspecto referido essencialmente pelos desempregados há menos de um ano). Contudo, parece-nos pertinente referir outros factores que se apresentam como bastante relevantes no condicionamento da pobreza, tal como a idade e a classe social de pertença.

Das classes sociais onde encontramos a maior parte dos inquiridos que beneficiam desta medida (já referidas anteriormente), os factores mais referidos para explicar o surgimento da pobreza são a toxicodependência, a crise económica e o desemprego de longa duração. Também encontramos na pequena burguesia agrícola pluriactiva, na pequena burguesia de execução e no operariado pluriactivo uma referência ao alcoolismo, assim como o operariado industrial e agrícola e o operariado pluriactivo referem também o elevado número de filhos como outro dos importantes factores que levam ao surgimento da pobreza.

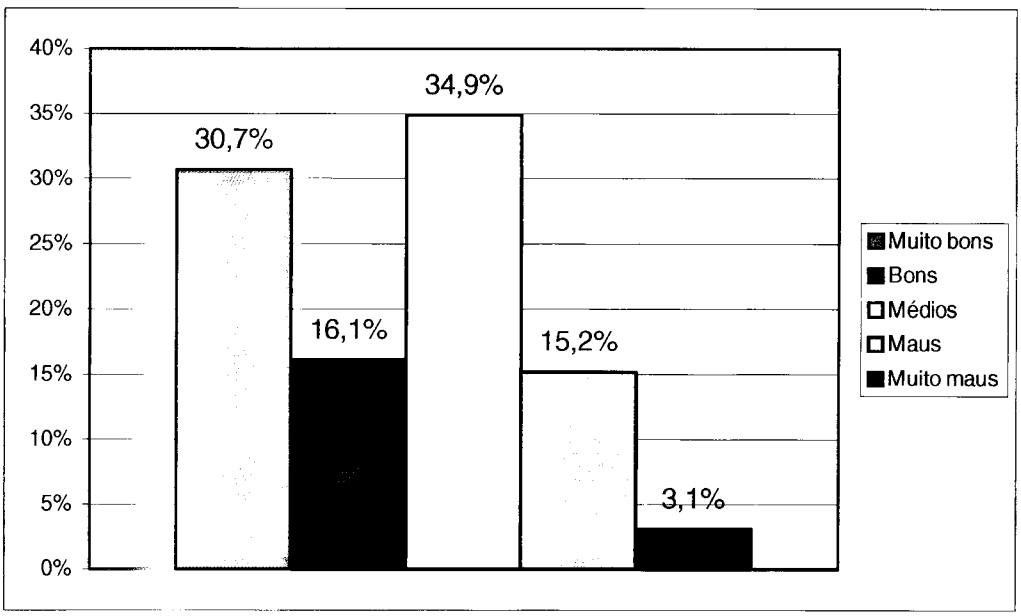
Se analisarmos os factores que explicam a pobreza em função do principal meio de vida dos inquiridos, encontramos, uma vez mais, a referência à toxicodependência, à crise económica e ao alcoolismo (estes três factores são até os mais apontados pelos inquiridos cujo principal meio de vida é o R.M.G.). Os inquiridos que vivem do trabalho, os que vivem da pensão de invalidez e os que vivem do subsídio de desemprego também acrescentam o facto de se ter um elevado número de filhos, assim como o desemprego de longa duração é sublinhado pelos que vivem da reforma, do subsídio de desemprego e pelos que se encontram a cargo da família.

As formas mais apontadas para ajudar as pessoas pobres a sair da situação socioeconómica em que se encontram, para a maioria dos inquiridos que beneficiam ou já beneficiaram de algum apoio social, são a resolução do problema habitacional (em 55,5% dos casos), a resolução do problema do desemprego (em 49,6% dos casos) e o apoio monetário directo (em 35,5% dos casos), este entendido como instrumento de defesa relativamente a uma queda abrupta na escala social.

Face aos problemas sociais existentes no país, a maioria dos inquiridos avalia o poder de intervenção do Estado como razoável. Esta avaliação encontra-se sobretudo nos indivíduos que situam na extrema-esquerda (66,7%), na esquerda (49,6%), no centro-esquerda (com 45% dos casos, embora outros 40,8% avaliem a intervenção estatal como bastante forte) e na extrema-direita (66,7%). Os que se situam na direita e no centro-direita da escala política fazem avaliações mais extremas: na direita temos 48,8% que avaliam como muito diminuta a intervenção do Estado e no centro-direita temos 39,6% que avaliam a intervenção do Estado como bastante forte. A avaliação da preponderância do Estado no domínio das políticas sociais mantém a tendência identificada por Manuel Villaverde Cabral a propósito da sociedade portuguesa (Cabral, 1997: 102).

Para o total de inquiridos que, no último ano, tiveram benefícios financeiros da protecção social, 46% acham que os efeitos dessa intervenção estatal foram médios, embora 15,7% e 15,8% que também receberam apoios avaliem esses mesmos benefícios como maus e muito maus, respectivamente.

Gráfico 41 - Avaliação dos resultados/efeitos do R.M.G.



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

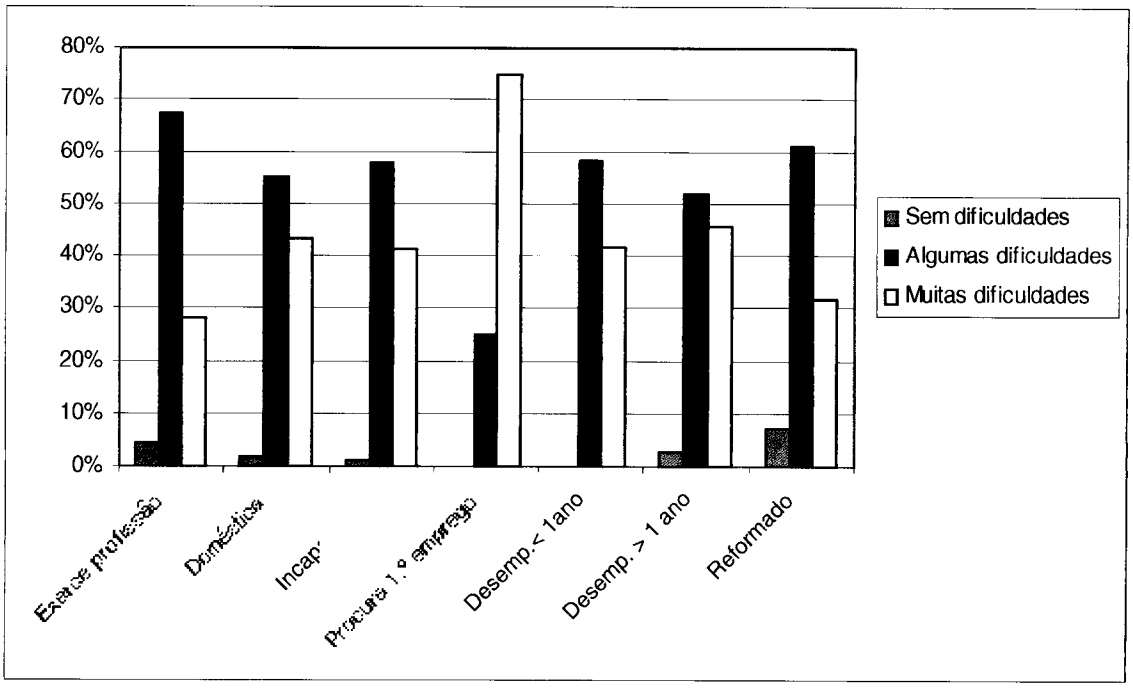
Relativamente à avaliação que os inquiridos fazem da importância que o R.M.G. tem nas suas vidas, encontramos as categorias de "muito boa" e "boa" como as mais referidas. Para os inquiridos que classificam a medida como muito boa, 41,8% não se sentem nada incomodados com o facto de os outros saberem que são beneficiários.

No caso dos inquiridos que classificam a medida como "boa", a maior parte (78,9%) também não se sente incomodada com o conhecimento público da sua situação. Por sua vez, os inquiridos que respondem que o R.M.G. tem uma má ou muito má importância nas suas vidas, sentem-se bastante incomodados com o conhecimento dos outros sobre a sua situação, com 82,6% e 40%, respectivamente. Estes inquiridos são sobretudo aqueles que entraram há pouco tempo na medida, logo procuram uma maior rapidez de inserção para rapidamente abandonarem a lógica de estigmatização de que se sentem alvo pelo facto de se encontrarem publicamente expostos.

A perda da auto-estima ou a auto-exclusão inicia-se quando certas camadas sociais sentem que os seus valores não são partilhados pelos restantes membros da sociedade. Quando tal se verifica, "*as pessoas fecham-se nos seus pequenos mundos existenciais quando pressentem os riscos à sua volta. As ameaças reais ou supostas, actuais ou iminentes, provocam um fechamento que impede o relacionamento social*" (Fernandes, 1995: 38). Ao fecharem-se perante os outros, parecem encontrar a melhor forma de se protegerem. Quando se verifica uma total perda da auto-estima, "*é forte a tentação de sair do real e de se criar um universo fantasma onde seja, enfim, possível viver*" (Astier, 1999: 138).

A estigmatização, por seu turno, "*é uma forma de classificação que, avivando a sua identidade negativa, lança no descrédito determinadas categorias sociais, consideradas como anormais face aos padrões dominantes*" (Fernandes, 1991: 60). Sendo assim, todos os processos de marginalização e de segregação são pautados por fortes estigmas, que tornam indesejáveis para a sociedade os indivíduos que vão sendo afectados por estes processos. Outro aspecto inerente à estigmatização é a capacidade que este conceito tem de dificultar uma perspectiva de mudança de condição por parte dos indivíduos. A banalização das perdas de emprego, a fragilização dos vínculos laborais, a impessoalidade das relações sociais e a alienação produzem perda de confiança nas empresas, perda de hábitos de trabalho e perda da própria estima laboral (Linhart, 2002).

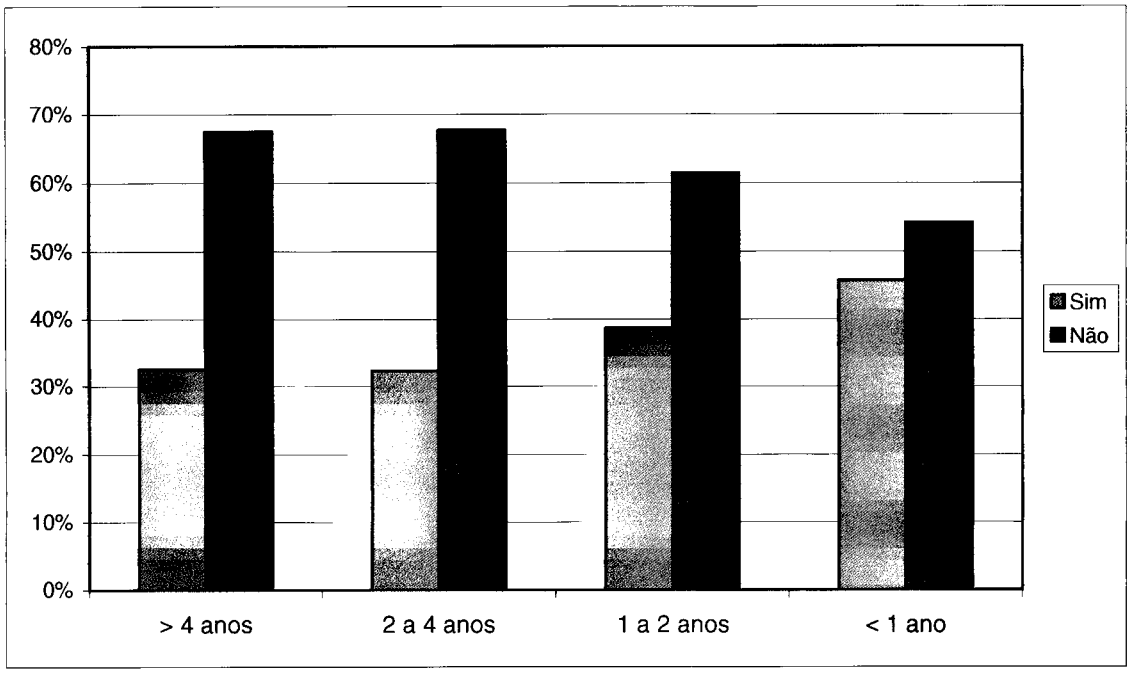
Gráfico 42 - Condição principal perante o trabalho face às perspectivas em relação ao futuro do agregado



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

As perspectivas face ao futuro dos agregados domésticos variam de forma linear em função da condição principal perante o trabalho. Assim, os indivíduos que exercem profissão e os reformados são aqueles onde se vislumbra uma presença, ainda que não maioritária, de indivíduos que perspectivam um futuro sem dificuldades para os seus agregados familiares. Estes dois grupos simbolizam alguma estabilidade financeira fruto de um salário relativamente fixo (no caso dos indivíduos que exercem uma profissão) ou de uma prestação social relativamente estável (no caso dos reformados). Ao invés, os indivíduos que estão à procura do primeiro emprego, as domésticas e os desempregados há um ano ou mais apresentam os mais elevados índices de pessimismo relativamente às dificuldades que esperam encontrar no futuro do seu agregado. Os reduzidos vencimentos dos inquiridos, mesmo dos que exercem profissão, dos reformados ou dos incapacitados perante o trabalho, explicam a forte presença de perspectivas de algumas dificuldades nas representações sobre o futuro do agregado doméstico.

Gráfico 43 - Consideração de que possui qualificações ou aptidões para um trabalho mais exigente do que o actual em função do tempo de recebimento do R.M.G.



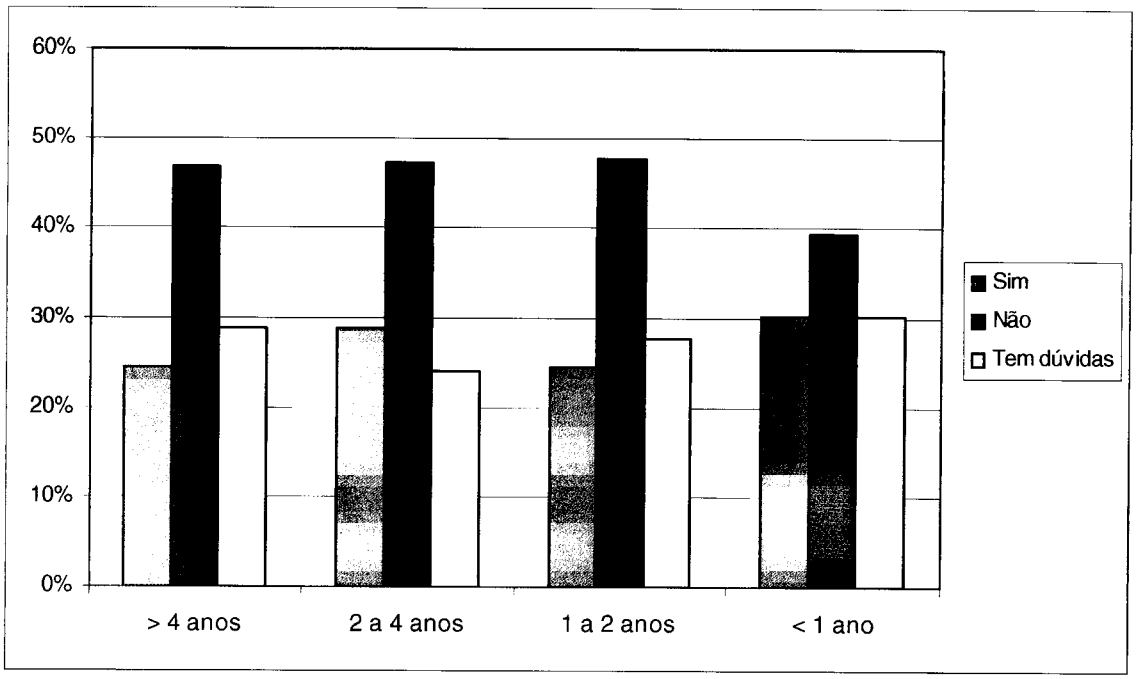
Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Não é, pois, de estranhar que, quando analisamos o tempo de recebimento da medida em função das representações sobre a auto-estima (medida pela representação sobre a posse de qualificações ou aptidões para um trabalho mais exigente do que o actual), percebemos que a variação do tempo de permanência na medida é inversamente proporcional à variação da auto-estima. De facto, quanto mais tempo os indivíduos estão abrangidos como beneficiários do R.M.G., menor é a auto-estima que apresentam, naquilo que diz respeito às representações sobre si próprio e sobre as suas aptidões e qualificações.

Da mesma forma, variam as representações sobre as possibilidades de saída da situação de pobreza/vulnerabilidade em função do tempo de recebimento da prestação. Assim, também aqui se percebe que a duração da medida tende a aumentar as representações negativas sobre as possibilidades de saída dessa situação actual do agregado doméstico. É no primeiro ano de benefício da medida que se encontram os valores mais optimistas quanto às possibilidades do agregado sair das dificuldades em que se encontra. Mais uma vez, a longa permanência na medida tem repercussões ao

nível da auto-estima individual e ao nível das representações sobre o futuro (do agregado e da sociedade em geral). A permanência na medida vai promovendo um crescente afastamento que se vai tornando conscientemente interiorizado como duradouro e, dessa forma, tende a dificultar a mobilização de estratégias de inserção e a participação dos beneficiários.

Gráfico 44 - Possibilidades de sair da situação de pobreza em função do tempo de recebimento do R.M.G.



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

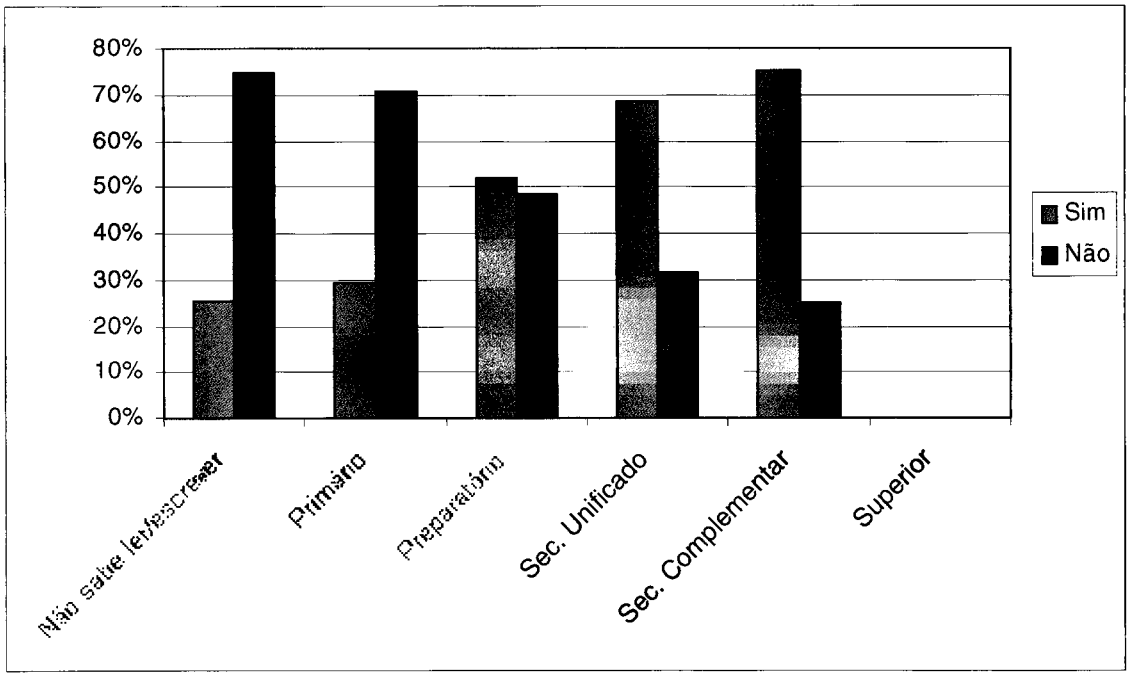
Os indivíduos parecem demonstrar uma tendência para um gradual afastamento do mercado de trabalho e da relação quotidiana com o mercado de trabalho. Este afastamento tende a aumentar à medida que se alonga o período de benefício das medidas de política social e à medida que se retardam os mecanismos de inserção social inerentes a essas medidas de política social. Assim, gera-se uma gradual desafeição ao trabalho que, combinada com uma vivência cada vez mais forte de traços mais ou menos vincados de uma cultura de pobreza, tende a aumentar as dificuldades de reinserção desta população vulnerabilizada.

Esta linha da desafeição ao trabalho é socialmente construída e resulta de inculcações e de vivências culturais, que são elas próprias tendentes a reproduzir os

factores de debilidade e os factores de vulnerabilidade, ao mesmo tempo que tendem a constituir-se como factores explicativos do afastamento do indivíduo do mercado de trabalho e da cultura do trabalho. Assim, ao invés do discurso reducionista da responsabilização individual ou da culpa individual, o tendencial afastamento entre o indivíduo e o mercado de trabalho tende a ser um afastamento socialmente construído e socialmente reproduzido, ele próprio indutor do carácter reprodutor dos processos de vulnerabilização.

Verificamos, assim, a recusa da "culpa individual" como efectivo factor explicativo do progressivo afastamento, com carácter estrutural, do indivíduo relativamente ao mercado de trabalho. Trata-se assim, de perceber uma fortíssima relação entre as vivências progressivamente desqualificantes (Paugam, 2000) dos indivíduos (numa lógica de cultura de pobreza) e as progressivas desmotivações que resultam em processos de afastamento, muitas vezes de irredutível afastamento relativamente ao mercado de trabalho e aos ritmos e dinâmicas quotidianas que implica esse mesmo mercado de trabalho.

Gráfico 45 - Consideração de que possui qualificações ou aptidões para um trabalho mais exigente em função da escolaridade completa



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Se a auto-estima e as representações sobre as possibilidades de desempenhar um trabalho mais exigente do que o actual variam em função do tempo de benefício do R.M.G., essas possibilidades variam também em função da escolaridade. Assim, quanto maior é a escolaridade dos beneficiários, mais positiva é a consideração sobre as possibilidades de desempenharem um trabalho mais exigente do que o actual. Ao invés, as mais baixas escolaridades têm sobre este indicador apreciações relativamente mais pessimistas.

Bernard Perret sustenta que o trabalho representa um pilar fundamental, tanto para a comunidade, como para o indivíduo e um vector de laços sociais e de integração (Perret, 1996: 35-60). Aliás, desde 1977 que também Renaud Sainsaulieu analisou até que ponto é que o trabalho fundava as identidades colectivas, concluindo que ele constitui um espaço fundamental de socialização em que os actores interiorizam as regras que sancionam a sua pertença ao meio (Sainsaulieu, 2001; 1987). Aliás, Sainsaulieu analisa o mundo do trabalho como uma instituição e lugar de socialização e de integração dos trabalhadores. Ao mesmo tempo, o trabalho assume, na sua perspectiva, um importante instrumento de reconhecimento social com evidentes consequências do ponto de vista da construção do modelo identitário afinitário, em que o indivíduo se reconhece positivamente e em que a sociedade reconhece positivamente o indivíduo.

Da mesma forma, os trabalhos mais recentes de Claude Dubar e de Serge Paugam, realizados na década de 90, demonstram que a relação com o trabalho mantém-se essencial na construção de uma identidade pessoal, mesmo quando as identidades profissionais se encontram em crise (Dubar, 1991; 1987; Paugam, 2000). Para os autores, sem o trabalho os indivíduos ficam mais próximos de uma evolução crescente rumo à precarização e à vulnerabilização social, complementadas por uma desvalorização crescente das auto-estimas e das representações sobre os outros.

7.9. A pertinência das dimensões materiais

No que concerne à obtenção dos alimentos por parte dos agregados domésticos, a maioria destes agregados compra os seus alimentos na totalidade (60,5%). Os restantes agregados compram-os parcialmente, ora porque têm géneros de autoprodução

(7,3%), ora porque têm dádivas de familiares, vizinhos e/ou amigos (22,9%), ora ainda porque recebem dádivas de instituições, como a Igreja ou outras (8,2%).

Apesar de uma grande parte dos membros dos agregados domésticos conseguir comprar os alimentos na sua totalidade, só 87,9% conseguem fazer duas refeições diárias completas, pelo que ainda se mantém uma percentagem de 2,7% que continuam apenas a poder fazer somente o almoço e 7,3% apenas o jantar. Várias são as razões pelas quais os agregados domésticos fazem menos de duas refeições completas por dia, sendo que o motivo mais apontado é a falta de possibilidades económicas para fazerem as duas refeições completas mesmo em casa (7%). Os que não o fazem por motivos profissionais representam 3%.

Assim, verificamos que a maior parte dos agregados domésticos gasta mensalmente com a alimentação entre 149,65 euros e 249,40 euros (35,5%) ou entre 59,87 euros e 149,64 euros (31,6%). Os agregados que somam um montante mensal inferior a 59,86 euros não atingem os 10% (temos um total de 9% de agregados). Também encontramos 6,6% de agregados que mensalmente gastam acima dos 374,11 euros mensais.

Se confrontarmos estes gastos com a média de pessoas por agregado, percebemos serem gastos relativamente reduzidos, quando os calculamos em função da sua capitação. Apesar disso, os momentos de alimentação fora de casa (sobretudo os pequenos-almoços e os lanches) são momentos de um dispêndio financeiro assumidos como um gosto pessoal e que funcionam como mecanismos de exteriorização e de sociabilidade, nomeadamente um dos poucos momentos de vivência de sociabilidades em espaços públicos. Desta forma, importa sublinhar que este nível de gastos, para além do dispêndio financeiro, significa um dos poucos recursos de sociabilidades que os indivíduos dispõem. De facto, num contexto de reduzidos momentos de sociabilidade, os pequenos-almoços e os lanches assumem uma particular importância na partilha de um espaço comum, de um espaço público (muitas vezes num contexto de ausência de condições na esfera privada para a partilha de sociabilidades com a família, com os amigos ou com os familiares).

Vislumbra-se uma noção relativa da poupança, com pouca relevância instrumental e estratégica para os indivíduos. Há uma muito baixa propensão para conseguir juntar algum dinheiro que permita a constituição de poupanças. Por outro lado, as poupanças seriam tão baixas que não adquirem nenhuma efectiva relevância na

prossecução de objectivos estratégicos. Finalmente, a mais-valia relacional que as "sociabilidades de café ou de pão-quente" promovem assumem-se estrategicamente como muito mais significativas na vida das pessoas. A fragilidade das sociabilidades domésticas facilita a valorização destes momentos de aparente gasto supérfluo, mas que têm uma significância social activa.

Importa, aliás, sublinhar que os gastos com estes momentos, sendo gastos importantes, são gastos relativizados pelo facto de não terem outro potencial destino, por serem relativamente elevados em função dos ganhos dos indivíduos, mas relativamente reduzidos em função das alternativas a esses mesmos valores, sobretudo quando a recompensa social ou a vantagem social destes momentos é uma vantagem não-mensurável e que se situa ao nível da promoção e do reforço das sociabilidades.

Os dados relativos ao pequeno-almoço apresentam as mais elevadas percentagens nas duas categorias extremas, ou seja, na categoria dos que tomam o pequeno-almoço em casa (91% dos inquiridos) e na categoria dos que não tomam sequer o pequeno-almoço ou que não respondem a esta questão (6,9% dos inquiridos). Os restantes inquiridos optam habitualmente, ora por tomar o seu pequeno-almoço no café, ora na padaria ou no pão-quente (2,1%). A maior parte respondeu que assume esta prática "porque fica mais económico" (78,7%), embora outros reconheçam fazê-lo apenas "porque gosto" (13%). As categorias de "porque dou coisas diferentes aos filhos" e "porque saio do ambiente doméstico" são motivos também apontados.

Se compararmos a questão relativa ao local preferencial para tomarem o pequeno-almoço com a questão relativa ao lanche, continua a persistir a escolha pela casa para a maioria dos inquiridos (ou seja, 77,8%), pelo que, dos restantes inquiridos, apenas 1,9% tomam o lanche no café ou na padaria ou no pão-quente. Os que não tomam o lanche e que não respondem a esta questão somam um total de 20,2% de respostas.

Ao nível do vestuário e do calçado, este é, na sua maioria, adquirido parcialmente pelos agregados domésticos, porque estes agregados podem contar com o apoio das suas famílias, vizinhos e/ou amigos (48,7%), embora uma outra grande parte dos inquiridos compre também o seu vestuário e calçado na totalidade (44,3%).

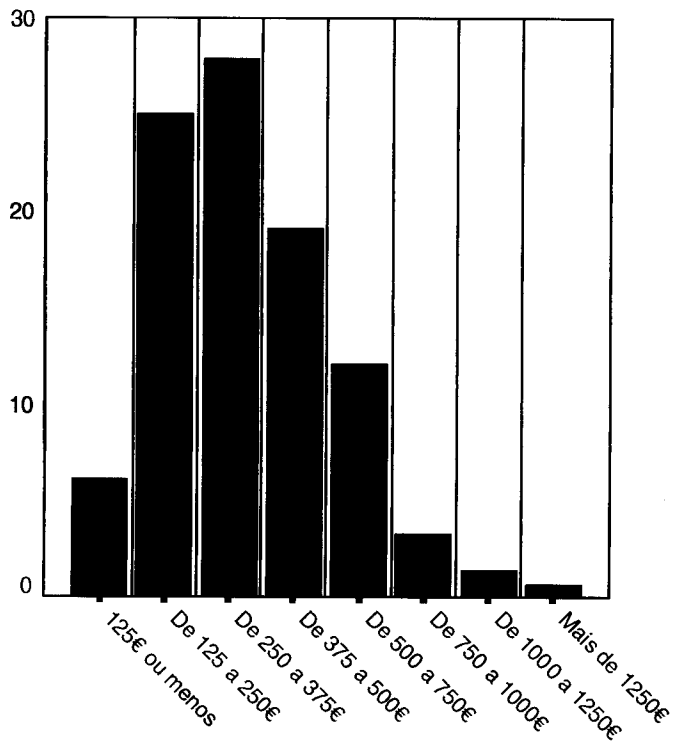
Os gastos mensais dos agregados domésticos com o vestuário e o calçado, de uma forma geral, não ultrapassam os 59,86 euros, pois 58,2% gastam menos de 29,93

euros e 17,1% gastam entre 29,94 euros e 59,86 euros. Na categoria de mais de 89,79 euros apenas encontramos um total de 2,7% de respostas. Já ao nível do vestuário, os montantes despendidos são muito reduzidos, pois quase 60% dos inquiridos declaram gastar menos do que 30 euros por mês. Nesta categoria, o peso das ofertas é particularmente importante: quase metade dos inquiridos afirmam receber dádivas de vestuário para si ou para outros elementos do agregado familiar.

Mais uma vez, tal como se verificou nas questões relativas à alimentação, o peso das ajudas de instituições locais é relativamente baixo: no caso particular da aquisição de vestuário e de calçado, o peso é de 3,9%, enquanto que, no caso da alimentação, os inquiridos que contam com as dádivas das instituições representavam 8,2% do total.

Na satisfação das necessidades básicas, aspecto central de justificação da implementação do R.M.G., podemos concluir, a partir dos valores dos gastos com a alimentação, que estaremos perante populações com algumas debilidades também a esse nível. No que respeita à alimentação, a capitação dos rendimentos do agregado permite perceber enormes dificuldades em fazer face às necessidades alimentares de todos os membros do agregado.

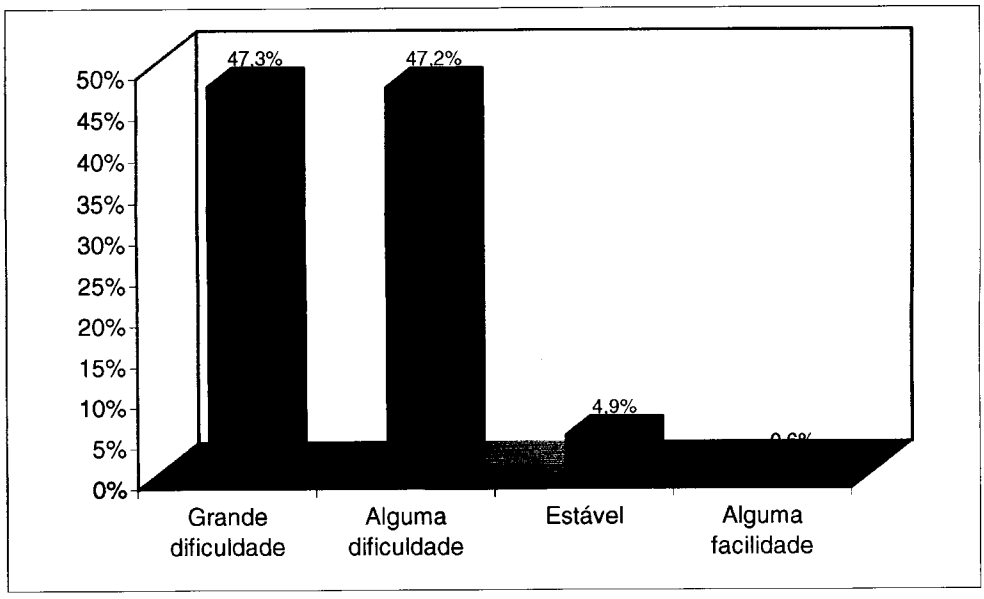
Gráfico 46 - Rendimento médio mensal do agregado incluindo verbas da protecção social



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Apesar disso, os dados demonstram que os rendimentos médios mensais dos agregados domésticos (já incluindo as verbas da protecção social) são rendimentos relativamente baixos: cerca de 7% dos agregados apresentam rendimentos na categoria dos 124,70 euros ou menos; 26% apresentam rendimentos na categoria de 124,71 euros a 249,40 euros e cerca de 28% apresentam rendimentos na categoria de 249,41 euros a 374,10 euros; por outro lado, quase 20% apresentam rendimentos na categoria dos 374,11 euros a 498,80 euros. Isto significa que 72% dos inquiridos dispõem de um rendimento médio mensal igual ou inferior a 498,80 euros. Mais uma vez, se atendermos a que estes rendimentos já incluem as verbas da protecção social e se atendermos ao número médio de pessoas por agregado, percebemos que, mesmo após o benefício de verbas da protecção social, os rendimentos são relativamente escassos e as dificuldades reais correspondem às enunciadas pelos inquiridos. Aliás, só uma franja de cerca de 6% aufere rendimentos superiores a 748,20 euros.

Gráfico 47 - Avaliação da situação do agregado face às despesas tendo em conta os rendimentos mensais do agregado



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Face aos rendimentos do agregado, 47,3% dos inquiridos consideram viver em grandes dificuldades, seguidos por 47,2% de inquiridos que dizem viver com alguma dificuldade. Residualmente, numa situação mais estável, encontram-se 4,9% dos inquiridos, restando 0,6% de inquiridos que consideram viver com alguma facilidade.

E se objectivamente os rendimentos são escassos, essa mesma escassez parece estar também bastante presente na auto-representação da situação do agregado face à relação entre as receitas e as despesas do agregado. De facto, do ponto de vista da avaliação da situação do agregado, 47,3% declaram ter grandes dificuldades, enquanto que 47,2% declaram ter algumas dificuldades. Aliás, apenas 4,9% assumem ter uma situação financeira estável, o que significa uma auto-representação desfavorecida da situação do agregado face à relação entre as despesas e as receitas.

Esta avaliação é particularmente visível naquilo que diz respeito às possibilidades práticas do agregado, posto perante situações concretas. Assim, apenas 0,9% declaram poder passar uma semana de férias fora de casa; apenas 3% assumem poder comprar regularmente roupa nova; 38,8% assumem poder fazer duas refeições por dia e o valor residual de 5,4% assumem poder convidar a família e os amigos para uma refeição pelo menos uma vez por mês. Paralelamente, 1% declara poder ir ao cinema ou a espectáculos pelo menos uma vez por mês e 9,7% declaram poder almoçar

ou jantar periodicamente fora de casa. Estamos, portanto, perante um conjunto de reduzidas possibilidades efectivas dos inquiridos de levarem à prática algumas manifestações de sociabilidade e de bem-estar.

Por outro lado, quando questionados sobre quais seriam os momentos de maiores despesas ao longo do ano para os inquiridos, estes referiram sobretudo as festas de Natal (37,3%) e os aniversários (5,4%). Pelo contrário, as festas de família, os casamentos e os baptizados surgem como os três momentos festivos em que habitualmente se gasta menos dinheiro (com 1%, 0,3% e 0,1%, respectivamente).

Do total de rendimentos do agregado doméstico, apenas 4,5% dos inquiridos conseguem que sobre algum dinheiro no final de cada mês. Assim, em relação às poupanças, 0,9% declaram poder sempre efectuar poupanças com o dinheiro disponível, embora a maioria afirme nunca conseguir poupar (85,5%) ou raramente conseguir poupar (9,6%). Também encontramos 3% de inquiridos que apenas conseguem poupar ocasionalmente. Uma outra questão relativa às poupanças pretende discernir a melhor forma de as manter. A esta questão, grande parte dos inquiridos responde que as guardaria nos depósitos bancários a prazo (44,5%), seguidos de 9,7% que guardariam as poupanças em casa. As contas poupança-habitação surgem-nos como uma terceira categoria com mais respostas, nomeadamente com um total de 7% dos casos. A exiguidade dos rendimentos manifesta-se no consumo, assim como na poupança. Pelo contrário, muitas das vezes acumulam-se mesmo algumas dívidas significativas para além do que o agregado consegue suportar. A ausência de poupanças torna-se um factor de insegurança material face a qualquer contingência negativa, mas é também uma consequência da exiguidade de meios disponíveis e da necessidade de partilhar esses meios em agregados tendencialmente numerosos. Por outro lado, a exiguidade das poupanças torna-se factor cumulativo de vulnerabilização e acrescenta-se a outras ausências ou exiguidades preventivas, nomeadamente relativas aos seguros (inexistentes).

Analisando os dados referentes aos seguros que têm os agregados domésticos, verificamos que 77,7% dos inquiridos não subscrevem quaisquer seguros, o que funciona como um factor de risco para estes inquiridos e para os seus agregados face às eventualidades sociais. Dos que afirmam possuir seguros nos seus agregados, 2,4% dos inquiridos têm seguros de vida e 13,6% têm seguros multi-riscos e de recheio das suas casas (seguros que são generalizadamente induzidos pelos contratos de crédito à

habitação). Tratando-se dos poucos instrumentos de segurança que se encontram contratualizados, os seguros em questão revertem mais a favor da entidade bancária que detém a hipoteca do imóvel, do que em benefício do próprio. Os beneficiários tornam-se inseguros na vida e face às contingências da vida.

Esta baixa auto-estima está associada a débeis expectativas sobre o futuro, quer sobre o futuro individual, quer sobre o futuro colectivo, baixas expectativas sobre o futuro que surgem associadas a um pessimismo quanto ao sucesso de eventuais projectos de vida e a um acomodamento relativamente às suas próprias condições de existência. Nesta baixa auto-estima e nas reduzidas expectativas sobre o futuro residem as principais explicações para a vivência de uma cultura de pobreza e de uma crescente desafeição ao trabalho, que servem, numa lógica de circularidade, à reprodução da baixa auto-estima e das reduzidas expectativas sobre o futuro. Na linha das entrevistas, esta baixa auto-estima resulta do facto dos beneficiários possuírem um percurso de vida marcado por profissões desqualificadas e desqualificantes, logo representam uma mão-de-obra barata, sem direitos associados ao trabalho e sem perspectivas futuras.

Estes factores surgem associados a uma não participação enquanto mecanismo de débil ou ausente envolvimento dos indivíduos na vida da comunidade. O estigma não é o único factor explicativo. Mais uma vez, o desencorajamento e uma certa vergonha social explicam o fechamento auto-centrado em que o indivíduo passa a viver. Aliás, o carácter estigmatizante é visto como um aspecto que actua directamente na auto-estima dos beneficiários, dificultando cumulativamente todas as tentativas de saída da situação de vulnerabilidade em que se encontram os beneficiários do R.M.G. (entrevista 3), situação associada a uma percepção subjectiva sobre o julgamento social (negativo) pelas circunstâncias em que se encontram.

Assim, 17,1% dos inquiridos têm que cumprir mensalmente com compromissos por empréstimos, enquanto que 82,5% dos inquiridos não têm esse encargo, seja por indisponibilidade ou por inviabilidade do mesmo. Os compromissos por empréstimos que mensalmente alguns dos inquiridos têm que cumprir estão sobretudo relacionados com funções básicas, nomeadamente com o crédito bancário à habitação (26,3%) e com a compra de electrodomésticos (23,7%).

Quadro 55 - Tipo de compromissos por empréstimo

	Frequências	% de casos
Crédito bancário à habitação	30	26,3
Compra de carro	19	16,7
Compra de mobílias	19	16,7
Compra de electrodomésticos	27	23,7
Compra de alimentos	11	9,6
Compra de vestuário	5	4,4
Outro	18	15,8
Não responde	1	0,9

Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Relativamente à existência de dívidas, predominam os 55,1% de inquiridos que não têm qualquer dívida, com 44,5% a reconhecerem ter dívidas. Percebe-se que o peso das dívidas nos agregados familiares tem uma enorme importância no impedimento ou na criação de dificuldades a um projecto de vida a médio e a mais longo prazo, por significar um impedimento ao uso dos rendimentos, normalmente dos parcos rendimentos, para construir esse mesmo projecto de vida. Algumas destas dívidas resultaram, total ou parcialmente, da própria medida ou do recebimento indevido dos valores relativos ao benefício da medida.

Esta situação é diferente das dívidas entendidas enquanto conjunto de compromissos financeiros resultantes de empréstimos e de créditos bancários. De facto, o endividamento, entendido enquanto resultado de recurso ao crédito, é menos importante do que o conjunto de dívidas resultantes de recebimentos indevidamente atribuídos e depois exigidos em forma de retorno ou devolução. Esta situação compreende-se pelo facto de haver uma enorme dificuldade de acesso ao crédito por parte destas famílias e destes indivíduos. Em vez disso, vai-se gerando no dia-a-dia um conjunto de mecanismos de crédito informal, baseados muitas vezes em critérios relacionais, que se traduzem nos pequenos empréstimos de vizinhos, no pequeno crédito dado na mercearia, no pão-quente ou no talho e na dívida que dessa forma também se acumula. Esta é provavelmente uma dívida de cunho mais marcadamente estigmatizante, porque se traduz num conhecimento generalizado da situação por parte da comunidade. De facto, as dívidas na mercearia, no pão-quente ou no talho, são dívidas das quais a comunidade tende a tomar conhecimento por efeito dos

relacionamentos informais que se estabelecem, tornando-se mais inibidora e menos facilitadora de mecanismos de "vergonha social".

No entanto, tendo importâncias quantitativas diferentes, estes dois mecanismos de dívida servem cumulativamente à obstaculização de um projecto de vida mais planeado, ao mesmo tempo que impedem um recurso ao crédito com carácter estratégico, ou seja, visando financiar projectos de auto-emprego, de pequeno negócio ou de pequeno investimento. Assim se sublinha que, não havendo por parte destes indivíduos um elevado espírito empreendedor ou um elevado espírito de iniciativa ligada ao auto-emprego, ao comércio ou mesmo à pequena indústria familiar, não há, ao mesmo tempo, disponibilidades financeiras para sustentar esse potencial espírito empreendedor[178]. Os indivíduos em questão apresentam baixos níveis de auto-estima, traduzidos em auto-representações frágeis e num desencorajamento relativamente evidente e que hipoteca ou tende a hipotecar projectos de vida para o futuro.

Para os inquiridos que responderam ter dívidas ou pagamentos em atraso, estas são, na sua maioria, devidas às despesas efectuadas com a alimentação/mercearia (44,1%) ou devidas aos pagamentos da luz, água e/ou telefone (40,4%)[179]. As dívidas com o pagamento da casa (empréstimo ou renda) ocorrem em 22,6% dos inquiridos. Se as condições materiais dos agregados são relativamente frágeis, isso parece reforçar-se pela existência e pela importância das dívidas do próprio agregado. Outro elemento a ter em conta é a existência de dívidas no âmbito do R.M.G. para os que viram essa prestação cessada: em 16,2% dos casos houve uma acumulação de dívidas e em 13,5% não se verificou essa situação. Assim, os agregados ficam, neste caso, em pior situação após o benefício da medida do que antes de dela terem beneficiado. Ou seja, a medida tem também esta consequência contraditória: visando ajudar os mais desfavorecidos, acaba por deixar alguns dos mais desfavorecidos ainda mais vulneráveis do que estavam à partida antes de usufruírem da medida.

As entrevistas chamam também a atenção para o facto de muitas destas dívidas resultarem de pagamentos indevidos do benefício, pelo que uma vez mais defendem uma melhor gestão da medida. Apesar de tudo, os entrevistados não deixam de fazer uma referência à existência de um potencial de fraude por parte dos candidatos ao

[178] A formação não é habitualmente vocacionada para o empreendedorismo (AIP, 2005).
[179] Dívidas relativas a bens básicos e a serviços essenciais, que correspondem já a uma fragilidade muito forte, por tudo aquilo que tende a pôr em causa.

R.M.G. (entrevista 1), mas também a dificuldades de verificações atempadas sobre as mudanças de situações dos agregados.

Passando aos aspectos referentes às finalidades que os inquiridos dão ao dinheiro recebido do R.M.G., estas traduzem-se, em primeiro lugar, na compra de bens de primeira necessidade (em 76,2% dos inquiridos). Em segundo lugar, estão as ajudas aos seus filhos (com 18,9% dos inquiridos), embora não se especifique em que consta esse tipo de ajuda. Os pagamentos de dívidas também se assumem como uma importante categoria, na medida em que é referida por 14% dos inquiridos. As restantes categorias são referidas de forma mais esporádica, como a poupança (só em 0,8% dos inquiridos), as obras na casa (apenas em 0,5% dos inquiridos) e a constituição de um negócio próprio (referido somente por 0,2% dos inquiridos).

A duração do recebimento de prestações sociais invoca o tipo de sujeitos beneficiários, o tipo de características socioeconómicas, mas também o tipo de protecção organizada.

Assim, quando tratamos da distribuição da duração do recebimento das prestações em função da freguesia de residência, percebemos acentuadas diferenças sociais marcadas pelas heterogeneidades territoriais. As freguesias mais urbanas apresentam um tempo de duração mais significativo do benefício da medida. É o caso de Mafamude, de Santa Marinha e de Oliveira do Douro. Esta duração de benefício da medida (que se situa no intervalo acima dos 4 anos) traduz-se no facto de muitos sujeitos terem beneficiado da medida desde as suas origens, sem nunca terem conseguido instrumentos de "descolagem" da protecção social.

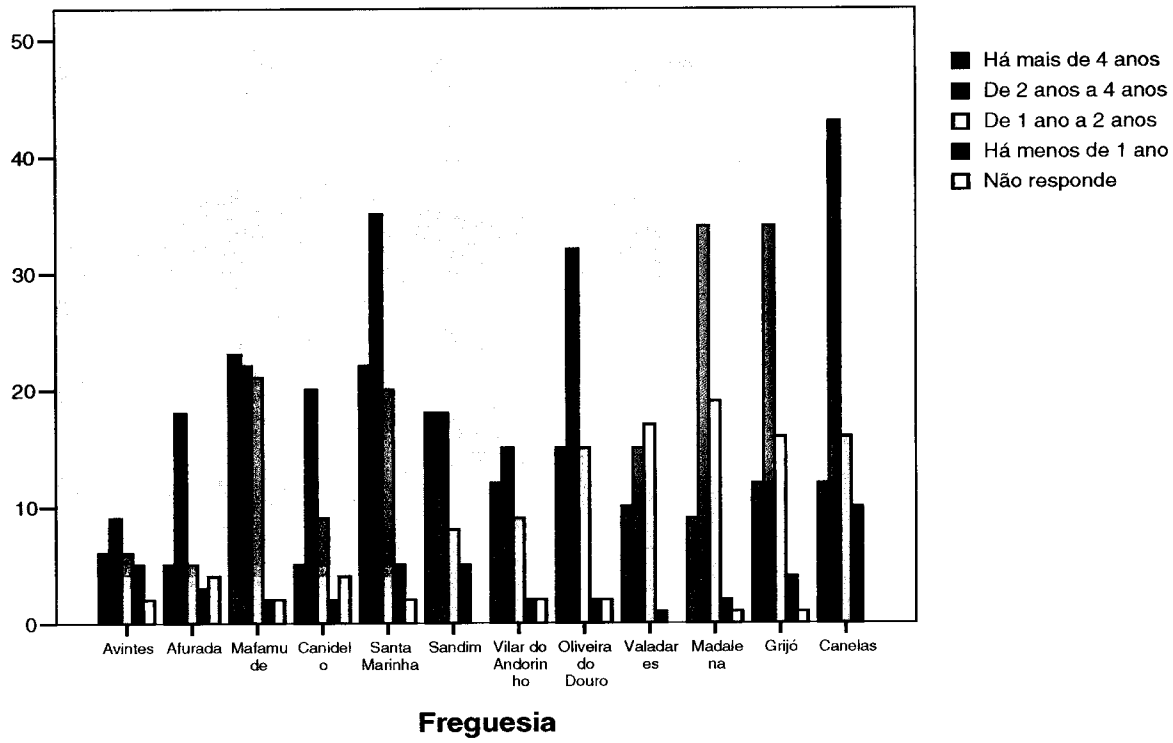
Por outro lado, as freguesias mais interiores do concelho evidenciam maior propensão para uma permanência menos prolongada na medida, embora sem lograrem inverter a tendência de manutenção estrutural nos benefícios da medida.

Aliás, esta tendência é reforçada pelo facto da generalidade dos beneficiários nunca ter visto cessado o seu benefício da medida. A única excepção é a freguesia de São Pedro da Afurada que, apesar da sua proximidade com a malha urbana do concelho, mantém as suas características típicas de pequeno porto piscatório, com formas complementares e informais de rendimento e com uma grande sazonalidade de salários.

Aliás, de acordo com os dados disponibilizados pelos inquiridos, a generalidade dos casos de cessação dos rendimentos oriundos do R.M.G. resulta mais dos processos

de confirmação de rendimentos do agregado, do que de efectivos processos de "descolagem" da situação de necessidade ou de dependência.

Gráfico 48 – Duração do recebimento do R.M.G., por freguesia



Nota metodológica: No caso da CLA 1 são consideradas todas as freguesias que a compõem. No caso da CLA 2, são consideradas as freguesias que representam cada um dos 4 agrupamentos construídos: Madalena e Valadares (Grupo 1), Canelas (Grupo 2), Grijó (Grupo 3) e Sandim (Grupo 4).

Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

No que respeita à relação entre o sexo, o estado civil e a duração do benefício do R.M.G., podemos distinguir dois grandes agrupamentos de beneficiários: por um lado, beneficiários do sexo masculino, solteiros e que recebem o R.M.G. há dois anos ou mais; por outro lado, pessoas do sexo feminino, casadas ou a viverem com um companheiro, que recebem o R.M.G. até há dois anos. Estamos perante uma maior duração do benefício em indivíduos do sexo masculino, embora a relação se complexifique quando estes dados são cruzados com o valor total das ajudas financeiras

da protecção social. Nessa altura, sendo o grupo das mulheres aquele que apresenta uma menor duração do benefício, é também o que apresenta valores mais baixos de ajudas financeiras da protecção social, valores que oscilam nas categorias de até 124,69 euros ou entre 124,70 euros e 199,51 euros. Ao invés, os indivíduos do sexo masculino apresentam valores que se inscrevem na categoria dos 199,52 euros aos 299,28 euros e na categoria de mais de 423,97 euros.

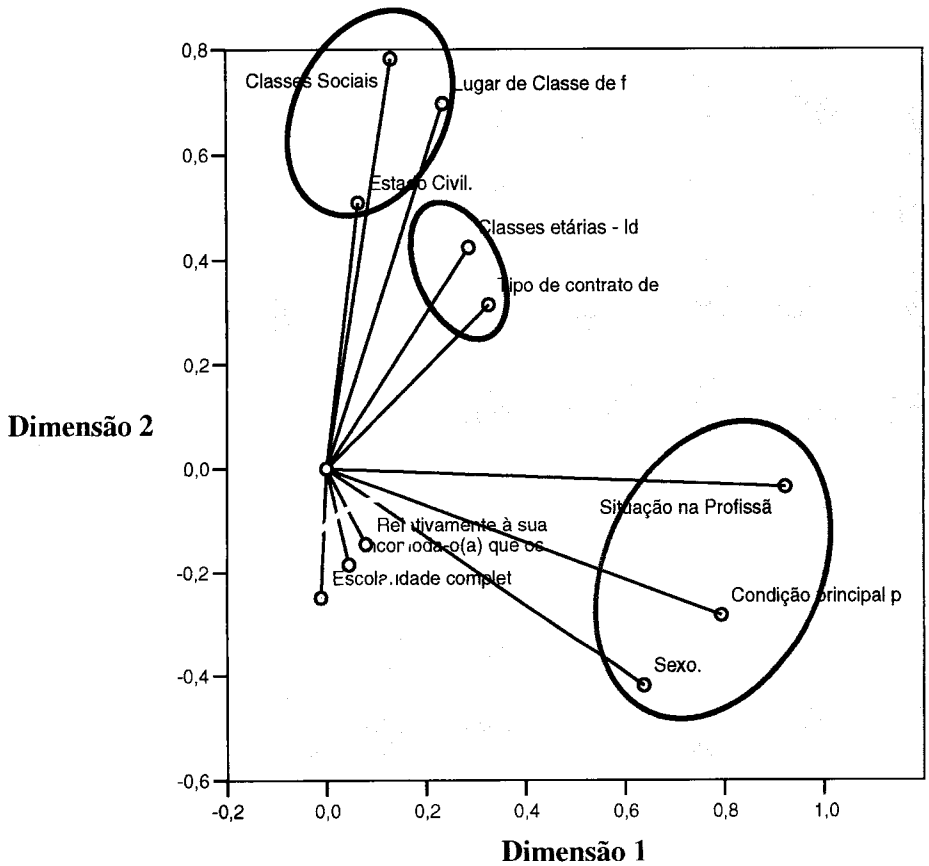
Ora, os indivíduos do sexo masculino recebem mais dinheiro e durante mais tempo, enquanto os indivíduos do sexo feminino recebem menos dinheiro e existe uma menor duração média do próprio benefício. A este facto não será alheia uma maior propensão dos indivíduos do sexo masculino para se situarem no grupo dos solteiros, mas igualmente no grupo dos casados com filhos, nomeadamente em famílias do tipo alargada.

Simultaneamente, no sexo feminino concentram-se algumas características suplementares de vulnerabilização. A existência predominante de contratos a termo certo e a existência de situações de trabalho sem qualquer tipo de vínculo definem a situação sociolaboral das mulheres beneficiárias.

Estas mulheres que recebem a prestação em média há um ano posicionam-se no centro-esquerda da escala política. Por outro lado, a existência de uma maioria de situações, no sexo feminino, de escolaridade obrigatória incompleta (à época em que estudou) é mais um dos factores que contribui para vulnerabilizar os beneficiários do sexo feminino e para explicar parcialmente a sua mais acentuada presença no conjunto dos próprios beneficiários. A mais baixa duração da situação de desemprego é o único indicador que caracteriza favoravelmente os beneficiários do sexo feminino. De facto, as mulheres apresentam uma duração média de tempo de desemprego que não ultrapassa, normalmente, meio ano, embora apresentem também os mais baixos salários e os vínculos mais precários, como já verificamos.

A desestruturação familiar, com as novas formas de organização familiar, parecem funcionar também como factores de vulnerabilização, nomeadamente nas pessoas do sexo feminino. Assim, o divórcio ou a vida em situação de união de facto são características predominantes dos beneficiários do sexo feminino que, por sua vez, recebem também as mais baixas prestações nas categorias de até 124,70€ ou entre 124,71€ e 199,51€.

Gráfico 49 - Distribuição dos factores explicativos no mapeamento social



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Assim, como verificamos nas correlações que se estabelecem, o género e a idade têm uma articulação explicativa, quer com a condição principal perante o trabalho e com a situação na profissão, quer com tipo de contrato de trabalho, respectivamente. Ao mesmo tempo.

Ao mesmo tempo, mantendo presente a tipologia familiar, salientamos a presença de factores de imobilização residencial de forma mais acentuada nas famílias alargadas. Este tipo de família é, pelas suas características inerentes, um factor de maior dificuldade à mudança de residência para outra cidade ou região. De facto, 31,9% dos

inquiridos que são naturais da freguesia onde residem enquadram-se neste tipo de família. Os inquiridos naturais de outra freguesia do concelho enquadram-se, sobretudo, no tipo de famílias nucleares com filhos (47,6% dos casos). No caso dos inquiridos naturais de outro concelho, embora as famílias nucleares com filhos estejam bastante representadas (42,5%), as famílias monoparentais com filhos ganham um novo destaque, com 29,4% de casos.

A maior parte dos tipos de família encontram-se concentrados em três categorias referentes aos rendimentos médios mensais dos agregados (incluindo as verbas da protecção social): a categoria dos que auferem entre 124,71 euros a 249,40 euros (nesta categoria o tipo de família mais predominante é a família monoparental com filhos, com 31,7%), entre 249,41 euros a 374,10 euros (sobretudo famílias nucleares com filhos, com 37,1%) e a categoria dos que auferem entre 374,11 euros a 498,80 euros (também famílias nucleares com filhos, com 51,6%).

Em todos os tipos de família encontrados nos inquiridos existe uma clara existência de fenómenos de reprodução social. Por exemplo, o facto de fazer parte a uma família nuclear com filhos ou a uma família monoparental com filhos não interfere de todo com a percepção geral de que não é possível sair da situação de dificuldade em que vivem. Com efeito, apenas 27,2% do total de inquiridos julgam ser possível deixar de viver com dificuldades.

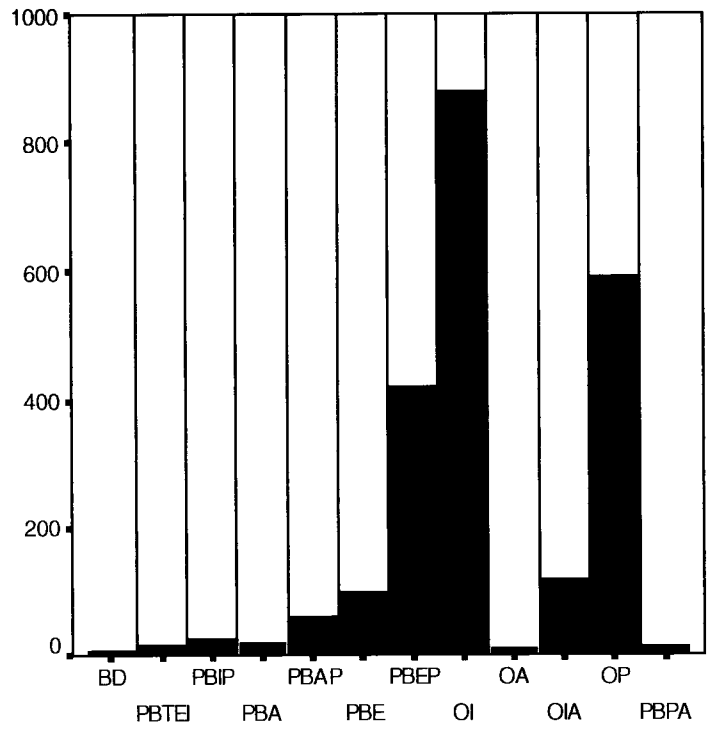
Quando questionamos os nossos inquiridos sobre qual o apoio social que beneficiam, encontramos, no caso específico daqueles que responderam ser o R.M.G., a seguinte distribuição face à sua condição perante o trabalho: por um lado, temos os inquiridos que auferem esta prestação como um subsídio exclusivo, compostos por 91,4% de domésticas, 81,3% de incapacitados permanentes para o trabalho, 100% de inquiridos à procura do primeiro emprego, 91,7% de desempregados há menos de um ano e 93,3% de desempregados há um ano ou mais; por outro lado, encontramos 90,3% de inquiridos que exercem uma profissão (logo, a prestação tem um carácter cumulativo ao funcionar como compensadora dos baixos salários, em parte fruto das reduzidas qualificações e/ou da ausência de um contrato de trabalho) e 65,9% de reformados a auferirem do R.M.G. como um subsídio complementar, fruto das baixas pensões.

Em termos gerais, as categorias que mais beneficiam desta medida são as domésticas (o grande número de domésticas tem muito a ver com o facto de grande parte das mulheres terem que ficar em casa a cuidar das crianças, idosos, indivíduos

portadores de deficiências ou outros casos que geram uma total dependência) e os desempregados há um ano ou mais. Quando analisamos a duração do benefício com as razões que explicam a ausência de procura de emprego, percebemos que a doença ou a forte presença de trabalho doméstico e de pessoas a cargo (idosos ou infância) são os argumentos prioritariamente referidos pelos beneficiários para explicarem a ausência dessa procura de emprego. Essas razões são predominantes em todas as categorias consideradas.

Dos 56,6% de inquiridos que não têm qualquer tipo de contrato de trabalho, a maioria pertence às classes sociais mais baixas (por exemplo, 27,3% do operariado industrial não tem contrato), pelo que quanto mais elevada é a classe social, mais vínculos laborais existem (por exemplo, na pequena burguesia agrícola pluriactiva encontramos somente 3,3% de inquiridos sem contrato laboral).

Gráfico 50 - Classes sociais



*Legenda: **BD** (Burguesia Dirigente); **PBTEI** (Pequena Burguesia Técnica Empreendedora e Intelectual); **PBIP** (Pequena Burguesia Industrial Pluriactiva); **PBA** (Pequena Burguesia Agrícola); **PBAP** (Pequena Burguesia Agrícola Pluriactiva); **PBE** (Pequena Burguesia de Execução); **PBEP** (Pequena Burguesia de Execução Pluriactiva); **OI** (Operariado Industrial); **OA** (Operariado Agrícola); **OIA** (Operariado Industrial e Agrícola); **OP** (Operariado Pluriactivo); **PBPA** (Pequena Burguesia Pluriactiva Agrícola).*

Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

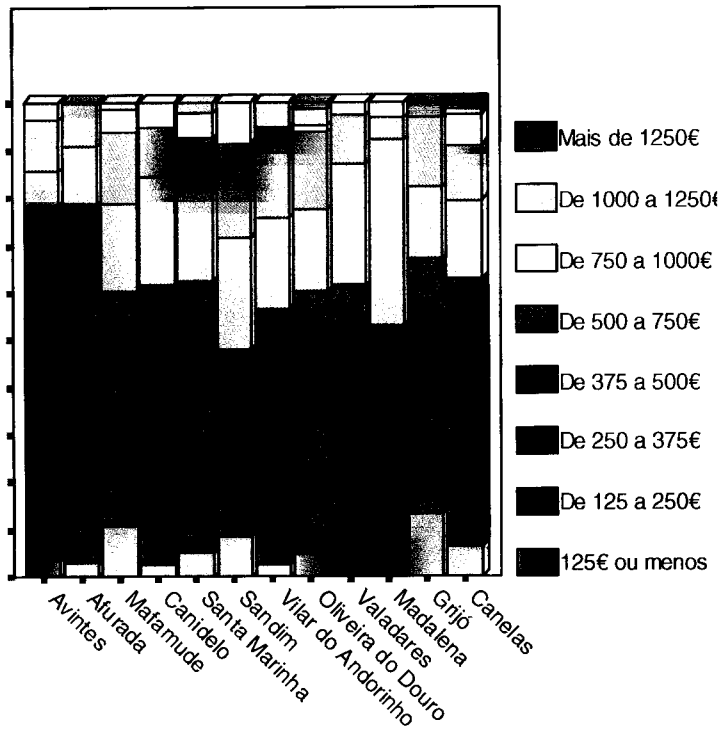
Quando questionados sobre a avaliação que fazem da capacidade de intervenção do Estado nos problemas sociais, as variáveis sexo e situação na escala política tornam-se variáveis explicativas das representações sobre a intervenção estatal. Assim, é o sexo feminino, mais posicionado no centro-esquerda, que tem uma mais desfavorável representação sobre a capacidade de intervenção do Estado na protecção social. Ao invés, o sexo masculino, mais próximo do centro-direita, classifica como boa ou muito boa essa mesma capacidade de intervenção do Estado. As expectativas parecem "comandar" as avaliações feitas sobre a intervenção estatal; elevadas expectativas parecem avaliar com maior grau de exigência a intervenção estatal, enquanto que o inverso suscita um maior acomodamento aos resultados dessa intervenção.

Vale a pena sublinhar que se verifica uma evolução num mesmo sentido do valor total das ajudas financeiras do Estado na protecção social e do montante de encargos mensais das famílias. Assim, as famílias que mais ajudas financeiras recebem do Estado são também aquelas que têm menor volume de encargos mensais, correspondendo, desta forma, a um também mais elevado número de elementos no agregado familiar (tipologia de famílias alargadas).

Quando territorializamos o benefício da medida, percebemos que o valor total de benefícios da protecção social varia em função de algumas características do próprio território. De facto, nas freguesias de carácter rural (como Sandim) encontramos a maior percentagem de indivíduos que recebem os mais baixos níveis de prestação, com valores até 124,70 euros. Ao invés, nas freguesias de carácter mais urbano (Santa Marinha, Canidelo, Mafamude e Oliveira do Douro) encontramos volumes mais significativos no grupo das prestações entre 124,71 euros a 199,52 euros. Importará sublinhar o caso específico da freguesia de Afurada, que apresenta elevados níveis de protecção social, uma vez que se trata de uma freguesia com uma elevada especialização económica (no sector das pescas), uma forte dependência económica desse sector das pescas e uma consequente maior dependência das flutuações de rendimentos (muitas vezes sazonais), desse mesmo sector das pescas[180]. Ao mesmo tempo, são as freguesias peri-urbanas de Avintes, Vilar de Andorinho e Canelas, aquelas que apresentam a maior percentagem de beneficiários de Rendimento Mínimo que auferem mais de 199,53 euros mensais.

[180] Apesar de, como já referimos, ser uma freguesia territorialmente integrada na malha urbana da cidade, embora esteja socialmente relegada.

Gráfico 51 - Rendimentos dos agregados (incluindo verbas da protecção social), por freguesia



Nota metodológica: No caso da CLA 1 são consideradas todas as freguesias que a compõem. No caso da CLA 2, são consideradas as freguesias que representam cada um dos 4 agrupamentos construídos: Madalena e Valadares (Grupo 1), Canelas (Grupo 2), Grijó (Grupo 3) e Sandim (Grupo 4).

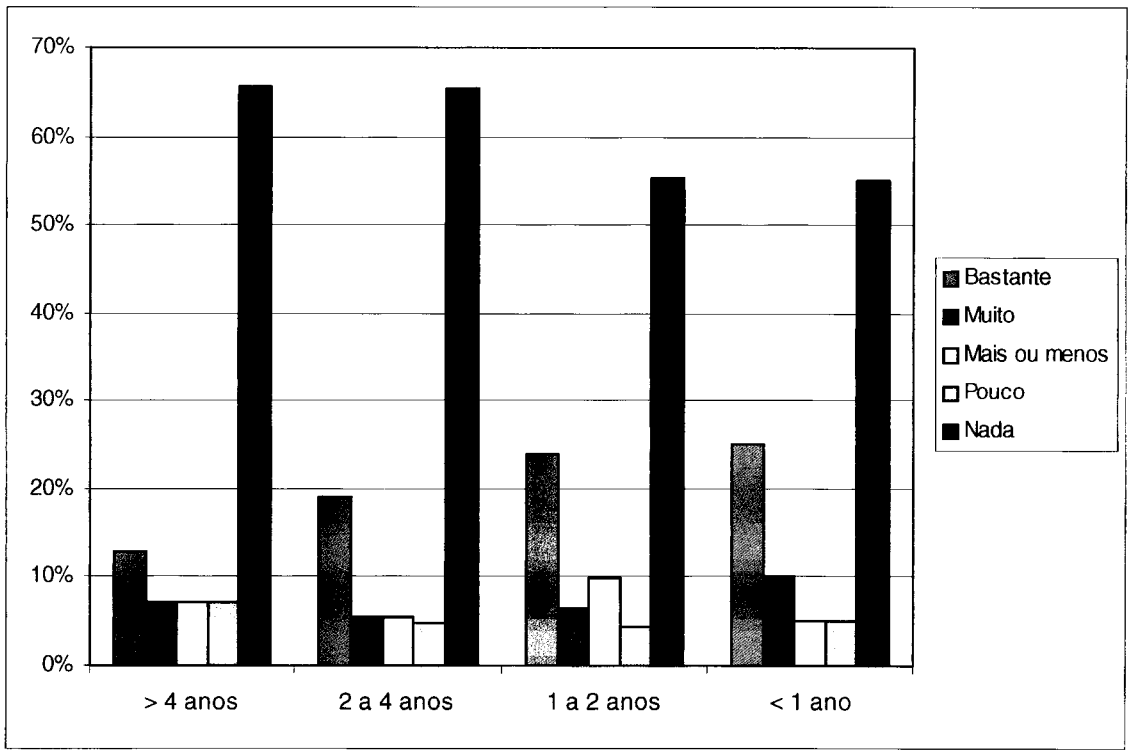
Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

A territorialização do benefício da medida parece configurar a emergência de "territórios de pobreza", onde se organizam e acumulam os factores de vulnerabilidade e os grupos sociais mais fragilizados, desde logo em função do carácter mais rural ou mais urbano das localidades e do peso dos grupos mais vulneráveis nos seus territórios (Fangueiro, 2002).

Quando analisamos a intensidade dos processos de estigmatização dos beneficiários do R.M.G. e as representações face a essa mesma estigmatização, podemos perceber que há uma variação da percepção do estigma em função do próprio tempo do benefício. De facto, os indivíduos que há mais tempo beneficiam da medida, são também aqueles que apresentam um menor incómodo com o facto de haver um conhecimento público do benefício da prestação. Ao invés, os beneficiários do R.M.G. que tenham um menor tempo no benefício da medida apresentam um maior incómodo com o conhecimento público da sua condição.

Analisando o tempo de benefício do R.M.G., por um lado, e o incómodo/estigma assumido pelos beneficiários em função desse mesmo recebimento, por outro, podemos concluir que estamos perante tendências lineares com sentidos opostos. Assim, à medida que aumenta o tempo de recebimento do R.M.G., diminui o "incómodo" ou estigma resultantes dos outros saberem que é beneficiário da medida. Ao invés, à medida que aumenta o tempo de recebimento do R.M.G., aumenta também uma tendência de diminuição do "incómodo" de que os outros saibam que é beneficiário da medida. Assim, o maior "incómodo" verifica-se nos indivíduos com pouco tempo de benefício da medida, porventura aqueles que têm ainda a ansiosa expectativa de conseguirem obter meios de sobrevivência com rapidez sem dependerem da manutenção do benefício da medida. O acomodamento parece dar-se progressivamente fruto da persistência da manutenção nesta medida de política social e da ausência de oportunidades para uma inserção social mais facilitada.

Gráfico 52 - Tempo de recebimento do R.M.G. em função do incómodo que os outros saibam que é beneficiário do R.M.G.



Fonte: Inquérito aos titulares/beneficiários do R.M.G. de V. N. de Gaia.

Face aos resultados obtidos, 99,4% dos inquiridos consideram que o Estado deve atribuir subsídios regulares a quem não tem trabalho e vive em situação economicamente desfavorecida. Mais ainda, 61,8% não se sentem incomodados com o facto dos outros saberem que são beneficiários do R.M.G., embora outra parte, ou seja, 19,7% se sintam bastante incomodados com tal conhecimento. Os restantes inquiridos que não aprovam a intervenção estatal dividem-se de forma quase igualitária pelas categorias "sinto-me bastante incomodado" e "não me sinto nada incomodado".

Um aspecto com relevância analítica naquilo que diz respeito à condição principal perante o trabalho resulta da variação do estigma ou do "incómodo" assumido pelo facto que os outros saibam que é beneficiário da medida. Assim, as pessoas que estão à procura do primeiro emprego sentem uma presença esmagadora de estigma, fruto do conhecimento dos outros da sua condição de "assistido" ou de beneficiário da medida. Aliás, esta situação não é senão fruto de um receio de rotulagem, de discriminação e das consequências dessa mesma discriminação no acesso ao primeiro emprego. Da mesma forma, também os indivíduos que exercem profissão apresentam um nível mais elevado de "incómodo" de que os outros saibam que é beneficiário do Rendimento Mínimo Garantido. A maior visibilidade desta condição deve-se também ao facto de estes indivíduos terem que afirmar publicamente o seu estado de assistência e de dependência perante os outros. Assim, ficam mais facilmente propensos a processos de estigmatização e de rotulagem. Trata-se de um conjunto de casos onde predominam as famílias alargadas e os baixos rendimentos oriundos do trabalho, que passam a ser complementados pelo R.M.G., embora sem nenhum interesse de publicitação. Os desempregados há menos de um ano e os reformados também demonstram sentir o peso do estigma resultante do benefício da medida de política social.

CAPÍTULO 8. A ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL: DOS OBJECTIVOS AOS EFEITOS

8.1. Dinâmicas institucionais na aplicação da medida

Os debates sobre a crise do Estado-Providência apareceram com o choque petrolífero e o questionamento das políticas keynesianas nos anos 70 e 80 e levaram a que alguns autores pensassem que o Estado-Providência não era mais do que um parêntesis na longa história do capitalismo. Eles interpretaram o contexto actual como a "grande transformação" descrita por Karl Polanyi. Por outras palavras, no contexto da mundialização, o capitalismo recuperaria a sua verdadeira natureza essencialmente económica. Por "transformação", Karl Polanyi designa o conjunto das alterações existentes no curso da História, que favoreceram o processo de mercadorização das relações sociais em Inglaterra, através de um movimento das *enclosures*, do fim dos direitos comunitários e do desenvolvimento do assalariamento. Pela "grande transformação", o título da sua mais importante obra, o autor designou o processo inverso, quer dizer, a re-socialização da economia e interveio no seguimento da crise de 1929 através do *New Deal*, nos Estados-Unidos, do nacional-socialismo na Alemanha, do fascismo em Itália e do socialismo soviético. A globalização económica e financeira marca uma nova transformação que Polanyi designa uma "nova grande transformação" (Polanyi, 1983).

Com o impulso globalizador e neoliberalizador da vida económica, nos últimos 30 anos, uma boa parte das conquistas derivadas do consenso social fordista ocidental esfumaram-se ou estão seriamente ameaçadas. Muitos direitos sociais têm vindo a retroceder visivelmente, em face de uma organização económica cada vez mais produtivista, especuladora e liberal.

Dos elementos essenciais da prosperidade fordista do pós-guerra que estavam na base dos Estados de bem-estar, dois elementos foram gravemente afectados. Por um lado, o vínculo micro-económico em que se fundava o compromisso de classes, em que os trabalhadores tinham um conjunto de direitos, desde logo resultantes da sua

associação sindical e da sua capacidade de expressão dentro da empresa. Este vínculo está bastante mais fragilizado, fruto de uma contratualização cada vez mais individualizada e, por oposição, cada vez menos assente na negociação colectiva. Em segundo lugar, o vínculo macro-económico, que liga as economias de escala, sobrevive à base da diminuição de custos de produção, do aumento da produtividade e da produção em massa de bens de consumo, assim como do consumo maciço desses mesmos bens por parte de alguns trabalhadores com relativa capacidade salarial. Também este vínculo tem vindo a ser fragilizado, desde logo fruto de uma negociação salarial desigual e de uma crescente tendência para a precarização.

Este capitalismo de feição neo-liberal, tanto no plano da produção, como no plano do consumo, tem vindo a colocar um cada vez maior grupo de trabalhadores em situação desesperada, emergindo as classes dos "*working poors*"[181], dos desempregados, das mulheres com características cumulativas de vulnerabilização, das famílias monoparentais, dos imigrantes legais ou ilegais.

Por seu lado, a privatização da protecção social enquadra práticas de *outsourcing* que incrementam as vulnerabilidades, naquilo que respeita aos acessos restritivos e condicionados às medidas e naquilo que respeita às suas próprias consequências e resultados, sempre com evidente prejuízo para os sujeitos mais desfavorecidos.

Face às novas ameaças e aos novos medos, as medidas meramente repressivas promovem, muitas vezes, uma ilusão de autoridade ou uma ilusão de disciplina. De facto, elas mais não fazem do que iludir o problema, aumentar a relação de medo, de instabilidade e de vingança, sem de facto intervirem ou inverterem as dinâmicas efectivas que estão na origem da sua produção. De facto, não invertendo os factores de produção do fenómeno não seremos capazes de resolver os problemas ou de reduzir os riscos. Por outro lado, estas políticas repressivas, já resultantes de uma enorme falibilidade de políticas paliativas sem grande sucesso na inversão dos processos de vulnerabilização, tendem a confundir as políticas sociais de combate aos factores de risco com medidas de combate aos indivíduos em situação de risco.

Outros factores levaram à explicação e à caracterização da pobreza. Os estudos de Amartya Sen e de Ramesh Mishra, assim como os trabalhos de Mahbub ul Haq, ao

[181] Grupo de pessoas activas que, apesar de estarem empregadas, não conseguem auferir um rendimento suficiente para as manter fora das linhas da pobreza. É a nova pobreza pós-fordista, onde a precarização dos mercados e a fragilização dos vínculos atenua o laço social.

criar o Relatório de Desenvolvimento Humano, trouxeram novos marcos a esta discussão. Peter Townsend, desindividualizando o pobre, mostra que não se trata de uma falha do indivíduo em conseguir um nível mínimo de alimentação, mas de um impedimento socialmente criado para que parte da população não consiga alcançar padrões suficientes de condições de vida numa sociedade.

No que respeita à intervenção institucional, há uma enorme disparidade na avaliação do grau de exigência por comparação com os sujeitos individuais. De facto, avalia-se o beneficiário e atenta-se fortemente ao percurso de vida do beneficiário, que pode perder o direito à prestação se não cumprir o programa de inserção que lhe é proposto. Mas não há muitas formas de "penalização" das instituições por não trabalharem ou por trabalharem mal nesses mesmos programas de inserção, tornando-os pouco atraentes, ineficientes ou até contraproducentes. Esta perspectiva justifica a definição clara de competências locais na área da acção social, seja ao nível municipal, seja ao nível de freguesia. Trata-se de fazer integrar na avaliação do trabalho autárquico a vertente social, como aspecto central e factor de qualidade do desempenho autárquico. Torna-se fundamental deslocar o eixo de avaliação (eleitoral) do trabalho institucional (sobretudo do trabalho autárquico) das obras públicas para a inserção social. Assim, passam a ficar no campo de competição política/estratégica os diferentes territórios no mercado eleitoral das políticas sociais para a inserção. Mobiliza-se também, desta forma, um dos recursos remanescentes das classes mais despojadas, ou seja a sua capacidade de decisão (eleitoral), que se torna uma efectiva capacidade de mobilização política e de mudança social (local e nacional). Tendo já referido o assunto em momento anterior, voltaremos a esta análise institucional mais à frente.

Tratar-se-á de defender a avaliação do trabalho institucional percebendo que a carga burocrática e o insucesso de intervenção institucional são, eles próprios, fortíssimos motivos para explicar a falta de atractividade e a falta de sucesso de muitos dos programas de inserção, assim como a falta de motivação de muitos dos beneficiários para serem incluídos nesses mesmos programas de inserção. Não pode, assim, servir de argumento de contestação às políticas sociais redistributivas o facto de ser possível vislumbrar o insucesso imediato da intervenção. A persistência dos aparentes insucessos é uma componente inerente às características estruturais dos problemas sociais, sem ser redutível às vontades ou às predisposições dos sujeitos beneficiários.

José Madureira Pinto sistematizou alguns dos impactos da aplicação do R.M.G. enquanto novo instrumento de política social (in *Expresso*, 25/09/1999 e 01/10/1999). Assim, para o autor, o R.M.G. tem permitido conter os níveis de pobreza, ao mesmo tempo que tem permitido controlar (e até inverter) processos de exclusão, pois apesar de existirem algumas expectativas a este nível que não são concretizadas, muitos beneficiários participam em acções de inserção que lhes proporcionam novas oportunidades. Devem também constatar-se os efeitos que o R.M.G. causou na reconsideração das políticas das instituições locais, pois, ao participarem com outras entidades na organização de programas de inserção, passam a assumir uma maior preponderância na abordagem das questões sociais, sobretudo na sua prevenção e passam a reivindicar junto do poder central algumas novas competências e meios. Por outro lado, o R.M.G. promoveu o desenvolvimento do trabalho em rede, que potencia o aproveitamento dos recursos locais para a resolução dos problemas que se revelam localmente e, com esta metodologia de trabalho, quebraram-se algumas barreiras institucionais e burocráticas e ainda alargaram-se as parcerias construídas. Esta medida deu maior visibilidade à problemática da vulnerabilização e visou encontrar respostas nas políticas socioeconómicas globais.

Na nossa perspectiva, pode assumir-se que o R.M.G., ao aplicar uma nova metodologia de intervenção e a construção de uma rede de apoio social num trabalho activo e preventivo, está a introduzir em Portugal novas modalidades de funcionamento do Estado-Providência, diferenciando os apoios em função das necessidades dos beneficiários, regendo-se por uma contenção das despesas públicas e incrementando a participação activa dos que tenderiam a reduzir-se à condição de "assistidos". Estas tendências só poderão consolidar-se através do desenvolvimento de medidas (como o R.M.G.) com tempo de maturação e articuladas com o princípio da territorialização da aplicação das políticas sociais e da coordenação aberta. Por outro lado, a mera prestação pecuniária oferece já alguma noção de estabilidade de rendimentos e de possibilidade de criação de um projecto de vida minimamente sedimentado.

A avaliação da importância do surgimento do R.M.G., em Portugal, é relativamente aceite como positiva. No entanto, percebe-se no discurso dos técnicos um relativo desapontamento face à medida, uma vez que o R.M.G. não conseguiu, no seu tempo de duração (ainda curto, diga-se), lograr as alterações burocráticas, administrativas e institucionais que já foram experimentadas noutros países europeus.

Se é verdade que a medida tinha a ambição de interligar, numa estratégia reticular, diversas instituições que trabalham no domínio do social, também é verdade que essa ligação reticular se tem dado (entrevista 1) "*de forma relativamente passiva por parte de um conjunto de entidades presentes na CLA*", donde se percebe um menor envolvimento de instituições até agora muito fechadas no seu reduto de intervenção. A mudança organizacional não é passível de uma imediata aplicação, nomeadamente quando estamos perante dinâmicas informais, conflitualidades locais, jogos de pressão e de poder entre as diversas instituição em presença no campo.

Assim, sem negar as enormes virtualidades dos objectivos de reorganização institucional que o R.M.G. trouxe para Portugal, a verdade é que essa mudança organizacional se está a dar de uma forma muito lenta e bastante passiva, como aprofundaremos seguidamente. Aliás, a medida tem contribuído para chamar ao debate das questões sociais algumas instituições outrora alheadas, como as IPSS ou as entidades de poder local, mas também tem sido visível (entrevista 2) que "*algumas dessas entidades transportam para a CLA as suas próprias convicções ideológicas e político-partidárias*", que tendem muitas das vezes a desvirtuar o debate. De facto, esta mesma subtil conflitualidade nota-se quando abordamos o representante eleito do poder autárquico. Aqui a argumentação inverte-se no sentido da defesa da constante incapacidade dos técnicos para darem resposta aos efectivos problemas com que diariamente os eleitos se deparam no terreno.

Da mesma forma, a malha burocrática e administrativa, passível de emperrar o funcionamento do sistema, é um outro obstáculo à prossecução dos melhores objectivos iniciais da própria medida. Assim, quer num, quer no outro caso, estamos perante uma avaliação da medida que começa por ser, em primeira instância, uma avaliação híbrida naquilo que respeita aos recursos organizacionais e às virtualidades de envolvimento de instituições numa lógica de parceria e de trabalho reticular.

Aliás, o princípio da coordenação aberta (e das parcerias) pode, muitas vezes, diluir-se nas conflitualidades existentes no terreno e dominantes (quer conflitos político-eleitorais, quer conflitos ideológicos, quer conflitos institucionais diversos), em vez de diluir essas conflitualidades. Trata-se, assim, de um trabalho de longa duração, articulado e paciente, que não pode esmorecer nas desregulações existentes e nas suas manifestações.

A medida justifica-se, é certo, pela incapacidade de dar resposta ao crescente aumento da pobreza e do desemprego e aos factores de vulnerabilização associados, desde logo à vulnerabilização de minorias étnicas e de outros grupos sociais. Mas sem a medida, a grande pobreza teria sido mais insuportável para muitos dos beneficiários. Graças à medida, puderam ter direito a uma vida um pouco mais "normal" e algumas perspectivas adicionais de projecto de vida, desde logo pela atenuação da intensidade da pobreza.

Se bem que a inserção dos beneficiários (evitando o processo de "instalação na medida"), por todos reclamada, não seja o aspecto mais forte aí presente, também é verdade que muito importa fazer do ponto de vista da formação, da qualidade da intervenção e da avaliação da intervenção das instituições, que a um nível mais ou menos local podem e devem intervir na criação de novas oportunidades de emprego a diversos níveis. De outra forma, a prestação poderá tornar-se uma mutação do subsídio de desemprego, com alguns efeitos perversos já referidos. De todos, retomamos aquele que nos parece mais importante, quer do ponto de vista da situação em concreto da realidade portuguesa, quer do ponto de vista da auto-representação dos próprios inquiridos: a estigmatização.

A este propósito, reproduzimos uma afirmação da técnica de Serviço Social que auscultou um desabafo de uma mãe solteira, que afirmava ter necessidade de provar que era uma inútil para receber a prestação. Esta exigência propiciadora de uma maior redução da auto-estima, leva-nos a pensar que importa rever a relação entre o indivíduo e as instituições, rever o contrato social e reorganizar os próprios instrumentos de intervenção institucional, para que eles não se transformem, eles próprios, naquilo que não querem que a medida seja: um instrumento de reprodução das vulnerabilidades e um instrumento de dependência estrutural.

Mantendo o enfoque na vertente da análise institucional, parece ser consensual aos três entrevistados, a existência de enormes debilidades da intervenção dos parceiros da Acção Social, nomeadamente das IPSS, que encontram, porventura, nos beneficiários do R.M.G. dois tipos de legitimação: por um lado, uma legitimação que passa pela possibilidade de recurso a mão-de-obra barata sob a forma de contratos de inserção de duração limitada e praticamente sem custos para as instituições, numa lógica extremada de "workfare"; por outro lado, uma legitimação pública que resulta da mera presença

(independentemente da avaliação qualitativa dessa presença) da instituição na Comissão Local de Acompanhamento.

Assim, a intervenção institucional deve atender a uma organização multidimensional das respostas (Anderson *et al.*, 2005), tendo em conta a fundamental necessidade de activação que visam essencialmente a promoção da inserção no mercado de trabalho, ao mesmo tempo atendendo a várias outras dimensões do processo de activação, como apoio de serviços sanitários, educativos, financeiros, respeitantes à habitação, entre outros. Trata-se, assim, de melhorar a coordenação das políticas de protecção social e das políticas de emprego a todos os níveis institucionais, em termos de planeamento, implementação e prestação de serviços (Anderson *et al.*, 2005).

Face a estes contornos, parece estranho que mesmo aqueles que muitas vezes dizem representar a designada sociedade civil, não tenham tido vontade de pôr os beneficiários do R.M.G., como já dissemos atrás, a participar na própria Comissão que enquadra a medida.

Vale a pena também sublinhar, na linha das afirmações feitas, que algum do esforço de formação resultante da implementação da medida deveria versar a formação dos próprios dirigentes das instituições envolvidas na aplicação da medida, para que, pelo menos a nível local, não se cometessem alguns atropelos ou mesmo alguns "aproveitamentos". Se nos referimos aos aproveitamentos, é porque é generalizadamente aceite pelos entrevistados que o recurso aos programas ocupacionais dirigidos a trabalhadores carenciados ou a trabalhadores subsidiados inscritos no centro de emprego local, tem servido para dispor de mão-de-obra barata, flexível, que passam a trabalhar sem os normais direitos inerentes ao trabalho e sem uma perspectiva muito evidente de futuro profissional. Transformam-se, desta forma, os beneficiários do R.M.G., em trabalhadores de 2.º nível, obrigando-os a estágios em instituições para justificar o benefício da prestação, sem que esses estágios e essas instituições consigam, de alguma forma, promover o verdadeiro objectivo dos estágios, isto é, a inserção com carácter mais duradouro dos beneficiários da medida.

De facto, os programas de actividade ocupacional, destinados a desempregados inscritos no centro de emprego, têm abrangido anualmente, ao longo dos últimos 8 anos, cerca de 40.000 pessoas, o que, para além de permitir subavaliar o desemprego, implica um uso abusivo em funções permanentes ocupando serviços com conteúdos funcionais

de postos de trabalho normais, em serviços do próprio Estado e sem qualquer contrapartida do ponto de vista dos direitos sociais para o trabalhador.

No caso português, das inúmeras queixas registadas na Provedoria de Justiça e no Ministério resultou, a 23 de Março de 2004, uma Recomendação ao Ministério da Segurança Social e do Trabalho[182] para que passasse a responsabilizar pessoalmente os dirigentes das entidades envolvidas pelo recrutamento destes trabalhadores. Isto vai no sentido da Recomendação do Provedor da Justiça, que considera intolerável o aproveitamento institucional de situações de vulnerabilidade social, precisamente aquilo que se passa com muitos dos programas de actividade ocupacional.

Mais uma vez, a ausência de avaliação da participação institucional na medida facilita aproveitamentos indevidos e consequências menos positivas desses mesmos aproveitamentos indevidos, nomeadamente o acentuar da estigmatização e o descontentamento por parte dos próprios beneficiários com a situação em que se encontram, quer naquilo que diz respeito ao curto prazo relativamente a identidades pouco valorizadas, quer naquilo que diz respeito aos projectos de vida de médio e longo prazo, quer naquilo que diz respeito à criação de projectos de vida valorizantes.

A avaliação institucional, numa perspectiva quantitativa e numa perspectiva qualitativa, permitiria reequacionar muitas das rápidas conclusões com que se interpretam os beneficiários da medida. De facto, parece não ter ainda sido ultrapassada a tendência outrora presente em muita da intervenção comunitária, que passava mais pela assistência e pela caridade do que pela inserção social. Mais ainda, quando esta assistência disfarça utilizações abusivas de mão-de-obra barata, "dócil" (porque sem direitos e sem capacidade reivindicativa) e que pode assim cumprir, em condições vantajosas para as instituições, tarefas de rotina e preencher postos de trabalho com evidentes ganhos para a instituição. No entanto, não se pode retirar daí a evidência de ter resultado um claro benefício do ponto de vista da formação ou da requalificação para o beneficiário em questão, até porque, como reconheceram os entrevistados (ver entrevista 1), estes tendem a ficar adstritos a tarefas de rotina desqualificantes e desqualificadas.

A solução poderia passar por uma integração a tempo parcial em projectos enquadráveis nos actuais programas ocupacionais, mas deixando uma parte idêntica do

[182] Aspecto já atrás enunciado e explicado.

dia para formação, quer formação em sala de aula, quer formação em contexto de trabalho, que permitisse de facto colmatar algumas das debilidades que tendem a perpetuar os mecanismos de dependência que afectam os sujeitos e os grupos. Desta forma, garantir-se-ia a manutenção em algumas rotinas ligadas ao trabalho (o horário, o relacionamento interpessoal e a diversificação de experiências), paralelamente a uma dimensão central ligado à formação e à qualificação dos sujeitos beneficiários. No entanto, estas virtualidades da relação laboral reforçam-se na medida do próprio reforço do vínculo laboral. Assim, tornam-se incompreensíveis algumas estratégias institucionais de pretensa integração, cujos resultados são exíguos, não tanto por razões ligadas aos sujeitos, mas pela estruturação da intervenção. Referimo-nos, mais uma vez, aos Programas Ocupacionais, interessantes no que respeita aos objectivos da sua intervenção, mas pouco defensáveis pela prática concreta. Na verdade, trata-se de um instrumento de intervenção que tem vindo a reproduzir vulnerabilidades, pela utilização excessiva e reprodutora de mão-de-obra barata. No entanto, essa mão-de-obra barata, utilizada com o pretexto da possível integração, tem vindo a suprir necessidades permanentes que deveriam implicar efectiva contratualização laboral. Assim, ficam desvirtuados os objectivos da medida e ficam mantidos os ténues laços com o mercado de trabalho por parte dos sujeitos "beneficiários"[183].

De facto, o potencial de inserção ou de reinserção inerente às origens do R.M.G. e posteriormente do R.S.I., parecem ficar hipotecados pelo carácter valorativo e ideológico com que são apropriadas, no debate político e ideológico, as palavras rendimento (entendidas como qualquer coisa de perene e muito significativo do ponto de vista financeiro) e garantido (entendido como alguma coisa que, mais uma vez, tem um cariz de perenidade e não parece não depender de critérios, como de facto acontece). Já no que respeita ao R.S.I., a palavra inserção parece ter, nomeadamente na opinião dos técnicos, uma apropriação pejorativa, quando não estigmatizante, na medida em que assume os beneficiários como cidadãos já em fase de dessocialização e em fase de fractura dos laços com a sociedade. Apesar disso, o vocábulo prolifera na produção legislativa e nos instrumentos de intervenção, sendo que as virtualidades teóricas do conceito de inserção parece-nos poder contribuir melhor para a análise e para os objectivos da medida, assim como para o envolvimento das parcerias.

[183] Que, assim, beneficiam mais dos efeitos perversos do que dos objectivos iniciais e pronunciados.

Ora, de facto, o que acontece na grande generalidade dos casos, é que o acesso ao R.M.G. dá-se numa fase numa fase já crítica do laço social dos sujeitos, mas ainda, em muitos casos, numa fase em que a fractura social não está consolidada. Desta forma, o carácter estigmatizante da denominação é também, embora podendo parecer um aspecto menor, uma questão bastante significativa do ponto de vista da auto-estima e da apropriação mais ou menos estigmatizante que a sociedade em geral faz dos beneficiários. Por outro lado, como já vimos antes, a demora na atribuição e no pagamento da prestação contribui para induzir mais vulnerabilidade nos indivíduos. De facto, a necessidade e o direito à prestação não são compatíveis com atrasos burocráticos que, sob o argumento da possível fraude, tendem a prolongar o problema e, nessa medida, mesmo a reforçá-lo. Na perspectiva de que a medida é um *direito*, importa partir do pressuposto de confiança nos cidadãos[184], evitando assim delongas penalizadoras para os sujeitos carenciados.

A desvalorização institucional é o produto de lógicas, de constrangimentos e de rotinas (Capucha, 2005), de uma cultura institucional, assim como da avaliação dos critérios dos técnicos, tantas vezes sem serem objectivados ou formalizados. As boas práticas são desvalorizadas ou mesmo contrariadas pela "estabilidade" vivida à custa da manutenção de equilíbrios muitas vezes nivelados "por baixo".

Deparamos com apreciações críticas negativas relativamente à participação de algumas instituições ou à sua não participação de todo na gestão local da medida. Referimo-nos em concreto a muitas Instituições Particulares de Solidariedade Social e algumas instituições mormente ligadas às Câmaras Municipais[185] que, por razões diversas, preferem ficar numa situação de exterioridade relativamente à gestão da medida, quando representam, não raras vezes, importantíssimos vectores de manutenção ou de reconstrução dos laços sociais. Referimo-nos, nomeadamente, a toda a área da gestão da habitação pública, assim como à gestão na área da saúde e na área do emprego.

Esta não participação de entidades relevantes do ponto de vista da sua área de intervenção e do seu potencial para o sucesso dos processos de reinserção social[186],

[184] Pressuposto que a administração pública já adoptou noutros sectores, nomeadamente nas Finanças, alterando o sistema de declaração de rendimentos e os seus meios e momentos de prova.
[185] As próprias autarquias, as empresas municipais do sector social, etc.
[186] No caso de V. N. de Gaia, a ausência intencional da GaiaSocial, EM, empresa municipal responsável pela habitação social.

pode hipotecar muitos dos resultados da componente do "programa de inserção", deixando a medida praticamente adstrita à prestação pecuniária naquela que é um dos constrangimentos da medida resultante da inércia institucional ou das rotinas de funcionamento de muitas das instituições com intervenção na área social.

Constatamos, assim, que o R.M.G., na sua filosofia inicial de implementação, pretende promover a participação democrática dos cidadãos na vida cívica. Esta nova dimensão deste instrumento de política social exige mudanças nas estratégias e nos meios de trabalho utilizados pelos técnicos no desenvolvimento do seu próprio trabalho social. Além disso, torna-se evidente o necessário reconhecimento da multidimensionalidade da intervenção social, já que se conclui que os processos de vulnerabilização dos indivíduos são de origem diversa e exigem uma análise e um tratamento qualitativo.

Uma das dimensões potencialmente excludentes diz respeito às próprias políticas sociais e à viabilidade que conferiam ao problema que tratamos. Quer dizer, por ter sido reconhecido através do R.M.G. o direito social de todos a um nível mínimo de vida, alargaram-se às várias manifestações de exclusão o direito à protecção, quando era muitas vezes esquecido, como no caso da protecção a várias tipologias familiares não devidamente tratadas pelas políticas sociais. Para que o processo de inserção dos beneficiários do R.M.G. seja conseguido, não basta a participação do Estado, dos técnicos da acção social, dos poderes locais e das instituições, para criarem oportunidades de inserção. É necessário aliar este trabalho de parceria à sensibilização dos contextos locais para a importância desses processos de inserção social. O trabalho participado por todas as entidades envolvidas no funcionamento das Comissões Locais de Acompanhamento com os beneficiários e a sensibilização das populações locais para a necessidade de inserção evitam que o R.M.G. se transforme numa prestação unicamente pecuniária.

Se as coisas se passam a este nível do ponto de vista organizacional, já quando questionados sobre as consequências práticas da medida junto dos titulares e dos beneficiários, podemos constatar uma relativa unanimidade dos entrevistados institucionais na defesa da importância do Rendimento Mínimo Garantido. Assim, a medida teve, na perspectiva dos entrevistados, algumas funções de importância acrescida, quer para a vida individual, quer para o aumento da coesão das comunidades. Desde logo, a medida significou um acrescento de rendimentos para muitas famílias

que, por situações conjunturais ou por situações estruturais, passaram a viver em condições bastante precárias do ponto de vista dos rendimentos e da sustentação do agregado familiar. Esta vertente assume particular importância, na medida em que muitos dos processos de empobrecimento são processos relativamente rápidos e circunstanciais, podendo dar-se a propósito de um despedimento, de um acidente de trabalho (do único membro do agregado que usufrua de rendimentos) ou de uma doença. O R.M.G. assume, nesta perspectiva, um conjunto de virtualidades de resposta imediata, diríamos de "amortecedor social", em face de um conjunto de problemas com que os agregados familiares se passam a deparar. Em face disto, não é de estranhar que as demoras na avaliação dos processos e na atribuição do rendimento e as elevadas malhas burocráticas sejam sempre referidas como importantes obstáculos ao bom funcionamento da própria medida.

Por outro lado, a medida assume uma consensual importância numa perspectiva de dotação de alguns rendimentos a muitos agregados que se encontravam a viver já numa situação de relativa penúria e sem qualquer tipo de rendimentos (formais). Quando complementado com um programa de inserção eficaz, o R.M.G. passa a assumir uma dupla componente – a dos rendimentos e a da inserção – passível de contribuir positivamente para a melhoria das condições de vida de agregados em situação de enorme precariedade. Mais uma vez, a avaliação é díspar: se do ponto de vista dos rendimentos a medida parece cumprir as suas funções mais elementares, já do ponto de vista da capacidade de enquadramento de um programa de inserção, as coisas parecem não funcionar de forma tão efectiva. Aliás, a este nível, são exactamente as técnicas de Serviço Social a sublinharem a ausência de empenho de muitas das instituições locais presentes na CLA para a edificação de parcerias e de projectos tendentes à criação de efectivos programas de inserção[187]. Não é, aliás, de estranhar que estas afirmações sejam relativamente consensualizadas, uma vez que, se os efeitos da atribuição de um rendimento mensal se podem sentir imediatamente em algumas práticas e modos de vida dos agregados, já os efeitos estruturais da edificação da medida na criação de um programa de inserção e os efeitos organizacionais do seu funcionamento apenas são perceptíveis num tempo mais longo.

[187] Há um domínio ideológico e mesmo partidário na decisão quanto ao envolvimento de instituições que se manifestam em oposição ao R.M.G. e têm, *a posteriori*, que participar na sua gestão. Consequência: tendem a não participar.

Ao mesmo tempo, se a avaliação da situação actual, naquilo que diz respeito às dinâmicas institucionais reticulares, é pouco optimista, as coisas mudam quando os entrevistados são confrontados com as expectativas a médio e a longo prazo. Aqui, existe também uma relativa unanimidade na aceitação das virtualidades da medida, naquilo que diz respeito à mobilização institucional, ao trabalho em rede, à capacidade de envolvimento de instituições outrora arredadas da acção social e às próprias virtualidades da medida para a mudança de práticas e de técnicas de abordagem aos processos de vulnerabilização social. Um dos aspectos que importa reter, quando nos referimos ao "sucesso" da medida, tem que ver, mais uma vez, com a enorme dificuldade em vencer algumas inércias e rotinas passíveis de dificultarem a aplicação da medida.

Desde logo, a complexa estrutura de funcionamento da medida, quer ao nível distrital, quer ao nível concelhio, não tem ainda uma correspondente capacidade de resposta naquilo que diz respeito aos recursos humanos e aos meios logísticos disponíveis. Se os recursos humanos são relativamente escassos, quer do ponto de vista técnico, quer do ponto de vista administrativo, também é verdade que existe uma certa obsolescência dos equipamentos (informáticos e outros) postos à disposição dos Núcleos Executivos das CLA. Estes factos provocam atrasos na avaliação dos processos, dificultam cruzamentos de dados e complexificam o tratamento da inúmera informação e dos inúmeros procedimentos burocráticos exigidos pela medida. Também aqui a coordenação institucional é relativamente posta em causa: se às entidades locais (nomeadamente às Câmaras Municipais) são levantadas uma série de exigências, também se percebe alguma incapacidade (e ainda algum alheamento propositado) na participação muito efectiva das entidades do poder local e na disponibilização de meios logísticos para os trabalhos a desenvolver. Exemplos relativos à pesquisa de informação, aos contactos institucionais ou à criação das Cartas Sociais Concelhias[188], demonstram a ainda relativamente imberbe capacidade de articulação e de envolvimento dos poderes políticos locais, que não foi beneficiada, aliás, pela implementação do Rendimento Social de Inserção.

Importará sublinhar uma expectativa e, simultaneamente, uma convicção dos técnicos entrevistados, naquilo que diz respeito à convicção de que o R.M.G. se assumirá, a médio e a longo prazo, como a mais importante, a mais estruturada e a mais

[188] Ao nível educativo, social, de segurança, etc.

consequente medida de política social alguma vez criada. Podemos mesmo perceber, a propósito de uma das entrevistas (entrevista 2), que "*o Rendimento Mínimo Garantido tenderá a alargar o seu campo de acção, podendo até, no médio prazo, substituir algumas prestações relativamente obsoletas ou com uma ineficácia comprovada*".

8.2. Avaliações dos efeitos da medida

Passamos a uma perspectiva de abordagem incidindo sobre um conjunto de receios identificados pelos entrevistados quanto ao funcionamento da medida. Esses receios podem ser definidos no trinómio "habituação", "estigmatização" e "inconsequência".

Percebe-se de todas as entrevistas um acentuado receio pelo facto da medida se poder tornar presente na vida dos indivíduos de forma perene, sem neles criar uma motivação adicional para a inserção no mercado de trabalho. Estaríamos, assim, perante um mecanismo de reprodução que se caracteriza por ser um instrumento de dependência assumida, associado a uma desmotivação para a inserção. A este nível, alguns grupos parecem, na perspectiva dos entrevistados, mais passivos do que outros: as minorias étnicas (nomeadamente os ciganos), os desempregados de longa duração (nomeadamente com idade mais avançada) e os beneficiários do R.M.G. (que acumulam rendimentos do trabalho informal) parecem ser os grupos mais propensos a esta habituação que a medida pode criar.

Intervém neste processo uma crescente "desafeição ao trabalho" e à escola que resulta da criação de mecanismos de rejeição relativamente ao trabalho e às rotinas de inserção laboral, que se tornam estruturalmente dificultadores da inserção por via do trabalho. Impõe-se, assim, a consideração de mecanismos complementares face à lógica do "workfare", uma vez que se antecipa o seu insucesso junto de alguns sectores dessas populações. Assim, a lógica do "workfare" e a prevalência da "ética do trabalho" (defendendo a importância do trabalho como vector de integração), associadas a um mercado crescentemente desregulado, torna os empregados descrentes de uma reivindicação consequente e de efectivas melhorias de condições de trabalho, desencorajando as formas de acção colectiva. Ora, a ética do trabalho não tem provimento efectivo para além dos discursos ao serviço do sistema e da estigmatização

dos beneficiários; o mercado de trabalho desregulado e sem qualidade promove tudo menos a dedicação e a vocação para o trabalho. A ética que parece culpar os desempregados por não se esforçarem para o trabalho, é a mesma que é posta em causa por um sistema económico que desqualifica, fragiliza e descompensa o próprio trabalho.

Ao invés, o segundo vector – a "estigmatização" – pode ter consequências negativas nos beneficiários que estão à partida mobilizados para um projecto de inserção, para uma estratégia de intervenção, mas que associam o benefício da medida à "vergonha social" resultante desse mesmo benefício e à percepção de um julgamento social negativo. Ainda mais esta questão se torna fundamental, quando a estigmatização parece ser tão mais acentuada quanto maior é a motivação para uma estratégia de inserção. De facto, os beneficiários que entendem a medida como uma mera atribuição pecuniária (à qual se vão habituando) não parecem muito preocupados nem afectados com o estigma associado ao benefício. Pelo contrário, os beneficiários que perspectivam o R.M.G. como um patamar de reinserção social podem ter no estigma um enorme bloqueio (pessoal, de auto-estimas, representações sociais...) ao seu projecto de inserção.

Finalmente, no terceiro vector, a "inconsequência" pode ser o resultado dos dois vectores anteriores, quer dizer, nota-se nas palavras dos entrevistados (sobretudo nas palavras dos técnicos) um relativo receio de que a medida possa não ter as consequências mais esperadas, uma vez que tem menos de programa de inserção e mais de atribuição pecuniária relativamente rotineira. Nessa perspectiva, estaríamos perante mais uma medida de protecção social com um cunho estritamente pecuniário e casuístico. A verificar-se, isso atentaria contra o que foi caracterizado como uma medida de política social estruturada e estruturante dos próprios mecanismos de protecção social aos mais desfavorecidos.

Esta tríade de receios exige, na percepção dos entrevistados, uma forte mobilização institucional (nacional, regional e local) tendente ao aumento das perspectivas de sucesso da medida, naquilo que diz respeito à efectiva inserção social dos mais desfavorecidos. Associada a estas inércias institucionais, é possível perceber a apreensão por parte dos técnicos, devido à existência de algum desconhecimento da realidade socioeconómica do concelho e das próprias freguesias que o constituem. Este desconhecimento é tanto mais preocupante quanto é passível de se percepcionar, quer ao nível técnico, quer ao nível dos eleitos locais. Muitas das vezes, um

desconhecimento substituído por um conjunto de noções de senso comum e meramente casuísticas. Este desconhecimento técnico e institucional tende a acentuar a incapacidade para edificar um conjunto de respostas efectivas aos sujeitos mais débeis e vulneráveis aos processos de fragilização social.

No que diz respeito às necessidades de acompanhamento da situação social dos agregados beneficiários do R.M.G., parece-nos clara a defesa, por parte de todos os entrevistados, de um necessário envolvimento dos técnicos numa lógica de acompanhamento familiar, com o objectivo de assegurar mais-valias da atribuição do R.M.G., mas, ao mesmo tempo, de encontrar outras respostas para problemas que existam paralelamente no próprio agregado (sejam problemas ao nível da habitação, ao nível da saúde, da formação, do acompanhamento de crianças em idade escolar, de prevenir situações de trabalho infantil, etc.). Este acompanhamento tendencialmente individualizado[189] necessitaria de um conjunto de condições técnicas e logísticas claramente inexistentes no momento presente. Note-se, aliás, que o maior envolvimento técnico junto dos problemas sociais é também sentido pelo eleito local (entrevista 3), que defende que "*esse acompanhamento deve ir aos locais onde vivem os agregados, nomeadamente quando estes se inscrevem em zonas problemáticas, como bairros de habitação social ou territórios degradados*". Aliás, esse acompanhamento parece garantir, na opinião dos entrevistados (entrevista 2), "*um efectivo mecanismo de impedimento a processos de reprodução social e de situações de vulnerabilização*".

Quando questionados sobre as principais vulnerabilidades do funcionamento da medida, há uma certa reincidência na identificação dos mecanismos de combate à fraude, da demora na atribuição e do próprio valor atribuído (muitas vezes escasso face às necessidades efectivas), assim como a inexistência de outros instrumentos no âmbito da Segurança Social para complementar a atribuição do rendimento. Aliás, a fraude parece preocupar mais o representante da instituição política local, porventura por se encontrar alheado do próprio funcionamento mais interno da medida. Ao invés, os técnicos parecem "aceitar" a fraude como uma consequência menos da medida e mais do sistema fiscal que enquadra parcialmente a execução da medida. Por outro lado, a fraude no Rendimento Mínimo não é entendida pelos técnicos como um aspecto mais preocupante do que a fraude verificada em várias outras medidas de política social (como o subsídio de desemprego ou as baixas médicas). Ora, é mesmo convicção dos

[189] Numa lógica de acompanhamento do agregado como um caso específico.

técnicos entrevistados (entrevista 1) que "*o Rendimento Mínimo é a medida de política social menos propensa à fraude que tem o sistema de protecção social português*".

Ainda assim, para os técnicos, a identificação da fraude como uma debilidade do funcionamento da medida serve para abordar e justificar uma problemática a montante da própria fraude, que tem que ver com a ausência de recursos (humanos e logísticos) para a aplicação integral da medida e também com os ataques ideológicos de que a medida é alvo.

Do ponto de vista da eficácia da medida, o envolvimento dos próprios beneficiários num projecto de inserção é seguramente um aspecto central. Mas este é também um factor fundamental para identificar alguma "*apatia cívica*" verificável numa grande maioria dos beneficiários (entrevista 3). Esta apatia cívica é definida (entrevista 3) como a "*ausência de redes de convívio e de influência e como a fraca disponibilidade para participar nos diversos momentos e nos diversos patamares da vida colectiva*". Assim, a apatia cívica (utilizando o termo referido pelo entrevistado 3) parece ser aqui uma condição do próprio beneficiário, mais do que uma consequência da sua condição vulnerável e assistida. Aliás, esta apatia cívica servirá também para justificar (entrevista 3) "*uma desmotivação na procura de um emprego, de melhores níveis de vida*" e uma explicação para uma certa habituação/acomodamento aos instrumentos de política social.

Aliás, a desmotivação resulta menos de decisões tanto quanto possível autónomas dos indivíduos, e mais de um processo socialmente induzido e construído de "desafeição ao trabalho", gerada por uma cultura de não trabalho e por uma possível "habituação" a esse modo de vida, cuja persistência tende a tornar-se irreversível. Note-se que a transição para o mercado de trabalho faz-se, na esmagadora maioria dos casos, por processos de transição temporária e de curto prazo, normalmente em contexto de desvalorização social promovida por programas ocupacionais que interessam mais à satisfação de necessidades institucionais pontuais e sem perspectivas de futuro, do que aos objectivos de reinserção socioprofissional dos sujeitos desempregados (que, aliás, raramente chegam a discernir os caminhos para a materialização desses objectivos).

O R.M.G. parte do princípio inovador da "reorganização institucional" e do pressuposto de uma "coordenação aberta interinstitucional", com virtualidades do ponto de vista da troca de experiências e dos ajustamentos institucionais fundamentais à adaptação dos procedimentos e à recalibragem das acções institucionais. Estas

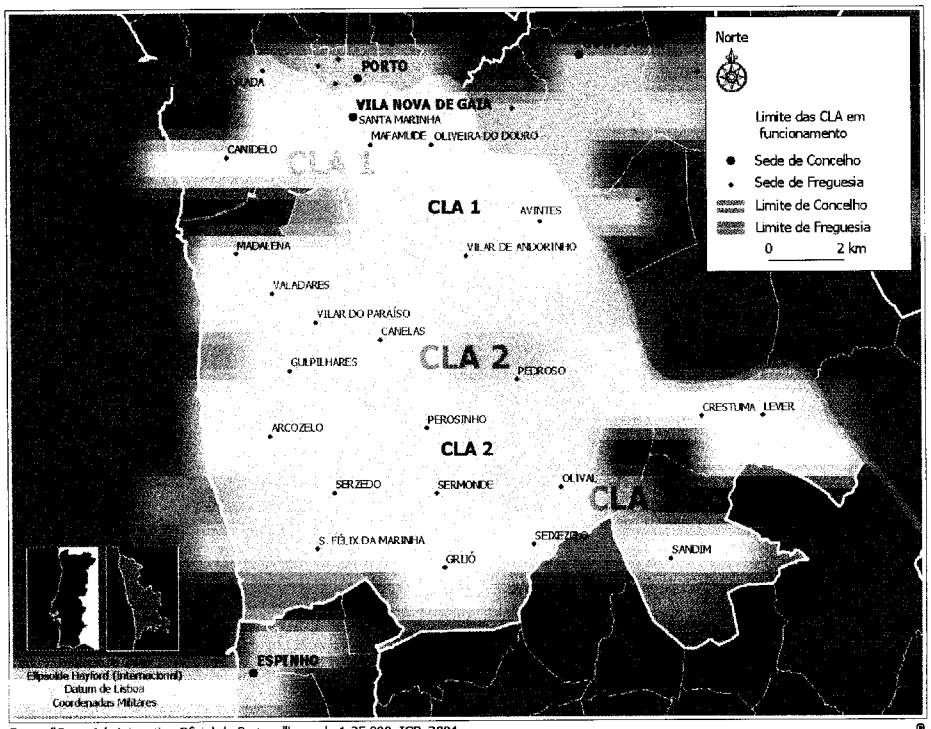
virtualidades, encontrando dificuldades no terreno, assumem-se como objectivos fundamentais para nortear as políticas sociais em contexto local.

De facto, "*os principais problemas que se colocam às instituições relativamente à inserção da população-alvo prendem-se (...) com dois factores. O primeiro consiste na inclusão no mercado de trabalho (...) que pode ser associado, quer à descoincidência entre o que é requerido pelo sistema de emprego e as competências adquiridas no sistema de formação/educação (...). O segundo é a insuficiência e desarticulação das estruturas, das ofertas e das respostas existentes*" (Garcia, 2000: 187). Ora, o envolvimento de uma rede institucional numa lógica participada de parceria é fundamental para reabilitar a noção de *empowerment* (Friedmann, 1996), quer na perspectiva da capacitação e da mobilização de recursos dos indivíduos, quer na perspectiva da mudança organizacional.

No caso concreto de V. N. de Gaia, é possível discernir uma actuação institucional frágil e pouco consistente, intencionalmente pouco organizada e visando, sempre que possível, um protagonismo mediático autárquico e uma certa instrumentalização institucional, tendo em vista potenciar esse mesmo protagonismo. Trata-se de verificar o utilitarismo político e partidário dos (poucos) envolvimentos institucionais, numa lógica menos próxima da mobilização para o trabalho interinstitucional (Entrevista 3). Estas formas de posicionamento, não anulando as possibilidades de activação e de coordenação institucional, dificultam os processos e criam desconfianças institucionais problemáticas. De facto, o poder local pode, pelas suas disponibilidades e preponderância institucional local, ser um factor indutor de dinamismo, como pode ser um factor inibidor[190].

[190] Deixando margens de acção mais reduzidas às demais instituições. Se é verdade que as Câmaras Municipais não são imprescindíveis na organização da Rede Social, também é verdade que a sua presença ou ausência faz muita diferença, quer pela positiva, quer pela negativa.

Mapa 8 – Proposta de re-ordenamento das CLA de V. N. de Gaia



Fonte: "Carta Administrativa Oficial de Portugal", escala 1:25.000, IGP, 2004.

2006 gabinete de cartografia e comunicação gráfica

Assim, da análise efectuada e das tendências verificadas, a existência de três CLA (conforme mapa anterior), em vez das duas actuais, poderia melhor responder às necessidades existentes e aos problemas sociais, numa lógica de maior operacionalidade e envolvimento institucional. Esta re-organização tem, desde logo, em conta as características evidenciadas nos territórios, na organização instituicional e nas suas dinâmicas, podendo melhor responder à relativa vastidão do território de V. N. de Gaia e adequá-la à estrutura organizacional e institucional existente. De facto, a actual CLA 2 tem uma diversidade muito acentuada de problemas, que não têm mobilizado respostas de forma tão evidente com a actual estrutura. A proposta resultante da pesquisa assume uma organização institucional assente no critério de respostas coerentes a *problemáticas* homogéneas, mais do que a meros critérios de contiguidades territoriais. Se é verdade que a contiguidade espacial é relevante (desde logo por razões logísticas), também é verdade que não é possível deixar de priorizar o critério das *problemáticas* (das suas relativas homegeneidades) e da *articulação institucional* como os mais relevantes na organização das respostas sociais.

A proposta vai igualmente no sentido de considerar a possibilidade da integração do concelho de Espinho na CLA 2. Embora seja um concelho autónomo, não parece ter

um contingente de pessoas, de problemas e de heterogeneidade que impedissem essa hipótese. O concelho de Espinho tem um contingente populacional de 33.701 habitantes (um valor idêntico ao número de habitantes das freguesias urbanas de V. N. de Gaia) (INE, 2002), distribuídas pelas cinco freguesias[191], e com problemáticas muito idênticas às situações sócio-económicas dos territórios limítrofes de V. N. de Gaia[192].

Assume-se, assim, a necessidade de ultrapassar a ambiguidade institucional do concelho de Espinho (dependente do Centro de Emprego de V. N. de Gaia, por um lado, do Centro Distrital de Segurança Social de Aveiro, por outro, da Área Metropolitana do Porto[193], do Distrito de Aveiro), e relevar as acentuadas similitudes socioeconómicas e a articulação e coordenação de respostas e de dinâmicas institucionais. Trata-se, no entanto, de uma possibilidade que, tendo sentido do ponto de vista da análise, só poderia ser concretizada à luz de um processo participado pelas várias entidades envolvidas.

O alargamento da intervenção nos domínios da protecção social a outras entidades que não o Estado (o poder local, por exemplo), teve a ver com a necessidade de conceder uma maior eficácia e proximidade à intervenção pública e com a necessidade de ultrapassar os entraves financeiros com que o Estado se debate. O desenvolvimento do poder local e das redes de parceria que vão procedendo ao planeamento estratégico conseguem obter uma perspectiva mais aproximada das realidades locais. Os vários parceiros locais definem estratégias de acção e envolvem a própria população na procura das soluções mais adequadas aos problemas de pobreza e exclusão social. A problemática da territorialização não deve, portanto, ser entendida como um conjunto estático de indivíduos, infra-estruturas e habitações, mas *"como um elo de mediação entre estes elementos físicos e o conjunto de relações sociais que aí se estabelecem"* (Fangueiro, 2002: 21). Aliás, como defende Luís Capucha, tem sido *"a intervenção política a estar na base de boa parte dos estudos que colocaram a questão dos territórios da pobreza no centro da análise, realizados ou no quadro de processos de avaliação de programas, ou como instrumentos de diagnóstico em projectos locais (...). Muitas medidas e programas da última década tiveram como eixo de intervenção o próprio território. A lógica de aproximação às pessoas não é feita em função de*

[191] Silvalde, Paramos, Anta, Guetim e Espinho.
[192] Embora não tenha tido um enfoque privilegiado na nossa análise, a situação de Espinho acabou por se tornar evidente num contexto mais vasto de análise. Daí a referência que aqui deixamos.
[193] É o único concelho do Distrito de Aveiro nestas circunstâncias e um caso exemplificativa de desorganização institucional.

problemáticas específicas, mas das zonas onde elas se encontram concentradas e onde tais problemáticas se cruzam" (Capucha, 2000a: 13).

Aliás, quando não se verifica a existência de um planeamento estratégico territorial, as acções desenvolvidas pelos vários parceiros sociais são acções descontínuas, que muitas vezes rivalizam entre si, não conseguindo encontrar uma necessária articulação das iniciativas em curso. Assim sendo, e subsistindo então uma grande dispersão de medidas e pouca clareza nas competências (próprias ou delegadas), muitos locais acabam por ter uma sobreposição de respostas, enquanto que outros locais ficam pela escassez de acções concretas e rápidas, acentuando-se as disparidades regionais.

Esta tendência acumula-se com a relativa desorganização institucional e falta de coerência entre as acções e entre os diferentes serviços. Assim, por exemplo, o Centro de Emprego abrange V. N. de Gaia e Espinho; o R.M.G. não; ao mesmo tempo, estamos em presença de dois distritos diferentes, o que resulta de dois centros distritais de segurança social também diferentes. A comunicação fica dificultada e a coordenação horizontal encontra obstáculos. Não só não há muitas possibilidades de coordenação institucional, como se verifica a desorganização dos diferentes serviços, quer do ponto de vista do território, quer do ponto de vista da definição de políticas intersectoriais.

Por outro lado, a diminuta presença de pessoal técnico, situação dificultada pelo alheamento de algumas instituições com recursos técnicos disponíveis (o que seria interessante numa lógica de "adicionalidade" e de coordenação das respostas), impede a possibilidade de "acordos de inserção" vocacionados para uma abordagem direccionada para os indivíduos e para os agregados familiares (entrevista 1). Restam os tratamentos e as respostas generalistas, burocráticas e nada assentes nas especificidades das situações e dos problemas (entrevista 3).

É verdade que a situação tende a evoluir, embora com muita lentidão. Essa evolução é induzida directamente pela medida, mas no seu longo caminho vai permitindo a criação de múltiplas dimensões de contestação à medida (Entrevista 3), desde logo pela ausência de resultados rápidos. Aliás, é interessante verificar que aqueles que menos acreditam nas virtualidades da medida nos processos de inserção

são, ao mesmo tempo, aqueles que mais rapidamente querem identificar os resultados[194].

Os "envolvimentos técnicos" são, assim, meramente casuísticos e assentes na necessidade de cobertura de situações sociais que ultrapassam as possibilidades técnicas. Em V. N. de Gaia existem mais de 13.000 titulares da medida, estando disponível um corpo técnico de 5 pessoas. Aos objectivos iniciais de forte acompanhamento dos beneficiários, sucede uma lógica de crescente abandono ou de mero acompanhamento burocrático, o que não favorece o envolvimento cúmplice entre o técnico e o beneficiário (indivíduo e agregado) no projecto de inserção. Ao princípio da activação dos beneficiários sucede a prevalência da subsidiação dos beneficiários. Ora, como sustentam Luís Capucha e Maria das Dores Guerreiro, "*o desenho de cada programa de inserção, construído numa base local e de grande proximidade, deve estar adaptado a cada situação concreta de cada pessoa e família*" (Capucha e Guerreiro, 1997).

Por outro lado, muitas vezes os próprios serviços não querem comunicar. Isso resulta, por exemplo, do alheamento institucional da GaiaSocial, EM[195], que dificulta a intervenção organizada e a troca de informações (em problemas territorializados nos bairros sociais) com outras entidades, como a Comissão de Protecção de Menores ou outras. Se por vezes se verifica incapacidade de intervenção (desde logo por ausência de cruzamento de informação), noutros casos verifica-se a duplicação de esforços para um mesmo objectivo (entrevista 2).

Ora, mais do que "instalados na medida", os beneficiários tendem a ficar "à espera de vez" para serem mobilizados para a inserção.

A própria noção de activação institucional fica amputada em detrimento da dependência e do possível fortalecimento dos seus mecanismos. As instituições manifestam dificuldades em ultrapassar a tendência para uma abordagem assente nas rotinas estabelecidas e sem condições efectivas para a mudança de práticas e de modelos de actuação. A sectorialização das intervenções, na prática concreta, prevalece muitas vezes à fundamental articulação e transversalidade das políticas de inserção.

---

[194] Ou não querem, porque uma das formas de contestar a medida é exigir resultados imediatos, quando se percebe que ela só pode agir numa lógica processual e de prazo mais alargado.

[195] Empresa que gere, por delegação de competências, a habitação social do concelho e que se recusou, desde o início, a integrar a Rede Social.

Mais uma vez, o princípio da interinstitucionalidade é fundamental para a mudança efectiva das práticas tradicionais.

Por outro lado, a perspectiva da territorialização das políticas de inserção (mais um instrumento de especificidade da abordagem da medida) pode ceder lugar ao centralismo ou à reprodução do modelo centralista (do Estado central para o "Estado local"), que assim pretende assumir (ou controlar) as dinâmicas sociais e institucionais emergentes localmente. Ora, estas práticas contrariam o princípio da interinstitucionalidade e dificultam o processo. De facto, "*o combate à exclusão social tem de ser desenvolvido com políticas locais, articuladas ao nível nacional e global*" (Centeno, *et al.* 2001: 42).

Aliás, não deixa de ser relevante que, em alternativa a uma lógica de responsabilização e de cooperação entre os actores institucionais, impere uma lógica de delegação de responsabilidades, nomeadamente direccionada à Câmara Municipal. É o efeito do reconhecimento das limitações, mas é também o resultado de desmotivações institucionais e técnicas face às inércias que teimam em resistir[196].

As sinergias institucionais passíveis de facilitarem a emergência de múltiplos e diversificados caminhos para a inserção, podem ver-se confrontadas com a inevitabilidade de um acompanhamento meramente burocrático dos beneficiários (entrevista 1). Muitas vezes, aliás, nem essa dimensão é conseguida. Conforme foi possível verificar, apenas por via da autodeclaração dos beneficiários no que respeita à sua situação (de agregado, na profissão, de rendimentos, etc.) é possível aos técnicos manterem actualizado o conhecimento sobre os agregados. Se a responsabilização individual dos beneficiários é fundamental, o conhecimento atempado destas mudanças impediria uma parte de fraudes e de atrasos nas correcções, evitando gerar situações incómodas do ponto de vista da devolução de verbas entretanto auferidas. Por outro lado, se existem dificuldades de acompanhamento das características dos agregados, maiores limitações existirão em organizar uma estratégia personalizada de inserção.

A escassez de recursos técnicos e de meios disponíveis é muitas vezes uma explicação taxativa e reducionista para os fracassos institucionais. No entanto, tendo em conta as características do concelho, das disponibilidades e da organização existente,

[196] E resultado do reconhecimento de um processo utilitarista e instrumental definido em prol da manutenção dos protagonismos das instâncias políticas locais. O poder local criou inúmeras expectativas face ao seu desempenho nos domínios da acção social, que parece resistir a cumprir.

tratam-se, de facto, de explicações importantes para a compreensão dos problemas da medida (entrevista 2).

Se a medida acentua a relevância na inserção por via da formação e das qualificações como instrumentos de empregabilidade, muitas vezes a prioridade é dada à activação pela dependência acentuada[197]. Trata-se de uma consequência da predominância da lógica burocrática no tratamento dos beneficiários. Ao princípio da prevenção impera o princípio do assistencialismo sempre que estas dinâmicas se perenizam. Disso ressente-se a dinâmica de organização de candidaturas a programas de financiamento a projectos na área da acção social, seja para a criação de equipamentos, seja para a diversificação de respostas para a inserção. A inércia tende a penalizar a multiplicidade e a multidimensionalidade dos caminhos possíveis para a inserção.

A horizontalidade organizacional, pressuposto central do trabalho reticular, pode ceder lugar a uma organização piramidal e marcadamente hierárquica e burocratizada. A aplicação de estratégias de "delayering", visando reduzir os níveis hierárquicos, só pode ser bem sucedida a partir da coordenação interinstitucional e do reforço dos seus mecanismos.

Ao mesmo tempo, a noção da importância da monitorização e da avaliação das práticas e dos procedimentos não está ainda suficientemente implementada, quer fruto de uma dificultada articulação institucional, quer como instrumento de defesa face aos possíveis resultados menos positivos da avaliação (entrevista 2).

O R.M.G. é, de facto, uma medida central no panorama das políticas sociais em Portugal, acumulando instrumentos e estratégias de mudança organizacional nos domínios das práticas ligadas à inserção social. Assim, muitos dos obstáculos e dificuldades identificadas na análise da sua aplicação concreta em V. N. de Gaia resultam menos das fragilidades da medida e mais da envergadura das mudanças estruturais e organizacionais que ela implica. Essas mudanças não são possíveis num espaço de tempo curto, desde logo quando se sedimentaram, ao longo dos anos, múltiplas inércias e rotinas que não são ajustáveis no curto prazo. Por outro lado, as mudanças organizacionais não se operam com a rigidez de políticas directivas, mas com a mobilização de energias e a partilha de "cumplicidades" que, não sendo imediatas, têm efeitos estruturais e duradouros no campo.

[197] É o caso já referido dos Programas Ocupacionais.

CAPÍTULO 9. PROCESSOS DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL DOS BENEFICIÁRIOS

9.1. Análise da tipologia de beneficiários

De acordo com a análise factorial efectuada, encontramos três tipos de beneficiários. Em primeiro lugar, um tipo de beneficiários a que designamos de "beneficiários acomodados", beneficiários que encaram o R.M.G. como uma fonte de rendimento que perdurará no tempo, porque entendem também perdurar no tempo as características do processo de fragilização a que estão sujeitos e porque entendem que essas características se tornam irreversíveis na história de vida individual e do agregado.

Nos "beneficiários acomodados" discernimos duas situações distintas: por um lado, um acomodamento *por opção*, fruto de um conjunto de características de desmotivação, de laxismo, de ausência de um projecto de vida e, consequentemente, de tendencial propensão para o afastamento dos laços sociais; mas encontramos também os acomodados *por omissão*, ou seja, todo um conjunto de beneficiários que recebem passivamente a prestação, que não perspectivam um programa de inserção ou uma alteração dos mecanismos de fragilização da sua própria história de vida, mas que se encontram neste acomodamento em função de um conjunto de situações, de condições, de histórias de vida, que não lhes permitem senão viver perenemente da e com a prestação. Referimo-nos, neste último caso (dos acomodados *por omissão*), aos idosos, aos indivíduos portadores de deficiência, entre outros, ou seja, a todos os indivíduos que não têm significativa margem de opção para mobilizarem estratégias de inserção, desde logo porque são, ora idosos, ora portadores de *handicaps* físicos, entre outros.

Encontramos, em segundo lugar, uma tipologia de beneficiários que designamos como "beneficiários bloqueados". Neste grupo incluem-se os indivíduos que, embora querendo e perspectivando condições para uma efectiva inserção social, se vêem impossibilitados de as mobilizar, pelo facto de estarem dependentes de uma situação ocupacional que resulta do seu próprio agregado ou da fragilização de algum membro do agregado. Estão aqui agrupados todos os indivíduos (essencialmente do sexo

feminino) que se vêem impossibilitados de mobilizar estratégias de inserção pelo facto de ocuparem o seu tempo com a prestação de cuidados a membros do agregado familiar (menores, idosos, doentes, etc.), o que lhes impossibilita melhorarem a sua própria condição de vida. Trata-se, portanto, de um tipo de beneficiários com características substancialmente diferentes do anterior. É um tipo de beneficiários que se encontra a receber passivamente a prestação e que não consegue mobilizar uma estratégia de inserção. Não o consegue fazer, não porque não queira, não porque não sinta que tem condições, mas porque transitoriamente não consegue libertar-se de um encargo familiar que impossibilita estratégias de inserção profissional.

Em terceiro lugar, encontramos um tipo de beneficiários que designamos como "beneficiários incomodados". Este agrupamento inclui indivíduos que recebem transitoriamente a prestação ou que, pelo menos, prevêem que esse recebimento seja transitório, de curta duração e pontual. Trata-se de um conjunto de indivíduos que se situa há pouco tempo na medida e que acumula, paralelamente ao recebimento da prestação, uma carga (auto)estigmatizante e de vergonha social, pelo facto de dependerem dessa mesma prestação. São indivíduos bastante motivados para uma estratégia de inserção e que se encontram disponíveis para responder a oportunidades de inserção socioprofissional.

Quadro 56 - Tipologia de Beneficiários

Dimensões	Tipos de Beneficiários		
	Acomodados	***Bloqueados***	***Incomodados***
Relação com o trabalho	*Sem relação*	*Sem relação*	*Com relação*
Disponibilidade profissional	*Indisponível*	*Indisponível*	*Disponível*
Situação de desemprego	*Longa duração*	*Média duração*	*Curta duração*
Práticas de procura de emprego	*Passivas*	*Passivas*	*Activas*
Auto-estima laboral	*Muito baixa*	*Baixa*	*Média*
Capacidades financeiras	*Muito baixas*	*Muito baixas*	*Baixas*
Acumulação de dívidas	*Frequente*	*Ocasional*	*Rara*
Localização residencial	*Desvalorizada*	*Desvalorizada*	*Desvalorizada*
Relação com as condições de vida da família	*Reprodução/ Continuidade*	*Variável*	*Mudança/Ruptura*
Práticas culturais e de lazer	*Inexistentes*	*Inexistentes*	*Existentes*
Tempos livres	*Inexistentes*	*Inexistentes*	*Existentes*
Redes de participação e de poder	*Afastamento*	*Variável*	*Proximidade*
Redes de sociabilidade	*Ausência/ Afastamento*	*Fracos*	*Fortes/ Proximidade*
Contactos familiares	*Fracos*	*Fortes*	*Fortes*
Representações sobre a pobreza	*"Natural"*	*Variável*	*Autofechamento*
Tempo do benefício	*Longo*	*Variável*	*Curto*
Relação com as políticas sociais	*Dependência estrutural*	*Dependência conjuntural*	*Dependência transitória*
Principal consequência da medida	*Acréscimo de rendimentos*	*Acréscimo de rendimentos*	*Componente da inserção*
Receptividade aos programas de inserção	*Desmotivação*	*Impossibilidade*	*Motivação*
Projecto de vida	*Sem projecto*	*Variável*	*Com projecto*
Impactos individuais da medida	*Relaxamento*	*Resignação*	*Vergonha*
Postura face ao conhecimento público sobre o benefício	*Nada incomodado*	*Incomodado*	*Incomodado*
Atitudes individuais	*Passivas*	*Temporariamente passivas*	*Activas*
Auto-estima	*Muito baixa*	*Reduzida*	*Reduzida*
Responsabilização pelas condições de vida	*Sociedade*	*Situação de vida*	*Pessoal*
Necessidades sentidas	*Dinheiro*	*Equipamentos*	*Emprego*
Expectativas futuras	*Dinheiro*	*Apoio social*	*Emprego*
Expectativas futuras para os filhos	*Apoio social*	*Trabalho*	*Formação*
Expectativas face às instituições	*Assistência*	*Complementaridade*	*Inserção*

Esta tipologia de beneficiários evidencia que a prestação não tem idênticas características e consequências para todos os beneficiários. Ao mesmo tempo, a prestação também não tem idêntico valor social e não é considerada como uma idêntica estratégia de inserção para todos os beneficiários. Assim, a prestação distingue-se, desde logo, de acordo com as representações e as aspirações dos indivíduos beneficiários. Não é, portanto, sustentável a perspectiva pretensamente homogénea das condições e das representações dos beneficiários do Rendimento Mínimo Garantido. Tendo a medida diferentes valorizações sociais e sendo objecto de diferentes representações e de diferentes posicionamentos dos beneficiários, ela não pode ignorar essa heterogeneidade no conjunto de propostas de inserção e de abordagens aos indivíduos beneficiários. Só assumindo esta heterogeneidade de condições e a consequente heterogeneidade de respostas é que se torna possível inverter trajectórias de dependência económica e social e construir modelos específicos orientadores de vida dos beneficiários de uma política social em geral e do R.M.G. em particular.

Estamos perante a afirmação da necessidade de uma estruturação heterogénea dos modelos de actuação, de forma a facilitar uma mais ampla visão do fenómeno e proporcionar uma mais concreta resposta sociopolítica, afirmando as características estruturais da medida, que passam pela prestação pecuniária, mas igualmente pela disponibilização de um programa de inserção. Percebemos, pois, que se torna fundamental assumir a diversidade das respostas ao nível da inserção, em ordem a melhor corresponder à própria diversidade das situações, das condições, das aspirações e das representações dos próprios beneficiários. De outra forma, estaremos a contribuir para o aprofundamento das debilidades sociais da generalidade dos beneficiários, pelo facto de os tratarmos como um grupo com características e condições sociais homogéneas. Sendo a medida um compósito de uma prestação e de um programa de inserção, ela só deixará de ser prestação se assumir as necessárias especificidades dos programas de inserção.

É verdade que a defesa deste argumento invoca condições de execução da medida menos burocráticas e mais individualizadas (ou relacionadas com a história de vida dos próprios indivíduos e agregados), ou seja, a defesa deste argumento implica uma responsabilização dos beneficiários, mas igualmente uma correcta estratégia política na definição do programa de inserção e uma clara afirmação do princípio do estreito acompanhamento técnico dos beneficiários (defendendo a sua especificidade e

rejeitando a sua visão burocrática e homogeneizante). Podemos ousar, desta forma, intervir nos processos de construção de identidades a partir da recomposição das práticas, dos modos de vida e das redes de solidariedade dos indivíduos e dos grupos, facilitando, assim, mecanismos de produção social e de construção de representações sociais valorizantes e, portanto, estratégias de saída da situação de dependência.

De forma paralela, ocorre um processo de *naturalização* da pobreza: ela vem sendo entendida como fatalidade, fruto da globalização económica e, portanto, tratada como um factor externo à nossa realidade e fora do controle nacional e do governo. Em consequência da aliança da elite política governante nos últimos anos, verifica-se a associação de representantes da mais tradicional oligarquia com os sectores industriais e financeiros potencialmente mais modernos, numa estranha combinação que acaba por favorecer o retorno ao passado, também recente, dos tempos autoritários. De facto, a pobreza como problema social somente ganha presença no cenário político quando, e somente quando, é descodificada tecnicamente como questão social.

Mas a consideração destes princípios é, sobretudo, fundamental para a defesa da necessária reconfiguração das práticas institucionais nos processos de produção social, reconfiguração fundamental para que não se tornem mecanismos de inércia ou de reprodução social. Reconfigurar as práticas institucionais significa assumir que o posicionamento relativamente aos indivíduos dependentes ou assistidos seja inovador, integrador e promotor da (re)configuração das histórias de vida e das condições dos agregados e dos grupos. Mais este aspecto se torna relevante quanto mais a reprodução social dos mecanismos de vulnerabilização é assumida como uma característica bem presente na vida dos indivíduos, que não pode ser incrementada ou reforçada pela inércia das práticas institucionais. Trata-se, pois, de alterar todas as dimensões propiciadoras de mecanismos de desadaptação, de inércia, de fragilização do vínculo social, mecanismos esses que tendem a aumentar a possibilidade de perpetuação dos processos de fragilização, de dependência e de exclusão. Aliás, estes mecanismos de desadaptação revelam-se duradouros no tempo e nas histórias de vida dos indivíduos, sendo factores que cumulativamente vão agindo e interagindo, em ordem à manutenção (e mesmo ao reforço) dos mecanismos de vulnerabilização.

Mais uma vez, assumir este argumento significa sublinhar a necessária importância dos processos de inovação ao nível do desenho das modernas políticas sociais. Estes processos de inovação visam, por sua vez, perceber as especificidades,

enquadrar essas especificidades com respostas múltiplas[198] e assumir o processo de inserção, tal como o processo de vulnerabilização, como processos etápicos, progressivos e cumulativos, como processos multidimensionais que exigem uma abordagem assente na especificidade dos sujeitos, na diversidade das respostas e na profundidade dos acompanhamentos. Só uma nova geração de políticas sociais, fracturantes com os modelos tradicionais assistencialistas de intervenção social e assentes nesta tripla dimensão, pode proporcionar a inversão das trajectórias de dependência dos indivíduos desfavorecidos.

O R.M.G., partindo de uma lógica de abordagem aos agregados e não aos indivíduos entendidos isoladamente, visou dar resposta, quer a pessoas que vêm a acumular geracionalmente factores de vulnerabilização, quer a pessoas que, por contingências da vida, sofrem uma queda abrupta num processo de vulnerabilização, por efeito, por exemplo, de um desemprego simultâneo dos dois elementos de um casal. De facto, os processos de imobilização resultam da vertente compósita de um processo social multidimensional, caracterizado como "*bloqueios*" (Chaves, 1999: 344) em vários domínios, como a escola ou o emprego (Chaves, 1999: 344).

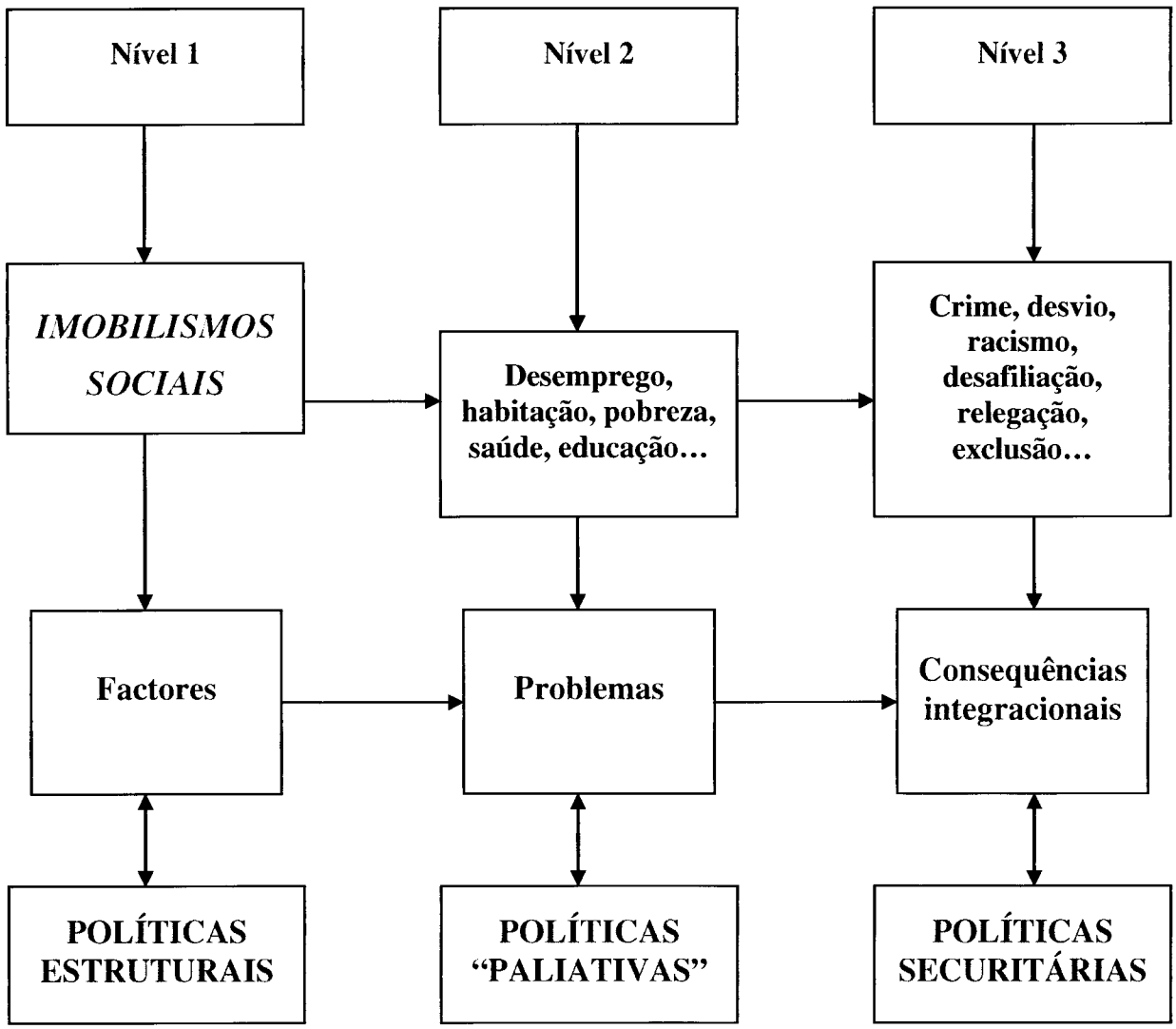
Quadro 57 – Processos de imobilização social

Processos	Imobilização
Afastamento	Reduzida actividade no accionamento de processos de inclusão
Desvinculação	Reduzida actividade no fortalecimento de redes de vínculo social
Isolamento relacional	Reduzida actividade no alargamento de redes de relações múltiplas e diversificadas (sociais e territoriais)
Vergonha social / estigma	Reduzida actividade no aumento da auto-estima e das representações favoráveis sobre si próprias
Desafeição (à escola, ao trabalho)	Reduzida actividade na valorização das relações sociais (trabalho, escola, formação...)
Desmotivação	Reduzida actividade na construção de um projecto de vida
Desqualificação	Reduzida actividade na formação e qualificação
Relegação	Reduzida actividade nos processos de integração territorial

[198] Ajustadas às também múltiplas necessidades dos utentes e à ausência de respostas institucionais e, sobretudo, do sistema de emprego. Assim, a intervenção institucional deve atender a uma organização multidimensional das respostas (Anderson *et al.*, 2005).

Assim, a análise dos *imobilismos sociais* permite-nos abordar a problemática da vulnerabilização a montante dos fenómenos que tornam mais visível a pobreza e a exclusão, facilitando a intervenção de "políticas estruturais" passíveis de impedir os processos de vulnerabilização. De outra forma, aquilo a que se assiste frequentemente é à emergência de medidas avulsas, de carácter casuístico e que visam responder (politicamente) aos "problemas" emergentes na sociedade. Por sua vez, à falha destas políticas "paliativas", subsistem as políticas de carácter securitário que tendem a agir de forma selectiva, muitas vezes com tendências xenófobas. Trata-se, mais uma vez, de intervir nos efeitos, sem ter em conta os efectivos factores (as causas) que originam e reproduzem os processos de vulnerabilização.

Esquema 3 - Níveis de análise e de intervenção nos processos de vulnerabilização



As características, os trajectos sociais, os modos de vida e as sociabilidades dos indivíduos inquiridos demonstram que o leque de políticas sociais existentes tende a responder aos problemas sociais à medida que eles vão emergindo tendencialmente de uma forma reactiva. Da mesma forma, os dados demonstram também que a avaliação directa feita por parte dos inquiridos e a avaliação indirecta feita pela análise do percurso de vida dos inquiridos beneficiários de políticas sociais parece demonstrar que essa acção política nos fenómenos ou nos problemas sociais é uma acção pouco mais do que paliativa. Assim, não consegue resolver os problemas, não consegue erradicar os problemas, porque não consegue intervir na génese dos problemas. Assim, as políticas sociais tendem a tornar-se reprodutoras do próprio problema, na medida em que atenuam as consequências dos problemas, mas sem de facto os resolver, mantendo os cidadãos numa situação de dependência duradoura relativamente a essas mesmas políticas paliativas.

Aliás, tende a acontecer muitas vezes que a dependência e a vulnerabilização se acentuam de tal forma que põem em causa a integração dos indivíduos e dos grupos, seja do ponto de vista da integração comunitária, seja do ponto de vista de integração no núcleo familiar básico. Quer dizer, a acentuação das debilidades vivenciadas pelos indivíduos tende a promover um reforço dessas mesmas debilidades e um aumento dos níveis de dependência e das dificuldades de inserção social. Emergem, assim, consequências ligadas à desestruturação psicossocial, ao crime, ao desvio, ao racismo, que não podendo já ser combatidos por políticas paliativas, são combatidos e legitimados por políticas de âmbito securitário, que tendem a fortalecer o poder de intervenção do Estado à custa da redução dos níveis de liberdade dos próprios indivíduos.

Mais uma vez, mais do que resolver o problema, estas políticas securitárias tendem apenas criar a ilusão de segurança e a intervir de forma mais violenta do que eficaz junto de indivíduos e grupos já em processo de desvinculação social e sem se esperar que consigam os níveis de integração por vias das políticas securitárias que não conseguiram através das políticas paliativas. A forma de ultrapassar esta relevância das políticas securitárias no quadro das políticas sociais, passa por alterar as estruturas sociais e económicas, no sentido de reforçar a presença e a importância das políticas estruturais, preventivas e integradoras, passíveis, assim, de estabelecerem uma ruptura com os mecanismos de reprodução social inerentes aos processos de vulnerabilização.

Estas políticas securitárias são, na verdade, um produto da ideologia neoliberal vigente, que acentua a tónica explicativa dos factores de vulnerabilização nos indivíduos, mais do que nas estruturas, e que associa os sujeitos mais frágeis da sociedade à insegurança, ao perigo e à desestruturação. Ao mesmo tempo que reproduz e amplia as condições de vulnerabilização, o neoliberalismo encontra instrumentos de autodefesa das estruturas sociais que o enquadram e o legitimam.

O modelo economicista de desenvolvimento, assente na exclusão de vastas camadas de população do trabalho, mais fruto da transferência do trabalho para países onde o preço da mão-de-obra se torna mais competitivo, do que fruto da redução do trabalho disponível (a internacionalização da economia facilita a transferência do trabalho em função dos critérios de custo final dos produtos). Importa, assim, sublinhar a noção de "*democracia redistributiva*" (J. Madureira Pinto, *in* Amaral, 1998: 475), passível de corrigir as desigualdades geradas pelo funcionamento do mercado e de promover a inserção social. Esta noção é alternativa ao funcionamento neoliberal dos mercados, fragilizadores do laço social e promotor de processos de imobilização das várias áreas da vida sociais dos indivíduos e dos grupos (Seuret, 2005).

O modelo institucional de intervenção torna-se obsoleto e contestado, gerando-se um clima de desconfiança institucional, que põe em causa a própria estrutura democrática (Habermas, 1976). Este totalitarismo da economia na (des)regulação das relações sociais impõe a necessidade de uma nova regulação mundial, de novas instâncias e entidades de regulação, assentes na imperiosa necessidade de reconfiguração do que é "social" e do que é "privado". O Direito internacional deve, portanto, prender-se à regulação das formas de organização à escala internacional, com o fim de fazer face às alterações motivadas por uma economia global, que exporta do Ocidente um modelo económico competitivo e importa um modelo social crescentemente dependente (cf. Chossudovsky, 2003; Izraelewicz, 2005).

Por outro lado, este modelo economicista assenta na crença na necessidade de implementação de medidas económicas duras (que tendem a aumentar a pobreza), com o argumento da sua necessidade para o crescimento económico e para a posterior redução da pobreza. No entanto, esta explicação reducionista tende a ignorar a forma desigual como a redistribuição é feita, que não promove a melhoria das condições de igualdade, antes aprofunda de forma duradoura as desigualdades.

Se várias coisas são claras ou têm ficado claras a partir dos dados disponíveis, uma delas é uma avaliação positiva das políticas sociais, porque servem de facto como amortecedor à queda na estrutura social e à imobilização das relações sociais, que ameaçam muitos indivíduos e grupos sociais. No entanto, esta avaliação positiva da medida também demonstra que ela tende muitas vezes a assentar na ausência de perspectivas de futuro, na ausência de indução de projectos de vida, criando apenas respostas pontuais e temporárias a problemas que passam a ser estruturais e duradouros. Da mesma forma, fica evidente que as políticas sociais não têm conseguido, na sua grande maioria, promover a edificação de caminhos ou de projectos de vida, não conseguindo reinserir os indivíduos que se encontram em processo de vulnerabilização. Isto parece acontecer, porque no momento em que intervêm as políticas que nós designamos de "paliativas", já estão perfeitamente actuantes os factores que originam, fazem emergir e consolidam os processos de dependência e os processos de vulnerabilização.

Assim, uma efectiva política social de carácter estrutural será tanto mais eficaz quanto mais consiga antever os fenómenos e as consequências integracionistas desses fenómenos ou problemas sociais, intervindo a montante dos problemas sociais, nos factores que originam e que tendem a fortalecer esses mesmos problemas sociais. De facto, o nível de sucesso das políticas sociais parece depender de uma mobilização prévia aos problemas e que se situa no nível dos factores, intervindo estruturalmente no carácter também estrutural e cumulativo dos factores, dos imobilismos sociais, que originam e potenciam o desenvolvimento dos "problemas sociais".

O carácter estrutural das políticas sociais deve ser propiciador de uma intervenção nos factores de vulnerabilização social, quer dizer, no conjunto de factores que cumulativamente, compassadamente, mas de forma irreversível, tendem a debilitar, a vulnerabilizar e a tornar dependentes os sujeitos em questão. Intervindo a montante dos problemas, numa lógica pró-activa, podemos evitar uma intervenção a jusante numa lógica paliativa ou reactiva. De facto, a grande maioria dos beneficiários do R.M.G. não sofrem ainda de um processo de dessocialização, ou seja, não são ainda vítimas de uma fractura social irreversível, embora acumulem debilidades que tendem a tornar dependentes e débeis os percursos de vida dos indivíduos e dos grupos.

Assim, o R.M.G. intervém nos sujeitos que acumulam dependências, mas intervém igualmente no núcleo onde os sujeitos se inserem, ou seja, na família,

mobilizando de forma articulada alguns apoios induzidos pelo próprio benefício da medida. É o caso dos apoios que dizem respeito à habitação, é o caso dos apoios que dizem respeito à saúde (tratamentos médicos, tratamentos de desintoxicação, entre outros) ou apoios relativamente à formação e/ou ocupação profissional. Aliás, nesta linha, o R.M.G. tornou-se uma das mais efectivas medidas de combate ao abandono escolar, por ser uma medida que abrange o titular, mas que simultaneamente desenha um projecto de inserção que inclui todos os beneficiários que constituem o agregado do titular. As crianças que abandonam precocemente a escola tendem a reproduzir o *habitus* da sua própria classe, que funciona como obstáculo à mudança e perpetua a situação de pobreza e de analfabetismo. Desta forma, a pobreza funciona como uma herança social, que se transmite por processos de reprodução social. Se, por um lado, as escolas não conseguem lutar contra o abandono escolar, por outro lado, os próprios contextos empresariais perpetuam a existência de postos de trabalho desqualificados, não incentivando novas aprendizagens, nem permitindo que os trabalhadores ponham em prática as experiências que entretanto vão adquirindo. Assim, maior se torna a necessidade de políticas sociais activas e que intervenham na família globalmente considerada.

Portanto, podemos identificar no R.M.G. uma valência paliativa resultante do seu carácter pecuniário, mas simultaneamente uma valência estrutural resultante da virtualidade que tem de associar à prestação pecuniária um conjunto de outras medidas que actuam articuladamente no redesenho do projecto de vida dos indivíduos e na resolução de alguns dos factores de vulnerabilização social que afectam o agregado. Estas medidas vão incidir, repetimos, desde a baixa escolaridade, às debilidades do ponto de vista da saúde, da formação, do emprego ou do acompanhamento dos menores em risco. Sendo assim, o R.M.G. melhorou de forma acentuada a capacidade de intervenção de políticas sociais na história de vida dos seus beneficiários, na perspectiva de inversão dos processos de dependência a partir da intervenção nos factores que originam esses mesmos processos de dependência.

Por outro lado, é importante a tónica na virtualidade de inserção resultante do facto do R.M.G. conseguir mobilizar um conjunto relativamente alargado de entidades, basicamente entidades de âmbito local, que passam a ser co-responsáveis com as perspectivas mais fortes ou mais fracas de sucesso da aplicação da medida, ou seja, acentuando a lógica reticular da medida. O R.M.G. ensaia a articulação das entidades

entre si, ensaia a articulação das debilidades dos agregados entre si, ensaia a articulação dos elementos do agregado entre si e ensaia a articulação das duas dimensões uma com a outra[199].

O excessivo pendor burocrático de muitas instituições envolvidas não facilita a rapidez e a flexibilidade exigidas a uma política social deste género. No entanto, o ainda curto tempo de existência da medida parece ser um factor explicativo para que ela não tenha atingido, nem de facto, nem nas representações dos beneficiários, o grau de eficácia que se espera e que se prevê da sua implementação. Por outro lado, associada à rigidez burocrática de muitas instituições, identificamos a multiplicidade de situações que afectam diferentemente os beneficiários da prestação. Assim, esta medida comporta, talvez como nenhuma outra, uma diversidade de beneficiários e uma diversidade de problemas sociais que exigem da própria medida uma idêntica multiplicidade de respostas que é correlativa de uma necessária especificidade dessas mesmas propostas.

É verdade que os dados demonstram que não há, nem de facto, nem na representação dos beneficiários, um sucesso suficientemente forte da medida naquilo que diz respeito à inserção profissional. Esta dificuldade, ou seja, a incapacidade de promover a inserção profissional à esmagadora maioria dos beneficiários num tempo relativamente curto, tem vindo a ser transposta para o discurso político mais crítico como uma das mais fortes debilidades da medida. Estamos perante um debate mais ideológico do que inerente às consequências da medida: a direita deseja uma "contrapartida de actividade" à prestação, convencida que, desta forma, não torna os beneficiários em meros clientes da assistência; ao invés, a esquerda concebe o R.M.G. como um direito incondicional garantido pela sociedade a todos aqueles que não conseguem assegurar as condições mínimas da sua existência.

Aliás, o rápido aumento do número de beneficiários é explicado parcialmente pelo facto do R.M.G. absorver consequências de todas as medidas económicas que conduziram à criação de maior debilidade das condições sociais que afectam os grupos mais vulneráveis. Desta forma, os contratos de inserção são muitas vezes insuficientes, porque o mercado está organizado de tal forma que obriga cada vez mais às entradas e saídas entre os contratos de inserção, os tempos parciais e os benefícios de políticas sociais.

---

[199] Desde logo pelo enquadramento legislativo que lhe sucedeu, como a instituição das Redes Sociais.

O número acentuado de jovens beneficiários da medida demonstra também as dificuldades crescentes de uma entrada rápida na vida activa deste grupo etário, nomeadamente quando associado a baixas qualificações e à condição feminina. No limite, não poderá deixar de sublinhar-se que muitas das avaliações exageradamente precipitadas feitas sobre a medida raramente recorrendo a uma análise profunda da própria medida e tendem a exigir ao R.M.G. um nível de sucesso que a mais nenhuma medida parece ser exigido.

Mesmo no que diz respeito à fraude, as avaliações do grau de exigência é substancialmente diferente do R.M.G. para as demais medidas de política social. De facto, em todos os sistemas de prestações é impossível evitar a fraude *a forteriori*, porque a fraude resulta de um critério, o critério fiscal, que, ele sim, pelas discrepâncias do seu funcionamento e pelas inúmeras janelas de fuga e de arbitrariedade que proporciona, tende a facilitar de forma burocrática essa mesma fraude.

De facto, embora no R.M.G. os controlos personalizados sejam densos, a credibilidade da medida parece ser abalada pelo débil funcionamento da máquina fiscal que, no entanto, funcionando da mesma maneira para outras medidas de política social (como o subsídio de desemprego), não parece nessas medidas ter o mesmo tipo de impacte crítico, embora tenha nessas medidas normalmente muito maior impacte financeiro.

Relativamente às prestações indevidas, ao contrário do que tantas vezes é invocado, não se devem apenas à existência de fraudes, mas também aos critérios de elegibilidade, que são tantas vezes vagos e imprecisos, ao mesmo tempo que são, outras vezes, difíceis e labirínticos. A eficácia do R.M.G. não é avaliada através da proporção dos casos em que os potenciais requerentes do R.M.G. não recorrem, por desconhecimento ou inacessibilidade, a esta prestação. Mas é avaliada através da proporção dos pagamentos de prestações indevidas. Alguns potenciais requerentes do R.M.G. não recorrem a esta prestação por falta de informação, mas também por falta de "motivação", por vergonha social (Capucha, 2005), devido ao sistema burocrático que acompanha todo o processo de candidatura. Estas duas situações (falta de informação e/ou vergonha social) são bastante prejudiciais para as políticas sociais, pois o Estado tenderá a intervir na população desfavorecida numa fase muito tardia, enquanto que todo o processo de pauperização se vai agravando.

Por outro lado, mesmo a crítica da habituação parece encerrar uma contradição. A habituação resulta de níveis médios de sobrevivência, quando aquilo que o R.M.G. fornece fica, muitas vezes, nos limites dos níveis básicos dessa mesma sobrevivência, o que faz com que os beneficiários não vivam *do* R.M.G., mas vivam *com* a prestação. Isso é, aliás, demonstrado pelas características da população empírica, que generalizadamente tende a acumular outros rendimentos, mesmo que substancialmente diminutos, ao benefício da prestação associada ao Rendimento Mínimo Garantido.

9.2. Os factores cumulativos de imobilização social

Mais do que uma análise quantitativa e mensurável sobre os processos de vulnerabilização, interessou-nos perceber e organizar o conjunto de mecanismos e de factores que interferem estrutural e cumulativamente nos processos de vulnerabilização social e no seu carácter duradouro. Os nossos inquiridos apresentam um conjunto de características sistematizadas num mapa de *imobilismos*, que cumulativamente os tornam mais propensos à entrada em processos de pobreza e de vulnerabilização social. Os *imobilismos* são um conjunto de características específicas que a maioria dos titulares do R.M.G. manifestam, características interdependentes umas das outras e cumulativas nos processos de vulnerabilização.

Ao mesmo tempo, não mais prevalece nas sociedades actuais o padrão de integração/exclusão social – e consequentemente de regulação social – pautado pelo trabalho, e cada vez mais vem sendo comprovada a impossibilidade de se estabelecer um padrão de integração social pela via do mercado. Assim, as desigualdades sociais tendem a manifestar-se através de outras formas de polarização, não já exclusivamente a partir das identidades colectivas tradicionais e relativamente estáveis. Essas novas formas de polarização, por sua vez, tendem a expressar-se em termos dos segmentos sociais globalizáveis *versus* não globalizáveis; incluídos *versus* excluídos; organizados *versus* não organizados. Dessa forma, à opacidade social associa-se a radicalização das segmentações e desigualdades sociais estruturalmente presentes na organização social.

Começando por actuar prioritariamente numa área específica (o desemprego, a invalidez, a ausência de recursos, etc.), o processo tende a ampliar-se e a alargar-se a

outros domínios de vulnerabilização, tornando o processo multidimensional, cumulativo e estrutural.

Assim, um primeiro tipo de *imobilismo* refere-se às diminutas competências dos beneficiários do R.M.G., às suas profissões desqualificadas, aos contratos precários e aos baixos níveis de formação, características estas que induzem vínculos sociais frágeis e também práticas culturais débeis.

Estes *imobilismos* encontram-se presentes em vários momentos dos resultados do inquérito. A escolaridade completa da maioria dos titulares do R.M.G. fica somente ao nível do ensino primário. Mais ainda, desde 1995 e até ao momento actual, estes titulares não terminaram nenhum escalão de ensino. Pelo facto de a maioria não se encontrar a estudar nem a trabalhar, esta população cai mais facilmente nas malhas da dependência que a medida pode proporcionar. Temos, então, uma grande parte de titulares a exercerem funções domésticas (muitas destas com crianças, idosos, indivíduos portadores de deficiências ou outros em situação de dependência a seu cargo, o que não facilita a entrada ou reentrada no mercado de trabalho) e uma outra grande parte de titulares em situação de desemprego de longa duração, embora a maioria já tenha trabalhado e procure actualmente um emprego (a procura de um emprego é também ela de muito longa duração, pois os desempregados já procuram um emprego há mais de 18 meses). Para além do mais, como a maioria dos titulares teve sempre o mesmo emprego e sem formação profissional mais diversificada, não foram acumulando um conjunto de experiências profissionais que decerto lhes facilitaria a mudança para uma outra actividade do mesmo ramo ou mesmo a mudança para um outro ramo de trabalho. Esta situação é mesmo reconhecida pelos inquiridos, pois quando questionados sobre se teriam qualificações ou aptidões para um trabalho mais exigente do que o actual (ou o último, para o caso dos desempregados), estes respondem de forma negativa. Percebe-se, assim, uma reduzida auto-estima facilitadora do processo de vulnerabilização e de dependência.

A relação dos processos de exclusão social com as lógicas de funcionamento da escola e do trabalho parece ser inquestionável. Como sustenta Miguel Chaves, "*a partir do momento em que a escola ou o trabalho se encontram bloqueados, quer enquanto canais de obtenção de confirmação, quer enquanto canais de obtenção de recursos que podem ser investidos noutros contextos de confirmação, as pessoas investem, com*

grande probabilidade, em actividades das quais podem obter confirmação indirectamente, como é o caso do narcotráfico" (Chaves, 1999: 344).

A exclusão social é, assim, um processo complexo e multidimensional que afecta um conjunto de pessoas com uma presença cumulativa de vulnerabilidades, nomeadamente vulnerabilidades económicas, culturais, sociais, simbólicas. Estas vulnerabilidades, articuladas entre si e tornadas estruturais, constituem uma barreira à integração e ao sentido de pertença e de identificação simbólicas dos indivíduos e dos grupos. Aliás, é possível identificar um conjunto de factores de vulnerabilização que se concentram, de forma estrutural, em grupos sociais específicos, tornando-os, por um lado, estruturalmente afectados por formas relativamente homogéneas e por idênticos factores ou mecanismos de vulnerabilização e, por outro lado, constituindo-os como objectos por excelência de análise sociológica.

Por outro lado, se nos centrarmos na população trabalhadora, encontramos maioritariamente profissões desqualificadas – a maioria ocupa o lugar nas categorias dos operariados e trabalhadores similares ou do operariado de instalação de máquinas e trabalho de montagem e, mais uma vez, na categoria das domésticas. Temos, portanto, trabalhadores por conta de outrem, não especializados (desde logo, pelas baixas qualificações, aspecto já referido), que trabalham mais de 40 horas semanais (logo, acima do que é legalmente permitido), sem qualquer tipo de contrato de trabalho e sem outra profissão geradora de rendimentos e que permita aos titulares um nível de vida melhor do que aquele que apenas permite a satisfação das necessidades mais básicas.

Importa, assim, fazer uma referência ao esmagador peso dos trabalhadores por conta de outrem no grupo dos indivíduos que exercem profissão. Estamos perante indivíduos que, acumulando algumas debilidades (falta de escolaridade, precariedade do vínculo, entre outras), dependem de uma entidade patronal que, no caso em análise, tende a ser uma entidade patronal caracterizada por micro e pequenas empresas de carácter familiar, logo com maiores riscos e maiores potenciais vulnerabilidades, por uma grande instabilidade e até informalidade da relação laboral.

O emprego e a formação tornam-se, portanto, aspectos centrais na vida destes inquiridos, pois são referidos por estes no decorrer de todo o inquérito: em primeiro lugar, o trabalho é referido pelos inquiridos como um dos mais importantes aspectos na sua realização pessoal; em segundo lugar, os inquiridos que afirmam viver com dificuldades atribuem esta situação sobretudo ao desemprego.

Como já sublinhamos atrás, quando questionados sobre as principais razões para existirem pessoas pobres, encontramos bastantes referências às profissões desqualificadas, aos salários baixos e à falta de qualificações escolares e profissionais para subir na vida; um dos três principais factores que podem explicar o surgimento da pobreza é, na linha dos dados obtidos, o desemprego de longa duração. Aliás, os inquiridos apontam os desempregados de longa duração como uma das categorias sociais que se encontram mais facilmente em situações de pobreza. Na perspectiva enunciada pelos titulares, as principais dificuldades que se colocam às pessoas pobres são, essencialmente, quatro: arranjar um emprego, viver com a ameaça constante do desemprego, viver na precariedade das situações profissionais e ter que abandonar os estudos. Não é, pois, de estranhar que, para os inquiridos, a melhor forma de ajudar as pessoas pobres a saírem da situação em que se encontram passe por lhes facilitar o acesso a um emprego.

Por último, os inquiridos, ao perspectivarem o seu futuro, o futuro do agregado doméstico e o futuro dos seus filhos, acentuam o desemprego como um dos aspectos mais preocupantes, pelo que as suas aspirações futuras passam por ter um emprego e as aspirações relativamente aos seus filhos (para que estes possam viver melhor que os seus pais) passam por terem mais formação e por terem também um emprego.

Não é, pois, mais uma vez, de estranhar que as baixas qualificações dos inquiridos induzam práticas culturais também frágeis e manifestas na ausência de consumos culturais: os inquiridos preferem ficar em casa a ver televisão do que saírem para irem ao cinema, ao café, assistirem a espectáculos musicais, entre outros. Também encontramos na maioria dos inquiridos uma clara ausência de frequência de leitura de jornais, de leitura de livros e um total desconhecimento e pouca acessibilidade a operarem com computadores ou em fazerem pesquisas na Internet.

Os *imobilismos físicos* são resultantes de um conjunto de características, *handicaps* e de deficiências adquiridas ou de nascença que dificultam a inserção socioprofissional dos titulares do Rendimento Mínimo Garantido.

Com efeito, como a maior parte dos titulares do R.M.G. são do sexo feminino, temos à partida um maior número de domésticas, pelo facto destas terem a seu cargo as crianças, os idosos, os indivíduos portadores de deficiências ou outros familiares dependentes (inválidos, acamados, etc.) e pelo facto de estarmos perante populações com baixas qualificações e que não se encontram a estudar nem o têm feito.

Estas duas situações não lhes permitem ter um trabalho remunerado (por não conseguirem conciliar as responsabilidades familiares com as responsabilidades profissionais, mais ainda por não existir um mercado de trabalho português defensor da igualdade de oportunidades entre os sexos) ou, no caso de terem um emprego, impossibilita-lhes ganharem mais. Estamos perante uma perpetuação de mecanismos de dependência em relação à medida. Assim, os inquiridos referem no inquérito que a principal necessidade de apoio social do agregado diz respeito às necessidades com a infância. Não podemos esquecer que estamos perante famílias maioritariamente do tipo nuclear com filhos e com um forte peso das famílias alargadas ou monoparentais com filhos.

A idade dos indivíduos apresenta-se como um factor explicativo, quando associada cumulativamente a outras características de fragilização e de imobilização social. Importa ter em linha de conta que a maior parte dos titulares do R.M.G. têm entre os 31 e os 50 anos de idade e que estamos perante populações que tiveram sempre o mesmo emprego e não possuem experiências que lhes permitam aumentar as probabilidades de empregabilidade. Assim, num contexto de baixo crescimento económico, uma situação de desemprego de curta duração nesta faixa etária facilmente evolui para uma situação de desemprego de longa duração ou mesmo de muito longa duração. De facto, 37,9% dos inquiridos, quando questionados sobre se consideram possuir qualificações ou aptidões para um trabalho mais exigente do que o actual, respondem negativamente, revelando uma baixa auto-estima laboral.

A idade é também percepcionada pelos próprios inquiridos como potencial factor de vulnerabilização e de constituição de categorias sociais vulneráveis, constituindo-se os idosos pensionistas como um dos grupos sociais que se encontram com maior frequência em situações de pobreza, juntamente com os indivíduos portadores de deficiências.

No caso dos titulares da medida que não têm procurado um emprego, os problemas de saúde são uma das principais razões referidas (estes ou são já indivíduos doentes de nascença ou encontram-se no momento actual doentes, muitas vezes com doenças crónicas), impedindo-os assim de participar nos programas de inserção.

A relação dos indivíduos inquiridos com os serviços de saúde é esporádica, em consequência de uma incapacidade financeira para fazer face às despesas com a saúde (despesas estas principalmente com medicamentos e com tratamentos médicos). Como

os inquiridos não têm generalizadamente quaisquer tipos de seguros e como, pela incapacidade financeira, não podem recorrer aos serviços privados de saúde, verifica-se um aumento drástico dos riscos a que os inquiridos estão expostos.

Os *imobilismos de poder* dizem respeito a um afastamento das redes de participação e de poder, com uma diminuta participação em redes de poder e de influências e contribuem para a explicação da ausência de participação em movimentos sociais. O capital social é reduzido e a sua mobilização é inconsequente.

O afastamento das redes de participação e de poder por parte dos inquiridos é bastante visível na análise da existência de uma pertença a associações, clubes ou colectividades, questão onde encontramos uma irrisória percentagem de inquiridos com essa pertença efectiva. As razões mais apontadas para este afastamento são, sobretudo, o facto de não valer a pena e o facto da entrada ser selectiva e relativamente cara. Neste domínio encontra-se justificação para o conceito de "*participation income*" (Anthony B. Atkinson, *in* Amaral, 1998: 28), um rendimento inerente à condição social da vida e da participação, não tão amplamente na linha do rendimento universal de van Parijs (1999; 2002), mas encontrando na organização social as respostas aos seus próprios (dis)funcionamentos (Anthony B. Atkinson, *in* Amaral, 1998).

No que concerne a questões do foro político, mantém-se o mesmo afastamento: não só os inquiridos não costumam, em geral, ter conversas sobre assuntos políticos, como também nunca participam nas actividades cívicas enunciadas: colóquios e debates, campanhas de solidariedade cívica, manifestações de protesto, reuniões dos órgãos do poder local, abaixo-assinados e reuniões sindicais. Curiosamente, a taxa de participação nas últimas eleições é elevada (salvo a participação no referendo sobre a interrupção voluntária da gravidez), embora uma grande parte dos inquiridos atribuam pouca importância à política e sintam-se pouco ou nada informados sobre assuntos de cariz político.

No que respeita aos *imobilismos territoriais*, são resultantes das características da residência e do território, das suas envolventes e disponibilidades infra-estruturais, donde ressalta a localização residencial em contexto (desvalorizado e estigmatizado) de habitação social.

Acerca das características das residências dos inquiridos, podemos dizer que estas se encontram em deficientes condições de habitabilidade: embora em pequenas

percentagens, temos ainda inquiridos que vivem em barracas, em improvisados (em locais não destinados à habitação) ou em quartos ou partes de casas. Apesar disto, a maioria dos inquiridos não estão, nem estiveram no passado, inscritos no Plano Especial de Realojamento, embora vivam em situações habitacionais problemáticas (apenas 10,5% residem em habitações sociais). Mais ainda, os alojamentos da maioria dos inquiridos têm entre 3 e 5 divisões, são bastante pequenos, se tivermos em linha de conta que o número médio de elementos por alojamento é de 3 a 4 pessoas (embora o peso dos alojamentos com 5 a 7 elementos seja também bastante elevado). Não obstante as reduzidas dimensões dos alojamentos, estes necessitam de obras: diariamente os inquiridos convivem com problemas de humidade, de infiltrações de água, de falta de espaço, entre outros.

Todas estas características dos alojamentos dos inquiridos conduzem a um profundo sentimento de descontentamento face à sua habitação, manifesta na vontade de mudar de casa, se tal se tornasse possível. A indisponibilidade dos inquiridos para resolverem parte dos problemas que afectam a sua residência tem a ver com os avultados encargos que têm com a renda da casa (pois não usufruem de subsídio social de arrendamento) ou, no caso das casas serem propriedade dos inquiridos e estarem ainda a ser pagas, tem a ver com o facto de uma maioria não gozar de empréstimos bonificados para o efeito.

Por sua vez, o território envolvente é também desvalorizado e estigmatizado: na perspectiva dos inquiridos, a área de residência é quotidianamente afectada por problemas de droga e de prostituição, aliados à deficiente vigilância policial. Este contexto problemático é agravado pela existência de famílias pobres que coabitam no mesmo espaço.

Por último, estamos perante um total desconhecimento das infra-estruturas que se encontram disponíveis na área de residência dos inquiridos – estes apenas sabem da existência de jardins públicos, de creches e de jardins-de-infância e de centros de dia e de lares para idosos – desconhecimento existente, ora pela efectiva falta dessas mesmas infra-estruturas, ora pela falta de uma rede de sociabilidades dentro da área de residência que motive os residentes aos contactos sociais. Relembre-se que a maioria dos inquiridos passa os seus tempos livres em casa, optando, entre outras actividades caseiras, por não fazerem nada; também se verifica que raramente os inquiridos têm

encontros ou conversas com os seus vizinhos, nomeadamente em espaços exteriores à habitação, como o café ou o pão-quente.

Quando nos reportamos aos *imobilismos relacionais*, estamos a falar, por um lado, de *imobilismos familiares*, ou seja, de mecanismos de reprodução social das condições de vida da família ascendente, mecanismos esses que marcam decisivamente a continuidade de processos de vulnerabilização dos sujeitos e, por outro lado, de débeis redes de sociabilidades dos inquiridos. Trata-se de um processo de dessocialização que criam e são criadas por condições vulnerabilizadoras e excludentes. De facto, encontramos nos inquiridos uma débil rede de sociabilidades e diminutas práticas culturais ou de lazer, manifestas no alheamento face aos outros: os seus tempos livres são percepcionados como tempos passados em casa (em detrimento de uma possível ida ao cinema, por exemplo), para ver televisão, para tratar das tarefas domésticas ou simplesmente para não fazer nada; quando os inquiridos se encontram em férias optam, uma vez mais, por não gozarem as suas férias ou, quando muito, passam as férias na própria área de residência; a frequência média de reuniões com familiares ou amigos que não moram com os inquiridos ou a frequência média de encontros/conversas com os vizinhos também ocorrem muito esporadicamente; por último, apesar da maioria declarar pertencer a uma religião, raramente se deslocam para assistir a actos religiosos.

Ao abordarmos as condições de vida da família ascendente referimo-nos, sobretudo, a quatro aspectos cruciais que condicionaram as situações de vida dos inquiridos logo à partida: a escolaridade dos pais, a condição perante o trabalho dos pais, a situação na profissão e o principal meio de vida dos pais. Mais uma vez estamos perante indivíduos com baixos níveis de escolaridade (uma vez que os titulares também revelam as mesmas tendências): no caso dos pais, estes apenas completaram o ensino primário e, no caso das mães, a maioria não sabe ler nem escrever; temos também uma enorme representatividade das mães domésticas (muitas das quais vivem a cargo da família) e um enorme peso dos reformados que vivem actualmente da sua pensão, cuja última situação na profissão era o exercício de um trabalho por conta de outrem. Estas frágeis condições socioprofissionais dos pais dos inquiridos também são vividas pelos próprios titulares, o que significa que estamos perante mecanismos de reprodução social que funcionaram, desde cedo, como entraves à mobilidade social dos indivíduos titulares do Rendimento Mínimo Garantido.

A própria tipologia familiar, marcada pela presença das famílias alargadas e das famílias monoparentais com filhos, dificulta a integração social de todos os membros dos agregados, ora porque os familiares em idade activa (mulheres) têm que permanecer em casa para cuidar dos doentes, dos idosos ou dos restantes membros mais novos (em idade pré-escolar ou já em idade escolar), ora porque, no caso das famílias monoparentais, as mães solteiras, divorciadas ou separadas sofrem processos de estigmatização, fruto de uma sociedade repressiva, fundada no princípio da família e do casamento como uma instituição indissolúvel.

Isto facilita que a sociedade rotule os comportamentos dos beneficiários desta medida como comportamentos pouco convencionais, quando estamos perante indivíduos que se isolam, pouco informados sobre o que se passa à sua volta e pouco motivados para inverterem trajectórias de vida. Aliás, mesmo quando questionados sobre a forma como tiveram informação da existência do R.M.G., os jornais, a rádio, a televisão e a própria Segurança Social são as categorias menos referidas pelos inquiridos.

Os grupos excluídos ou que vivem processos de exclusão social são, assim, antes de tudo, grupos sociais que vivem situações de desadequação relativamente ao funcionamento da sociedade, tornando-se alvos de processos de rejeição, de desidentificação e de desestruturação. Estes processos são também indissociáveis das características individuais dos membros do grupo, que acumulam vulnerabilidades específicas que, conjugadamente com os factores sociais, impedem a saída do processo excludente e facilitam a dessocialização. Referimo-nos, por exemplo, aos mecanismos informais de conhecimento e às redes de relações privilegiadas, assim como a algumas características claramente comprometedoras, como as baixas habilitações escolares, o desemprego, a idade, o género, entre outros.

Assim, é possível identificar características que, não sendo excludentes por si próprias, podem, cumulativamente com outras e em contextos de desfavorecimento (crise económica, por exemplo), gerar mais fortes processos de exclusão de grupos sociais específicos (idosos, jovens, desempregados, entre outros).

Estes *imobilismos relacionais* são agravados pela permanência destes inquiridos na área de residência por questões de trabalho ou de estudo e por questões da naturalidade. De facto, os inquiridos, para além de terem nascido na freguesia onde residem actualmente (ou noutra freguesia pertencente ao concelho), também trabalham

ou estudam nessa mesma freguesia, o que não favorece a mobilidade residencial e relacional esperada.

Os *imobilismos institucionais* são resultantes de mecanismos de criação e aprofundamento de dependências institucionais, assim como das próprias dinâmicas auto-reprodutoras das instituições, ao invés da lógica da interinstitucionalidade e do trabalho reticular.

Para percebermos os mecanismos de dependência institucional, importa reter que estamos perante 96,7% de inquiridos que já beneficiaram (ou ainda beneficiam) de algum apoio social, sobretudo no que respeita ao R.M.G. (os membros do agregado familiar que frequentam a escola também beneficiam da acção social escolar) e perante 89,4% de inquiridos que, no último ano, tiveram benefícios financeiros de protecção social (mais uma vez, sobretudo provenientes do R.M.G.). Esta dependência das prestações provenientes do sistema de protecção social é agravada pelo tempo de duração da medida. Com efeito, a maior parte dos inquiridos recebem o R.M.G. desde há 2 a 4 anos e nunca viu cessada a sua prestação.

Outros modos de viver e de percepcionar a medida conduzem facilmente a atitudes muito próximas daquilo a que podemos designar por atitudes conformistas ou de habituação. Assim, das respostas obtidas, nos últimos 3 meses não houve uma procura efectiva de emprego (o que significará que não existe, por parte dos inquiridos, uma preocupação em desenvolverem mecanismos de inserção profissional através dos seus próprios meios); o vestuário e o calçado são comprados apenas parcialmente para os membros do agregado, pois os inquiridos contam sempre com dádivas de familiares, vizinhos e/ou amigos.

Ao nível das percepções subjectivas dos que beneficiam ou beneficiaram de apoio social, a avaliação dos seus resultados cai nas categorias de bom e muito bom, o mesmo se verificando na importância que o R.M.G. tem na vida dos inquiridos, avaliada como muito boa. Encontramos também uma responsabilização social (sobretudo em relação ao Estado) em detrimento de uma responsabilização individual pelas circunstâncias da fragilização social e pela resolução dos factores do processo de fragilização social. De facto, a maioria dos inquiridos percepciona que a resolução das dificuldades dos agregados é, acima de tudo, da responsabilidade do Governo, pelo que as suas prioridades políticas no combate à pobreza e exclusão social devem passar também (para além do combate ao desemprego, como a prioridade mais referida) pelo

aumento das pensões de velhice e de invalidez e pelo aumento de outras prestações sociais (das quais o R.M.G.). Assim, o Estado deve intervir nas condições de vida dos mais desfavorecidos, atribuindo subsídios regulares a quem não tem trabalho e vive em situação desfavorecida.

Por outro lado, as próprias instituições são elas próprias percepcionadas como auto-reprodutoras destes mecanismos de dependência: na questão sobre a forma como os inquiridos foram informados acerca da medida, a Segurança Social é apontada por uma percentagem irrisória; para os que têm procurado um emprego actualmente, não se verifica uma procura pelos serviços disponíveis nas UNIVA; em 79% dos inquiridos ainda não lhes foi proposto um programa de inserção. No entanto, as lacunas das instituições, fruto do seu pouco envolvimento, não parece afectar o quotidiano dos inquiridos. A maioria entende que a principal consequência da entrada nesta medida foi o acréscimo de rendimentos daí proveniente (a medida continua muito associada a uma mera prestação mensal, para além da sua componente de inserção); estes inquiridos também não se sentem muito estigmatizados pelo facto dos outros saberem que são beneficiários do R.M.G., o que resulta também da própria "juventude" da medida.

Os *imobilismos de representações* dizem respeito ao conjunto de identidades desvalorizadas, auto-estimas baixas e representações bastante negativas sobre a vida.

A avaliação que a maioria dos inquiridos faz da situação actual do seu agregado familiar é claramente negativa, ou seja, consideram que vivem com algumas dificuldades e, quando se posicionam face às despesas, consideram que vivem com muitas dificuldades. As principais razões para estas dificuldades prendem-se sobretudo com os problemas de saúde e com as situações de desemprego. O pessimismo sobre o futuro mantém-se, na medida em que os inquiridos julgam não ser possível sair das situações de dificuldades em que vivem.

As percepções subjectivas sobre a situação actual dos beneficiários acabam por marcar profundamente todo um percurso de vida. As questões que preocupam os inquiridos no presente são praticamente as mesmas que julgam ter de enfrentar no futuro. Assim, segundo os inquiridos, as principais preocupações futuras (quer para si próprios, quer para os restantes membros do agregado familiar) são a doença, o desemprego e a pobreza. As suas principais aspirações face ao futuro são ter uma casa, ter um emprego e ter dinheiro. Talvez estas preocupações estejam directamente ligadas com o facto dos inquiridos julgarem que daqui a 10 anos haverá mais pobres e com o

facto de concordarem com uma das afirmações expostas no inquérito, a de que os pobres serão sempre pobres (logo, os filhos dos pobres tendem a ser também pobres). É neste contexto que o Estado assume um papel crucial, na medida em que os inquiridos entendem que, sem a ajuda deste, os pobres não conseguem melhorar as suas condições de vida.

O importante papel da escola e do trabalho, enquanto vectores fundamentais para a reinserção socioprofissional, é já reconhecido: quando questionados sobre o que os filhos deveriam fazer para viverem melhor do que os seus pais, as respostas concentram-se na categoria de ter mais formação e na categoria de ter um emprego.

No que respeita à existência de pessoas pobres, as razões mais apontadas para o facto são, sobretudo, a falta de sorte na vida, a existência de profissões desqualificadas e de salários baixos e a existência de famílias numerosas. Assim, a pobreza surge em situações de famílias com um elevado número de filhos, com problemas de alcoolismo e de toxicodependência e que vivem processos de desemprego de longa duração. Justifica-se, assim, que identifiquem os toxicodependentes, os indivíduos portadores de deficiências, os idosos pensionistas e os desempregados de longa duração, como os grupos sociais que mais facilmente podem cair em situações de vulnerabilização. Quando questionados sobre quais julgam ser as principais dificuldades que se colocam aos pobres, as questões do emprego transformam-se nas categorias principais: arranjar emprego, lutar contra a ameaça constante do desemprego e contra a precariedade das situações profissionais.

As percepções dos inquiridos revelam também um profundo sentimento de injustiça face à existência de pessoas ricas (para além do factor sorte), na medida em que isto parece demonstrar que a sociedade reproduz as desigualdades face aos ricos e aumenta as distâncias entre os mais ricos e os mais pobres.

Face aos *imobilismos de representações*, o R.M.G. surge como um fundamental instrumento auxiliar para colmatar as dificuldades que vão surgindo no quotidiano dos beneficiários. Temos, por um lado, uma avaliação bastante positiva da importância que o R.M.G. tem na vida de uma grande maioria dos inquiridos e, por outro lado, uma postura de conformismo e de habituação face às situações desfavorecidas que foram sendo evidenciadas em todos os tipos de *imobilismos*. Daí que mais uma vez se perceba que os titulares não se sintam, a partir de certo momento, muito incomodados com o

conhecimento público sobre o benefício desta medida de política social. E daí também que não se demonstrem muito optimistas quanto às possibilidades de activação.

Por último, os *imobilismos materiais* resultam da privação de recursos, impossibilitando os indivíduos de acederem a níveis mínimos de consumo, propiciadores de um nível de vida digno, e tornando-os mais dependentes das ajudas financeiras de terceiros, sejam as redes familiares, sejam as ajudas institucionais.

Do total de despesas mensais dos inquiridos, importa sublinhar as despesas com a habitação e com a alimentação, sendo estas bastante elevadas, se tivermos em linha de conta o total de receitas desses mesmos indivíduos e agregados. Assim, apesar dos encargos com a habitação (rendas ou prestações) não ultrapassarem, na sua maioria, os 60 euros, os inquiridos que moram em casas arrendadas não usufruem de um subsídio social de arrendamento e os que são proprietários das suas casas, mas que ainda estão a pagá-las, também não gozam de um empréstimo bonificado para o efeito. Não obstante as dificuldades económicas com a habitação, os encargos mensais com a alimentação são elevados, entre os 150 euros e os 250 euros. Para além disso, a maior parte dos inquiridos não recebe ajudas financeiras de outras pessoas não pertencentes ao agregado familiar. Mais ainda, 44,5% acumulam um conjunto de dívidas, quer relacionadas com a alimentação, quer relacionadas com a cessação da prestação de Rendimento Mínimo (embora tal situação só se tenha verificado em 33,1% dos casos). Para estes últimos, a situação financeira ficou pior do que antes de terem beneficiado da medida.

No que toca aos rendimentos, podemos dizer que estes são bastante escassos: temos rendimentos médios mensais dos agregados (incluindo as verbas da protecção social) que rondam os 250 euros a 375 euros, embora outra grande parte dos inquiridos recebam entre 125 euros e 375 euros. Por sua vez, o valor total das ajudas financeiras da protecção social fica na categoria dos 125,00 euros aos 200 euros. Durante o último ano, uma maioria de inquiridos não teve rendimentos provenientes de vencimentos, salários ou outras formas de pagamento, não efectuaram por isso os seus respectivos descontos para a protecção social e não tiveram mais nenhum tipo de rendimento extra (provenientes de biscates ou outros). Estamos perante indivíduos que não conseguem nenhuma sobra de dinheiro no final de cada mês, logo, sem quaisquer possibilidades de efectuarem poupanças.

O elevado peso das despesas face às receitas leva a que os beneficiários tenham de reformular o seu quotidiano, vivendo em função das suas reais possibilidades: alguns

inquiridos fazem diariamente menos de duas refeições completas por dia, por falta de recursos económicos; a maioria toma o pequeno-almoço e o lanche em casa, porque fica mais económico; 77,7% não têm quaisquer tipos de seguros. Entre outros exemplos, os inquiridos afirmam não poderem passar uma semana de férias fora de casa, não poderem ir ao cinema ou a espectáculos pelo menos uma vez por mês, não poderem comprar regularmente roupa nova, entre outros.

Como tal, as representações destes inquiridos tendem a uma auto-avaliação como vivendo com grandes dificuldades: o terceiro aspecto mais importante para a realização pessoal dos inquiridos é o consumo e o bem-estar económico; duas das quatro principais aspirações face ao futuro passam por ter dinheiro para gastar e ter dinheiro para poupar; finalmente, os inquiridos percepcionam que o Estado deve atribuir subsídios regulares a quem não tem trabalho e vive em situação desfavorecida.

As principais consequências da entrada dos beneficiários nesta medida de protecção social foram por eles referidas como o acréscimo dos seus rendimentos e o apoio complementar para o pagamento de dívidas. Por sua vez, quando questionados sobre as principais finalidades do dinheiro recebido, 72,2% afirmam gastá-lo em compras de bens de primeira necessidade. Uma vez mais estabelecemos uma relação directa entre os benefícios financeiros que o R.M.G. proporciona e a classificação da importância que a medida tem para os inquiridos, enunciada como boa e muito boa.

Os resultados permitem demonstrar que os beneficiários do R.M.G. vivenciam um processo de reconfiguração das suas identidades e de modelos específicos orientadores de vida, a partir das características das estruturas sociais e dos processos relacionais. Estes modelos são marcados por trajectórias de dependência económica e de dependência social, a partir de um posicionamento numa condição de "assistido" que carregam consigo, não apenas uma situação de benefício de uma ou mais políticas sociais, mas fundamentalmente uma indelével marca, um rótulo ou um estigma, que resulta num processo de construção de identidades dos beneficiários com uma baixa valorização social e, simultaneamente, com uma reduzida auto-estima individual. Articula-se, assim, num mesmo sentido, a relação entre uma valorização negativa resultante da imagem que a sociedade tem do indivíduo, com uma valorização negativa que o próprio indivíduo tem de si mesmo, reforçada pela percepção da valorização negativa que a sociedade projecta sobre si mesmo.

Estamos, pois, perante um processo de construção de identidades vulneráveis dos beneficiários do R.M.G., que influencia decisivamente as práticas, os modos de vida, assim como as redes de solidariedade e de sociabilidade que os indivíduos beneficiários são capazes de estabelecer com os outros. Aliás, o estabelecimento destas redes dá-se de uma forma relativamente fechada sobre o grupo restrito dos cidadãos em situação socioeconómica semelhante, o *inner group*. Esta relação fundamentalmente "endogâmica" funciona como instrumento de reprodução social e explica parcialmente uma estruturação social de territórios desvalorizados, que tendem a acumular, eles próprios, grupos sociais fragilizados ou vulneráveis. Sublinha-se aqui a importância da família de origem na identificação dos mecanismos de reprodução geracional presentes na explicação dos processos de vulnerabilização e fragilização dos laços sociais.

Estamos, portanto, perante a construção de um grupo social com modelos específicos orientadores de vida e com identidades, práticas e representações semelhantes, edificadas a partir de uma situação de dependência, gerada por mecanismos de assistência onde não actuam, de forma acentuada, projectos de inserção ou mecanismos paralelos de inserção.

De facto, a predominância da prestação pecuniária sem um paralelo projecto de inserção serve à manutenção do processo, assim como serve à manutenção da condição de dependência dos sujeitos assistidos. Desta forma, a persistência de uma desadaptação nos indivíduos beneficiários do R.M.G., de uma desadaptação relativamente aos mecanismos de funcionamento da sociedade, assim como a persistência cumulativa de um conjunto de *imobilismos sociais* (factores de inércia no processo de reinserção social), acentua as lógicas de reprodução, de manutenção e de perpetuação das situações de pobreza e de vulnerabilização social.

A ponderação da presença dos diversos e multi-sectoriais factores de imobilização social na explicação dos processos de vulnerabilização permitiu-nos organizá-los por áreas de intervenção, em função do seu contributo para a explicação dos processos. Trata-se de um indicador compósito que operacionaliza a análise atrás organizada e que permite perceber as múltiplas áreas de vulnerabilidade que concorrem para a organização dos processos sociais.

Dessa forma, contribuem também para organizar as possíveis modalidades de intervenção no combate aos (múltiplos) factores que concorrem cumulativamente para os processos sociais em análise. Tratando-se dos factores que concorrem para a

imobilização social (o instrumento por excelência do processo de vulnerabilização social), são também aqueles onde a intervenção pode ajudar à regressão das tendências e à compensação das debilidades estruturais e estruturantes da vulnerabilização, evitando ou prevenindo a ruptura dos laços sociais.

Quadro 58 - Factores de imobilização social

Tipo de *Imobilismo*	Questão central	Designação
Competência	A. 8	Escolaridade incompleta
Competência	A. 10	Ausência de formação recente
Competência	A. 12	Encontra-se desempregado
Competência	A. 14	É doméstica
Competência	A. 14	É incapacitado para o trabalho
Competência	A. 14	Está à procura do 1.º emprego
Competência	A. 23	Situação de desemprego há mais de 12 meses e até 24 meses
Competência	A. 23	Situação de desemprego há mais de 24 meses
Competência	A. 32	Contrato de trabalho a termo certo
Competência	A. 32	Contrato de trabalho sem contrato/vínculo
Competência	A. 34	Trabalho a tempo parcial
Competência	A. 38	Teve sempre a mesma profissão
Competência	J. 2	Trabalhador não especializado
Competência	O. 4	Não vai ao cinema
Competência	O. 6	Não lê jornais
Competência	O. 8	Não lê livros
Competência	O. 10	Não sabe operar com computadores
Físico	E. 10	Indivíduos portadores de deficiências
Físico	A. 2	Sexo feminino
Físico	A. 3	Jovem
Físico	A. 3	Idoso
Poder	Q. 1	Ausência de pertenças associativas
Poder	Q. 7	Relativa informação sobre política
Poder	Q. 9	Não participação nas eleições em geral
Poder	Q. 13	Ausência de frequência em actividades políticas/cívicas
Territorial	T. 2	Zona de residência (peri-urbana desqualificada)
Territorial	G. 15	Necessidade de obras no alojamento
Territorial	G. 16	Reduzido número de divisões do alojamento

Territorial	N. 2	Área de residência com problemas acentuados
Territorial	N. 9	Existência de vizinhos pobres
Relacional	O. 13	Passa os tempos livres sozinho
Relacional	O. 14	Reuniões familiares inexistentes
Relacional	O. 15	Contactos com vizinhos inexistentes
Relacional	O. 16	Ausência de férias
Relacional	A. 4	Mesmo local de residência onde nasceu
Relacional	A. 35	Mesmo local de trabalho/estudo onde nasceu
Relacional	T. 4	Família alargada
Relacional	T. 4	Família monoparental
Relacional	T. 4	Isolado
Relacional	B. 1	Escolaridade incompleta do Pai
Relacional	B. 2	Escolaridade incompleta da Mãe
Relacional	B. 5	Condição principal perante o trabalho: Incapacitado (Pai)
Relacional	B. 6	Condição principal perante o trabalho: desempregado (Pai)
Relacional	B. 7	Trabalhador não colectado (Pai)
Relacional	B. 5	Condição principal perante o trabalho: Incapacitada (Mãe)
Relacional	B. 6	Condição principal perante o trabalho: desempregada (Mãe)
Relacional	B. 7	Trabalhadora não colectada (Mãe)
Institucional	F. 3	Estudantes beneficiários da acção social escolar
Institucional	S. 1	Existência de benefícios financeiros da protecção social (R.M.G.)
Institucional	S. 3	Duração da prestação há mais de um ano até 3 anos
Institucional	S. 3	Duração da prestação há mais de 3 anos
Institucional	S. 4	Cessação da prestação com dívidas (R.M.G.)
Institucional	S. 8	Ausência de proposta de programas de inserção
Representações	J. 4	Ausência de aptidões para um trabalho mais exigente
Representações	L. 7	Má situação do agregado face às despesas
Representações	P. 1	Situação actual do agregado: vive com dificuldades
Representações	P. 3	Poucas possibilidades de sair da situação de dificuldades
Representações	P. 11	Razões estruturais da existência de pobres
Representações	P. 14	Muitas dificuldades colocadas aos pobres
Representações	P. 18	Maior existência de pobres daqui a 10 anos
Representações	P. 19	Razões estruturais da existência de ricos
Representações	P. 23	Poucas preocupações do futuro do agregado

Representações	P. 24	Inexistência de aspirações para o futuro
Representações	S. 21	Ausência de promoção de atitudes dos filhos para viverem melhor
Representações	S. 27	Estigma da medida
Material	C. 3	Impossibilidade de fazer refeições completas diárias
Material	G. 4	Recebe subsídio social de arrendamento
Material	L. 1	Inexistência de rendimentos do trabalho
Material	L. 3	Descontos para regime de protecção social
Material	L. 4	Inexistência de rendimentos extras
Material	L. 5	Ajudas financeiras de outras pessoas
Material	M. 4	Não faz poupanças
Material	M. 6	Não tem seguros
Material	M. 7	Outras dívidas além do R.M.G.
Material	S. 1	Existência de outros benefícios financeiros da protecção social

Assim, os *imobilismos sociais*, enquanto factores cumulativos de reprodução dos processos de vulnerabilização e das características dos mecanismos de vulnerabilização, explicam esses mesmos processos, tornando-se, dessa forma, variáveis explicativas e simultaneamente activas no necessário redesenho das políticas sociais vigentes e das modernas políticas sociais. Importa, aliás, sublinhar que o redesenho das modernas políticas sociais passa simultaneamente pela reconfiguração das práticas institucionais de intervenção junto dos processos de vulnerabilização, nomeadamente das práticas mais marcadamente assistencialistas que, muitas vezes servindo à fundamentação da existência de uma determinada instituição, servem também à fundamentação do processo reprodutor que resulta dessa mesma intervenção institucional. De outra forma, o carácter reprodutor e de perpetuação dos processos de vulnerabilização social tenderão a alimentar formas de sociabilidades e práticas sociais marcadas por fenómenos progressivos de isolamento pessoal e relacional.

De facto, o carácter cumulativo dos *imobilismos sociais* tende a promover um progressivo isolamento relacional e um afastamento dos mecanismos de relacionamento social e dos mecanismos de articulação do próprio grupo familiar restrito. Por outro lado, a interiorização de modelos específicos orientadores de vida marcadamente dependentes e estigmatizados resulta da interiorização das características ou das predisposições negativas que advêm do que tem vindo a ser produzido pelos discursos

políticos e ideológicos, sendo vectores de reprodução do estigma e do assistencialismo. Esses discursos são, eles próprios, propiciadores de reprodução, quer do estigma, quer do assistencialismo, uma vez que promovem a acção social em reacção a esses mesmos discursos, facilitando a emergência de lógicas casuísticas e assistencialistas. Estas características produzem-se e projectam-se em contextos territoriais específicos e são também o produto da qualidade das características, das potencialidades e dos constrangimentos desses mesmos territórios. De facto, a desqualificação e a precariedade associadas a esses territórios, fruto quer da inércia institucional, quer da ausência de estratégias de intervenção por parte dos actores institucionais, quer das estratégias de intervenção erradas desses mesmos actores institucionais, acentuam o carácter de estruturação territorial que produz e reproduz as marcas de vulnerabilização dos sujeitos que ocupam esse mesmo território.

Desta forma, a actuação dos actores institucionais, nomeadamente dos actores institucionais com actuação pontual, casuística e por substituição (com assento nas Comissões Locais de Acompanhamento) deve ser incluída no conjunto de factores que promovem o sucesso ou o insucesso das políticas sociais e que promovem a inserção ou não dos sujeitos vulnerabilizados.

Compreender os mecanismos e as dinâmicas sociais dos processos de vulnerabilização passa por não excluir as lógicas, as estratégias e as formas de intervenção das instituições com intervenção nesta área. De facto, como já referimos atrás, parece demonstrar-se que aqueles que se assumem como instrumentos de combate ao problema são, eles próprios, factores de perpetuação do problema e mesmo da sua acentuação. O crescente isolamento relacional dos sujeitos vulnerabilizados e a crescente tendência de fragilização dos laços sociais desses mesmos sujeitos tendem a favorecer a diminuição e a debilitação dos laços de participação política e associativa, que se torna o produto e uma etapa do próprio mecanismo de isolamento relacional do indivíduo face à sociedade e às suas áreas de inserção.

Percebemos que a organização social tem vindo a favorecer que as classes trabalhadoras se tenham dividido face à política neoliberal, enquanto as classes mais abastadas, ao contrário, estão politicamente unificadas na defesa das grandes linhas dessa mesma política. Para se compreender a importância dessa situação e o quanto ela é desfavorável aos trabalhadores, é preciso lembrar que ela representa um quadro

relativamente novo. No plano da política internacional, o capitalismo passou a agir mais livremente e libertou-se das amarras de contenção.

Estas considerações, assumindo uma relevância analítica, tornam-se eixos fundamentais de reconfiguração da própria intervenção pública e institucional, junto dos actores sociais e junto dos problemas sociais. Aliás, a avaliação da intervenção e das características da intervenção são a primeira etapa da sua própria reconfiguração e dos novos caminhos emergentes em termos de organização social e económica, sempre tendo em conta a correcção dos (dis)funcionamentos do mercado que afectam largas camadas sociais.

A economia solidária é um terceiro componente da organização social, paralelamente à economia de mercado e ao sector público. A economia solidária visa democratizar a economia a partir da participação activa dos cidadãos, nomeadamente fortalecendo um conjunto de serviços sociais e serviços de proximidade que respondam simultaneamente à ocupação das pessoas e à concretização de efectivas respostas sociais aos problemas ou às debilidades existentes.

Muitas vezes fala-se do terceiro sector ou da economia social como aspectos correlativos, sem que um e outro signifiquem a mesma coisa ou encerrem os mesmos significados. O terceiro sector é uma noção principalmente norte-americana, que diz respeito a formas de solidariedade de tipo filantrópico. A economia social, por sua vez, coloca a tónica no estatuto jurídico relativo a estruturas diferentes e inovadoras de sociedades anónimas, como associações, cooperativas e mutualidades. Em alguns países da Europa, como a França e mesmo Portugal, a economia solidária envolve uma malha de associações em actividade e de população activa ocupada. Aliás, temos vindo a assistir em diferentes países da Europa ocidental à emergência de associações e de cooperativas que tendem a valorizar a solidariedade democrática, criando novas formas de participação comunitária, criando novas formas de relacionamento solidário e muitas vezes revitalizando actividades e territórios com elevada propensão ou tendência para processos de desertificação, de vulnerabilização e de extinção, no caso das actividades tradicionais e artesanais. Por outro lado, este é um sector que toca muito particularmente as áreas fundamentais da educação, do lazer e da formação, enquanto áreas centrais na integração social dos indivíduos. Trata-se, portanto, de recusar uma visão dual do Estado *versus* mercado, colocando em evidência um terceiro elemento, que visa a convergência profunda com os dois existentes numa lógica de forte articulação de

trabalho reticular, de participação e de cidadania. No entanto, vale a pena não ignorar o potencial desresponsabilizante destes instrumentos para o Estado-Providência, contribuindo, desta forma, para a fragilização da sua capacidade de intervenção.

Importa uma aposta no desenvolvimento de novas políticas, ditas políticas de parceria e políticas multiníveis. As políticas de parceria implicam uma actuação conjunta de actores com poder público (o Estado e as regiões) e de actores económicos ou associativos, numa lógica de parceria público-privada. A lógica multinível corresponde a formas intensas de cooperação, entre os próprios poderes políticos que estão hoje em dia distribuídos por diferentes escalas territoriais. De facto, os poderes territoriais não se enquadram nas hierarquias simples e nas tutelas nacionais como antes da descentralização. Estas importantes formas de negociações multiníveis encontram-se, por exemplo, nas modalidades de envolvimento nas políticas sociais urbanas, onde se ajustam os zonamentos prioritários definidos pelo Estado e as iniciativas dos poderes públicos (locais). A intensificação das iniciativas de cooperação institucional tendem a fortalecer a emergência de três movimentos de fundo: por um lado, um processo de descentralização/regionalização que valoriza os territórios locais e as iniciativas de proximidade; por outro lado, uma integração política comunitária acentuada a partir de uma europeização das políticas nacionais e locais; e, finalmente, um processo de mundialização económica que se encontra fundado na liberalização de todas as trocas, na abertura à concorrência empresarial.

Estes recentes modos de fazer parceria e políticas multinível privilegiam igualmente novas modalidades de definição e da organização das políticas públicas, envolvendo processos de discussão e de negociação explícitos, contratos de acção pública e avaliações sobre os efeitos das medidas, embora correndo o risco destas iniciativas parecerem muitas vezes multipolares, no sentido de imanarem centros de decisão diversificados e descentrados da tutela directa do Estado. Ao mesmo tempo, os territórios, entendidos enquanto quadros da acção pública e de cooperação entre actores, conhecem um novo ganho de interesse. Esta evolução resulta de uma reavaliação feita, um pouco por toda a Europa, acerca da importância dos níveis intermediários de governo e das singularidades dos próprios territórios. Assim, a descentralização transforma-se num processo de verdadeira emancipação dos poderes públicos locais, permitindo-lhes passar a definir, financiar e conduzir projectos, que correspondem às

competências que lhes são transferidas pelo Estado, nomeadamente em matéria da acção social e de desenvolvimento económico.

A materialização desta descentralização poderá passar por três vectores: por um lado, a organização de instrumentos de debate público que permita retomar formas de democracia, envolvendo a discussão sobre assuntos de interesse local com os próprios agentes locais; por outro lado, o estabelecimento de contratos de acção pública mais formalizados e duradouros do que o debate público, participa num esforço de interinstitucionalidade e de co-financiamento em prol de projectos de âmbito local e de interesse ou envolvimento comunitário; em terceiro lugar, a criação de agências de regulação independentes da administração clássica, que têm como função a produção negociada e a aplicação das regras colectivas no sector de actividade específico.

No que respeita ao R.M.G., como a outras políticas sociais estruturais, a componente de inserção deve ter sempre em linha de conta a definição concreta dos objectivos do projecto num contexto de diagnóstico inicial, contando com a participação de todas as parcerias locais. Da mesma forma, importa acompanhar periodicamente os resultados nos diferentes grupos sociais para quem se destinam estes projectos, adoptando uma postura crítica, reflexiva e produtiva. Este carácter de periodicidade implica uma actualização constante dos vários domínios das vivências dos públicos-alvo. Torna-se igualmente fundamental contar com o envolvimento e a participação activa dos próprios grupos vulneráveis. Considera-se necessário "*falar às pessoas, a fim de prevenir de que será feito o amanhã*" (Astier, 1999: 137).

Aliás, muitas das vivências dos grupos mais desfavorecidos não são do conhecimento das entidades e da própria sociedade em geral, não porque esses grupos não tenham nada a dizer, mas porque ninguém os quer escutar; "*mesmo se não temos dinheiro, se o trabalho nos é recusado, se não pudemos ir longe nos estudos, nós temos uma experiência que outros não têm*" (Hamel e Morval, 1997: 30). Finalmente, importa estar atento às várias influências que vão condicionando estes projectos, quer pela positiva, quer pela negativa, seja do ponto de vista endógeno, seja do ponto de vista exógeno. De facto, a intervenção política qualificada é aquela que consiga discernir as variáveis múltiplas em que pretende intervir e o seu carácter cumulativo e estrutural.

CONCLUSÕES

"A insegurança social não mantém apenas a pobreza. Ela age como um princípio de desmoralização, de dissociação social, como um vírus que impregna a vida quotidiana, dissolve os laços sociais e mina as estruturas psíquicas dos indivíduos."

Robert Castel, *L'insécurité sociale.*

1. Uma das medidas mais importantes do sistema de segurança social português terá sido a instituição do Rendimento Mínimo Garantido. Numa época em que se assiste à vulnerabilização de vastas camadas de pessoas, por acção do desemprego estrutural e da inactividade, que actuam cumulativamente com uma multiplicidade de factores de vulnerabilização, torna-se fundamental criar respostas a estas populações, que tendem a sentir-se desvinculadas dos lugares e das comunidades onde podem ser socialmente úteis. As políticas públicas encontram aqui o seu enquadramento, construindo um Estado-Providência activo.

O R.M.G. emergiu com o objectivo de providenciar um conjunto de respostas às necessidades básicas de uma população bastante pobre. Esta medida traduz-se numa componente pecuniária, por via de um "mínimo garantido", mas também por via de prestações anexas, particularmente na área da saúde, da habitação e da formação. Por outro lado, traduz-se numa componente de inserção num mercado de trabalho hostil e distante para os mais vulneráveis. Antes como após a emergência da medida, o debate sobre um "mínimo garantido" orienta-se no sentido da procura de uma resposta que tenha em conta o aprofundamento dos direitos de cidadania.

As questões do funcionamento do R.M.G. são tanto de ordem técnica como de ordem político-económica. Do ponto de vista técnico, sublinhamos o problema da subsidiariedade no sentido da discussão sobre as competências do processo de activação das populações (grupos ou categorias sociais) em processo de vulnerabilização. Compete ao Estado, à comunidade ou ao mundo associativo local responder aos problemas das populações em processo de vulnerabilização? O tipo de intervenção, por seu lado, deverá ser individualizado ou generalizado e burocrático? Deve a intervenção viabiliza a inserção ou promover mecanismos de "assimilação"? E, por outro lado ainda, interessa favorecer a lógica das necessidades de sobrevivência ou a lógica de um estatuto social que garanta uma integração na hierarquia conhecida e estabelecida? E, finalmente, importa saber se o critério desta medida é meramente monetário e ligado ao indivíduo ou é um critério que se define em função do risco, sendo portanto de lógica categorial mais do que individual. O projecto deve ser inclusivo, com um contrato de inserção centrado no indivíduo e no acompanhamento técnico de proximidade e de especificidade.

Uma estratégia de "*benchmarking*" pode ser fundamental para o acompanhamento e avaliação das medidas de política social directa e indirectamente

relacionadas com o Rendimento Mínimo Garantido. Em segundo lugar, do ponto de vista político e económico, passamos de uma cobertura social frágil, visando basicamente a população marginal e residual para uma cobertura social que toca um conjunto cada vez mais alargado de situações. Ao mesmo tempo, a re-organização da produção estatística implicaria a ultrapassagem de problemas de disparidades, de diversidades territoriais, tudo isto em prejuízo da comparação rigorosa.

Entre os beneficiários do R.M.G. e as instituições tende a gerar-se uma cumplicidade negativa, já que ambos se avaliam mutuamente de forma desvalorizada e a estabilidade do sistema assenta na dependência mútua dos actores em jogo. Mas ambos percebem que dependem cada vez mais uns dos outros para sobreviverem. Aliás, as políticas sociais servem tanto à sobrevivência de muitos beneficiários, como servem à sobrevivência de muitas instituições que lidam com os problemas. Os primeiros são violentamente censurados para olvidar os segundos. Enquanto a responsabilidade for eminentemente individual, vai-se negligenciando a avaliação institucional.

Como não tem havido tradição de responsabilização concreta, o Estado, essa entidade "abstracta", fica com todas as "culpas" na avaliação dos sujeitos. Por outro lado, não se verificam significativos critérios de avaliação institucional por parte do Estado. O Estado tem dificuldades em avaliar aqueles que lhe servem ao controlo social dos mais desfavorecidos. Mas, de facto, as instituições deveriam ser apoiadas, não apenas em função do número de pessoas que apoiam, mas também pelo número de pessoas que deixam de ter necessidade de apoiar. Os erros e as decisões ou opções menos correctas de muitos beneficiários de políticas sociais têm servido para justificar a manutenção dos erros ou das decisões institucionais equívocas, sem incorporação de muitos dos contributos da avaliação.

O Estado-Providência vive com problemas e contradições. A diminuição do crescimento económico, as transformações do mercado de trabalho, as transformações das estruturas demográficas, as atitudes face ao Estado-Providência, a integração europeia e a globalização crescentemente desregulada criam novos cenários e desafios às políticas sociais.

No caso dos países do Sul da Europa e, nomeadamente, no caso português, uma das primeiras questões que importa assumir é aquela que diz respeito às pensões, em particular de uma população que nunca participou com contribuições sociais efectivas antes de 1974. Daí que o R.M.G. assuma, para esta população, uma lógica de

complementaridade e um carácter cumulativo com as prestações associadas à reforma ou à sobrevivência. Aliás, o R.S.I., implementado mais tarde, manteve as mesmas fragilidades anteriores e criou algumas novas barreiras burocráticas de acesso à medida.

De uma maneira geral, encontramos um dilema europeu traduzido para todas as situações nacionais de existência da medida, que se situa a dois níveis: um primeiro nível, diz respeito às necessidades de base ligadas à noção dos direitos fundamentais, em torno do alojamento, da educação e da saúde; e um segundo nível, ligado a uma remuneração para o consumo pessoal, que suscita inúmeras interrogações, tanto ligadas à capacidade de criar uma dependência das prestações, como motivadas pelos ataques neoliberais contra uma participação mais activa dos instrumentos de Segurança Social. Muita da oposição a este segundo nível, tem vindo a ser resolvida numa lógica de compromisso, através da criação de mecanismos de trabalho de interesse local, sem uma remuneração ou com uma remuneração que se reduz à prestação, sem direitos sociais laborais e em fortes modalidades de precariedade.

Acresce ainda um novo elemento: até meados da década de 90, o sistema de protecção social tem como pilar central o trabalho. Por outras palavras, os direitos sociais aqui constituídos e incorporados pelo Estado assumem o trabalho como via de integração social, centrando-se o estatuto de cidadania sempre associado à integração do indivíduo no mercado formal de trabalho. Torna-se, portanto, dominante a ideia de que a integração se faz basicamente pelo trabalho, sendo assegurado um mínimo de subsistência para aqueles que transitoriamente estão fora do próprio mercado de trabalho. Esta perspectiva tende a tornar-se tanto mais desadequada quanto mais clara e evidente for a incapacidade do mercado de trabalho vir a responder a todas as necessidades de emprego dos cidadãos. Enquanto o Estado continua com problemas ideológicos "existenciais" e a gerir compromissos muitas vezes confusos, o mercado já efectuou a sua opção, a opção de que uma parte da humanidade, no que respeita ao plano de trabalho, é supranumerária e que não compete ao mundo económico assumir a responsabilidade por tais circunstâncias.

Na sequência desta irreversibilidade tem vindo a gerar-se um conjunto de propostas no sentido de assumir mecanismos alternativos ao normal funcionamento da economia, como os únicos possíveis para viabilizar a integração dos mais desfavorecidos, nomeadamente mecanismos (alternativos) ligados a novas formas de organização da economia, a novas formas de respostas a necessidades sociais locais e a

novas formas de compromisso entre o mercado e o Estado e as comunidades locais, ou seja, a um novo contrato social. Assim, à velha economia social, promovida pelo mutualismo, associativismo e "fundacionismo", que desconfiam da economia e se situam preferentemente "fora" dela, sucede a nova economia social, a "economia solidária", assente no funcionamento das empresas de inserção, no desenvolvimento local, na responsabilidade social das empresas e no papel fundamental do terceiro sector, numa articulação interdependente com a economia e com os seus (dis)funcionamentos.

Esta nova economia social reconhece a diversidade dos problemas, dos mecanismos e dos territórios, a sustentabilidade das intervenções (assentes na capacidade de reforçar estruturalmente os seus mecanismos e de lhes conferir prioridade e carácter multidimensional) e a fundamental articulação entre os domínios da competitividade e da coesão social. Por seu lado, a economia social facilita que os grupos vulneráveis sejam participativos, tornando-se agentes activos nos processos de integração. Esta economia social, em Portugal, é muitas vezes uma extensão do funcionamento do Estado, nomeadamente através de subvenções e de contratos-programa, que visam uma estratégia de "delegação" muitas vezes problemática e às vezes questionável. No entanto, também é verdade que tem conseguido, não raras vezes, potenciar o tecido local e envolver gradualmente as instituições e os agentes sociais locais em efectivos projectos de inserção social.

Parece, por outro lado, ser evidente que as exigências que o mundo económico e o mundo político colocam sobre as medidas (em particular sobre o R.M.G.) e sobre os seus resultados, são exigências que não têm em conta muita da desadequação institucional que inviabiliza alguns dos mais nobres objectivos da própria medida. A desorganização, as rotinas, os (dis)funcionamentos e a desarticulação institucional são um elemento ainda não suficientemente ponderado a ter em conta no conjunto de factores que promovem o sucesso ou o insucesso da medida.

Também ao nível da reorganização institucional e da reformulação de muitos dos seus modos de intervenção aos problemas sociais, o R.M.G. pode ter uma importância fundamental (com a sedimentação das Redes Sociais, das Comissões Sociais locais, etc.), paralelamente à importância que tem para os indivíduos e para os grupos em situação de mais intensa vulnerabilidade. Só assim, aliás, é possível engendrar um conjunto de políticas e de medidas de intervenção passíveis de agirem,

não tanto sobre os efeitos, mas mais sobre as causas e os factores que se constituem como um conjunto articulado de *imobilismos sociais*, com carácter estrutural e que impossibilitam ou dificultam aos beneficiários do R.M.G. definirem e concretizarem projectos de vida para uma melhor integração social. Só assim é possível que os efeitos da medida e os efeitos da intervenção institucional não sejam apenas casuísticos e pontuais, mas tenham consequências de forma integrada, coerente e não meramente reparadora, mas crescentemente preventiva e dignificadora da existência humana.

2. Na investigação empírica, encontramos uma maior presença de titulares do sexo feminino a beneficiarem do R.M.G., sobretudo nas categorias dos 31 aos 50 anos de idade. Estes titulares são essencialmente casados com registo civil ou divorciados/separados e a maior parte dos agregados familiares são compostos por 3 a 4 elementos. A própria origem social do titular revela um processo de reprodução geracional, já que estamos perante indivíduos cujos pais são pouco escolarizados ou analfabetos e com um percurso laboral também ele frágil e desqualificado.

De uma forma geral, a escolaridade da maior parte dos titulares não ultrapassa o ensino primário, na medida em que os titulares apenas completaram este escalão de ensino ou não sabem ler nem escrever. Ainda no âmbito da escolaridade, a maior parte dos titulares não se encontra a estudar, nem a trabalhar, o que aumenta as dificuldades de acesso ao mercado de trabalho e a empregos mais qualificados.

Das questões relativas ao emprego podemos concluir que estamos essencialmente perante titulares cujos lugares de classe são geralmente se situam na base da escala social (como o operariado). Esses lugares são marcados por fenómenos de imobilismo profissional: os titulares que se encontram a trabalhar são trabalhadores não especializados e por conta de outrem, com percursos profissionais frágeis. A fragilidade dos vínculos laborais encontra-se presente na inexistência de contratos de trabalho (logo, não gozam dos seus direitos enquanto trabalhadores), na inexistência de descontos para algum regime de protecção social, na inexistência de seguros, no facto de terem tido desde sempre o mesmo emprego (não acumulando experiências), gozando, assim, de rendimentos baixos, não obstante ser comum a realização de horas extras. Também não dispõem de tempos livres e de lazer, visto trabalharem entre 40 a 44 horas semanais. Tudo isto conduz inevitavelmente a uma auto-estima laboral bastante baixa.

Não é, pois, de estranhar que a maior parte dos titulares do R.M.G. sejam sobretudo desempregados de longa duração e domésticas, com um período de tempo em que se encontram desempregados superior a 18 meses ou variando entre 12 a 18 meses. Também encontramos titulares com dificuldades de entrarem pela primeira vez no mercado de trabalho, sendo que a procura pelo primeiro emprego já se prolonga por 18 meses ou mais. As principais razões pelas quais os titulares se encontram desempregados são o fim do contrato de trabalho e o despedimento por parte da entidade empregadora, o que significa uma prevalência dos factores externos ao indivíduo, ao invés de razões intrínsecas, como a inadaptação às mudanças, a entrada em comportamentos desviantes, entre outros. No que respeita aos titulares que não têm procurado um emprego durante os últimos três meses, o seu desencorajamento é fruto de uma postura de alguma desmotivação ou mesmo de acomodação face à medida. As razões mais apontadas para não terem procurado emprego são essencialmente o facto de serem/estarem doentes e o facto do trabalho doméstico (como cuidar de crianças, idosos e outros familiares em estado de dependência) não permitir ao titular ter disponibilidade para procurar um emprego e trabalhar.

No caso dos agregados domésticos que têm crianças em idade pré-escolar, essas crianças costumam ficar durante o dia com a mãe. Também encontramos agregados com pessoas adultas que necessitam de cuidados especiais, que estas ficam durante o dia em casa com familiares maiores. Tal situação impede os membros do agregado que prestam assistência, de terem um trabalho remunerado ou, no caso de terem já um trabalho remunerado, impede-os de ganharem mais.

A falta de rendimentos provenientes do trabalho ou o facto destes rendimentos serem bastante reduzidos reflecte-se nos hábitos de consumo e de poupança: os titulares têm poucas capacidades de consumo, pois não podem, por exemplo, passar uma semana de férias fora de casa, não podem comprar vestuário com uma certa regularidade, não podem ir ao cinema ou a espectáculos (pelo menos uma vez por mês), não gastam dinheiro em momentos festivos como casamentos e baptizados, entre outros. Por outro lado, do total de rendimento disponível mensalmente pelo agregado doméstico nunca sobra dinheiro, pelo que a maioria dos titulares nunca poupa ou raramente poupa. Mais ainda, muitos dos titulares tem que cumprir com o pagamento das suas dívidas, predominantemente relativas a empréstimos (pagamento da casa ou compra de

electrodomésticos) ou mesmo dívidas causadas pela cessação da prestação do Rendimento Mínimo Garantido.

No que respeita aos espaços em que vivem os titulares, é de salientar a tendência para estes viverem numa casa que lhes foi arrendada (muitas vezes por instituições públicas) e o facto de sempre terem vivido nessa casa. Na maior parte das situações, as casas são arrendadas a particulares, logo, verifica-se um primado do arrendamento privado sobre o arrendamento público. Também podemos relembrar que grande parte dos titulares afirma gostar da casa/alojamento onde reside, embora gostassem de mudar de casa.

Os territórios onde se inserem as práticas quotidianas são também territórios de vulnerabilização: segundo os titulares, os principais problemas que afectam o bairro/área de residência são a deficiente vigilância policial, a droga e a prostituição, os maus arruamentos no interior do bairro/área residencial, assim como problemas relativos à pobreza e ao desemprego. Estamos pois perante territórios fortemente estigmatizados, e social e espacialmente relegados, onde existe uma clara percepção da existência de vizinhos pobres e da própria condição de pobreza, geradora de baixas auto-estimas e frágeis representações sobre o futuro. A vulnerabilização social traduz-se num forte isolamento social e relacional: os titulares passam os seus tempos livres em casa, não fazendo nada ou a ver televisão; nunca vão ao cinema; raramente têm reuniões com familiares e amigos, ou mesmo conversas/encontros com os seus vizinhos; não fazem férias fora de casa. A maior parte dos titulares também não tem o hábito de leitura de jornais, manifestando um enorme desinteresse pela leitura de livros e com um acesso dificultado às novas tecnologias.

O território empírico situa-se, pois, num concelho peri-urbano socialmente problemático, apesar da sua relação socioeconómica com a cidade do Porto (ou também por efeito dela), com a constituição de zonas vulneráveis do ponto de vista socioeconómico e do ponto de vista da intervenção institucional. O seu tecido social e institucional é constituído por elementos suficientemente federadores para levarem os diferentes intervenientes a uma acção coerente (quase sempre visando a inserção, mas muitas vezes não conseguindo mais do que práticas de "assimilação"), nomeadamente em contexto de relegação e de imobilização social.

Revela-se, no entanto, frágil a articulação entre as políticas da cidade e políticas de luta pela inserção social, gerando assim políticas de inserção que se limitam muitas

vezes a uma prestação pecuniária, incapaz de ultrapassar as várias desafeições, quer do ponto de vista da formação, da escola, do trabalho, etc., o que favorece a reprodução dos processos de exclusão e das percepções subjectivas sobre o futuro e sobre o mundo. Emergem as desigualdades, mais concretamente as "desigualdades multiplicadas", assentes em processos cumulativos de fragilização e de imobilização social dos sujeitos e dos agregados.

Encontramos vastas zonas residenciais com população em dificuldades, num processo de estigmatização que esconde a complexidade da situação e incrementa dificuldades de sair do espaço e do processo, agudizando um sentimento de estigmatização de territórios desfavorecidos, que passa pelo enfraquecimento dos laços sociais e deterioração do processo colectivo de construção identitária. A vulnerabilidade "sentida" é insuflada pela percepção de que as formas de intervenção pública não têm permitido inverter a situação. Verifica-se, assim, uma crescente distância às instituições, elas próprias fragilizadas do ponto de vista das capacidades de respostas (técnicas, financeiras e organizacionais). Desde logo, a abordagem institucional diz que são ricas as potencialidades do mundo associativo. Mas a prática e o envolvimento dizem outra coisa.

O funcionamento eficaz das instituições é uma questão de democracia e da sua qualidade. Por um lado, impõe-se que as políticas públicas traduzam a materialização de direitos efectivos, promovendo a inserção dos indivíduos e contrariando os processos de vulnerabilização. Por outro lado, as representações sociopolíticas sobre o Estado e sobre a democracia são correlativas da forma como estes se organizam em resposta aos (dis)funcionamentos das estruturas socioeconómicas. Assim, a qualidade das políticas sociais é um factor de qualidade da democracia.

Simultaneamente, encontramos uma não-participação em práticas associativas, cívicas, políticas ou religiosas: o comportamento associativo dos titulares tende para uma inexistência de pertença a uma associação, clube e/ou colectividade, pelo facto de não valer a pena e porque a entrada é selectiva e cara. A participação ao nível das actividades políticas e cívicas (reuniões sindicais, manifestações de protesto, abaixo-assinados, etc.) por parte dos titulares é praticamente nula. A maioria dos titulares também atribui uma reduzida importância à política. As conversas sobre assuntos políticos são práticas desvalorizadas, havendo uma assunção generalizada de que não se sentem nada informados sobre estes assuntos, havendo a tendência para a assunção de

uma certa incompetência cognitiva face a esta matéria. A participação é um postulado fundamental da cidadania.

Relativamente ao tempo de benefício da medida, constatamos que a maioria dos titulares já recebe a prestação entre 2 a 4 anos. Contudo, para a maioria nunca existiu uma proposta para um programa de inserção. A ausência de um efectivo envolvimento num programa de inserção (profissional ou outro) acaba por explicar o facto dos titulares referirem que a principal consequência do R.M.G. é apenas o acréscimo dos rendimentos. Outros aspectos críticos inerentes à operacionalização da medida e do ponto de vista dos beneficiários é a escassez de rendimentos e a demora na decisão e no início do pagamento da prestação. Esta componente financeira também se manifesta nas finalidades que os titulares dão ao dinheiro recebido do R.M.G., tais recursos são canalizadas, em primeiro lugar, para a compra de bens de primeira necessidade, o que significa à partida que existe uma grande dificuldade em satisfazerem as suas necessidades básicas, mesmo recebendo esta prestação complementar. Algumas vezes esse dinheiro é usado na construção de projectos de auto-emprego, embora de forma precária. Por exemplo, as pessoas de etnia cigana usam uma parte do R.M.G. para comprar o artigo e venderem nas praças e mercados e assim, com esse rendimento, é também possível manter a sua actividade laboral e gerar mais um pouco de dinheiro.

Face aos escassos rendimentos do agregado, os titulares consideram viver com grandes dificuldades, devido essencialmente à baixa escolaridade e ao desemprego. Grande parte dos titulares que consideram viver com muitas dificuldades, julgam não ser possível sair dessa situação, manifestando baixas expectativas sobre o futuro de todo o seu agregado doméstico. As principais preocupações dos titulares face ao futuro do seu agregado doméstico são sobretudo a doença, o desemprego e a pobreza.

As representações que os titulares têm da pobreza reflectem o seu próprio percurso de vida já que tende a persistir alusões ao exercício de profissões desqualificadas e mal remuneradas como factor explicativo dos fenómenos de pobreza; existe também uma clara referência à dificuldade em encontrar um novo emprego, no caso das pessoas pobres. Para além disso, o pessimismo subsiste quando os titulares afirmam não ver muitas possibilidades de se poder ultrapassar as situações de pobreza; não perspectivando um futuro promissor nem para si próprios, nem tão-pouco para os outros que estão em situação similar, pois, futuramente não concebem que haja uma redução do número de pobres.

Por último, os titulares consideram que os principais promotores da resolução das dificuldades que os agregados domésticos manifestam, não são os sujeitos-beneficiários, mas o Governo, responsabilizando a sociedade em geral pela existência de pessoas pobres. Assim, a noção de pobreza resulta mais de mecanismos sociais do que de características individuais. No entanto, a intervenção do Estado face aos problemas sociais foi avaliada de "razoável" e os seus efeitos reais de "médios".

3. Como medir os efeitos desta medida? O seu "sucesso" não pode traduzir-se na afirmação tantas vezes ideológica e moralista da obrigação ao trabalho. Primeiro, porque muitos dos beneficiários não têm, de facto, condições para o exercício de uma actividade laboral, como acontece nos casos de invalidez ou nos casos de existência de menores ou de idosos dependentes no agregado. Em vez disso, importará reequacionar a medida no sentido de um enfoque privilegiado ao conceito de "actividade social". O uso do conceito de actividade social permite, desde logo, inverter a lógica de classificação do pobre pelas linhas de pobreza absoluta e relativa.

Este conceito trata de compreender a actividade produtiva do indivíduo (que até agora se confundia com o trabalho) em múltiplos momentos e facetas, podendo incluir períodos de formação ou de reconversão, de participação em acções especiais, de respostas a necessidades sociais, de dinamização associativa, política, familiar, entre outros. O conceito integra também as virtualidades da acção local, das endogeneidades e do desenvolvimento local e regional, ao mesmo tempo que responde a muitos dos factores de vulnerabilização associados às características do território, em particular às suas carências. Por outro lado ainda, a introdução deste conceito faz entrar na órbita da dignidade integracional diversas ocupações ou diversas actividades até agora desvalorizadas ou estigmatizadas, nomeadamente actividades ligadas aos cuidados pessoais, aos serviços domésticos, aos serviços sociais, entre outros.

Este conceito introduz uma distinção fundamental entre competências profissionais ligadas ao exercício de um trabalho no mercado competitivo e competências sociais ligadas às habilitações ou "capacidades" dos indivíduos. Finalmente, a passagem do conceito de trabalho ao conceito de actividade social resulta, necessariamente da passagem de um Estado de assistência ou caritativo para um Estado integracional, mobilizador de muitas das actividades que não se inscrevem no âmbito do mercado competitivo.

De facto, como tivemos a oportunidade de sustentar, os *imobilismos sociais* traduzem-se em processos de vulnerabilização que são simultânea e cumulativamente processos que incluem factores materiais, factores relacionais e factores subjectivos, nos quais importa intervir de forma articulada e igualmente interdependente, em ordem à garantia do próprio sucesso da intervenção e, logo, do sucesso do próprio processo de (re)integração social. As modalidades da gestão das políticas sociais, nomeadamente de uma nova geração de políticas sociais, passam obrigatoriamente pela inclusão do nível local e territorial, pela inclusão das instituições locais e das sinergias locais nos processos de organização e de implementação das políticas sociais em geral e do R.M.G. em particular.

Esta perspectiva não é contraditória com a defesa de um fundamental propósito de gestão por parte da União Europeia, nomeadamente de gestão financeira e de gestão de alguns contornos legislativos. Quer dizer, o envolvimento dos agentes locais ao nível da gestão da medida não é contraditório, antes é complementar, com a necessidade de uma abordagem europeia da própria medida naquilo que diz respeito à co-responsabilidade do seu financiamento e naquilo que diz respeito à obrigatoriedade da sua generalização a todos os Estados-Membros. Se é verdade que a dimensão social da construção europeia tem cedido aos poderes económicos, também é verdade que a reposição da centralidade da política pode induzir novos e mais reforçados papéis à União Europeia.

Trata-se, aliás, e apenas, de transpor para o domínio das políticas sociais muitas das obrigações resultantes de directivas comunitárias que se tornam vinculativas para os Estados-Membros e que implicam uma participação financeira do orçamento comunitário. Trata-se, assim, de afirmar, por um lado, a participação comunitária relativamente ao domínio das políticas sociais, ao mesmo tempo que se afirma a decisiva prioridade que o domínio das políticas sociais passa a ter de forma ainda mais vincada e participada nas prioridades da União Europeia.

4. O papel do Estado não pode ser traduzido em mecanismos esporádicos e meramente assistenciais, entrando nos domínios da própria reorganização institucional. Estamos perante a necessidade de uma articulação que vai muito para além da lógica bipolar entre o Estado e o mercado, mas que inclui a responsabilização social das empresas, das famílias e dos agentes locais ao nível da acção social, ao nível da

prevenção dos factores de vulnerabilidades e ao nível da reintegração social, assim como a responsabilização e o envolvimento individual dos sujeitos em processos de vulnerabilidades.

É nesse contexto que vem se dando o debate, muitas vezes o embate, sobre a reforma do Estado. Do ponto de vista estrutural, o que está em jogo é a definição do papel do Estado no campo das políticas sociais: a amplitude das áreas sob sua responsabilidade de actuação no campo social, as suas competências diante das novas formas de regulação social. Do ponto de vista da dimensão burocrático-administrativa, não menos importante, revela-se fundamental o debate sobre as novas formas de administração dos benefícios e dos equipamentos públicos.

A este nível, as principais conclusões são ordenadas em torno de três questões principais. A primeira diz respeito à necessidade de novos contratos sociais que assegurem o direito a uma adequada protecção social para a maioria dos cidadãos que estão mais vulneráveis. Em relação à vasta maioria da população, os actuais esquemas de protecção social têm-se mostrado bastante ineficientes e necessitam de uma reforma urgente.

Em segundo lugar, a necessidade de novas prioridades e mecanismos de execução do orçamento social público. Reconhece-se que as despesas sociais totais, mesmo nos países mais ricos, têm crescido significativamente. Mesmo durante a presente crise global, muitos países do hemisfério sul têm mantido e mesmo aumentado as suas despesas na área social. Não obstante, os níveis actuais de despesas em políticas sociais parecem insuficientes - mesmo nos melhores casos analisados - e altamente limitados - na maioria dos casos - para providenciar protecção social adequada para a maioria das populações. De qualquer maneira, sublinha-se a necessidade de um melhor uso dos fundos disponíveis e a necessidade de abrir novas fontes de rendimento fiscal (fora da tradicional tributação do trabalho), para que sejam assegurados melhorias consistentes da protecção social.

Finalmente, a experiência em muitos países europeus mostrou que a privatização da protecção social, destacada pelas actuais políticas, mesmo que tenha gerado novos serviços privados de protecção social e de financiamento, tem resultado numa forte deterioração de serviços públicos e na diminuição dos gastos públicos em política social, dos quais a vasta maioria da população ainda depende. Por um lado, regulações insuficientes ou mal concebidas têm criado graves ineficiências na protecção social

privada e na relação público-privado, resultando em altos custos, na discriminação contra aqueles que têm baixos rendimentos e em alto risco na exclusividade da iniciativa privada envolvida na protecção social. Por outro, reforça-se a ideia da necessidade de uma nova forma de pensar a relação público-privado no que se refere à protecção social, que enfatize a necessidade de um vigoroso impulso para reconstruir serviços de qualidade, eficientes, voltados para um público vasto e a necessidade de uma regulação adequada, tanto para a actuação da iniciativa privada, como para a sua relação com o sector público, assegurando uma articulação eficiente e descomprometida de ambos.

Do ponto de vista da gestão, a descentralização do processo de tomada de decisão é cada vez mais aplicada às políticas nacionais e comunitárias. Através da parceria, o papel articulado das autoridades de âmbito local passa a reforçar-se numa lógica de co-responsabilização e segundo o princípio da *adicionalidade*. A programação das políticas passa a fazer-se de uma forma transversal e com uma definição de critérios generalizados ao nível da União Europeia, que assume igualmente uma parte do financiamento dessas mesmas políticas sociais e uma gestão de terreno o mais próxima possível das populações. O financiamento, aliás, pode e deve assentar sobre a tributação de um conjunto de actividades de ganhos rápidos, actividades especulativas e um conjunto de consumos ostentatórios que, quanto mais existem, mais tornam inaceitável a sua coexistência com as mais acentuadas formas de pobreza e dessocialização.

De facto, o envolvimento do poder local faz requestionar os instrumentos e as modalidades de gestão do mercado de arrendamento público, reforçado numa lógica de respostas aos problemas existentes, mas igualmente numa lógica de articulação através do princípio da *adicionalidade* com o Orçamento de Estado.

Se o regime do *rendimento universal* proposto por Philippe van Parijs encontra sérios obstáculos do ponto de vista da sustentabilidade e da sua exequibilidade fiscal e política, já o R.M.G. poderá encontrar viabilidade de afirmação política e de sustentabilidade financeira, na perspectiva de se assumir como uma medida reformuladora das políticas sociais em geral e como uma medida passível de renovar a intervenção das políticas sociais nas eventualidades sociais que atingem os sujeitos.

Desta forma, o R.M.G. poderá reforçar a sua exequibilidade e a tornar estruturais os seus mecanismos de intervenção numa perspectiva de reformulação do regime de políticas sociais e até de substituição de algumas das políticas sociais, nomeadamente de

substituição do actual subsídio de desemprego, mantendo e salvaguardando as especificidades do percurso contributivo dos sujeitos, mas beneficiando, desta forma, aqueles que, não tendo ainda exercido actividade profissional, passam a receber uma prestação de organização e de estruturação no seu início de vida, beneficiando, portanto, os indivíduos que estão à procura do primeiro emprego e que não têm, no actual contexto legislativo, nem direito a uma prestação de desemprego, nem direito a uma titularidade (salvo raras excepções previstas na lei) da medida.

Da mesma forma, a alteração dos princípios da medida possibilitaria a obrigatoriedade de formação de todos os activos (mesmo aqueles que estão em contexto de trabalho) prevenindo uma situação de desemprego, que é normalmente simultânea a uma má qualificação dos sujeitos desempregados ou, pelo menos, a uma desadaptação desses sujeitos relativamente a um novo emprego com diferentes características. Por outro lado, o R.M.G. substituiria os pagamentos relativos a baixas por doença e invalidez. Esta substituição, tal como a anterior, necessitando de uma mais forte e empenhada articulação entre os regimes contributivo e não-contributivo, facilitaria a articulação de respostas sociais, ao mesmo tempo que facilitaria o combate à fraude que está presente nestas duas medidas de política social. Por outro lado, daria ao R.M.G. a capacidade de articulação institucional e passariam a estar obrigadas a essa articulação as diferentes áreas de intervenção do poder central e do próprio poder local, evitando-se desta forma muitos desperdícios, muitas duplicações de tarefas e facilitando a própria execução da medida com eventuais ganhos pela diminuição dos referidos desperdícios.

Assim, estaríamos perante uma alteração com óbvios benefícios do ponto de vista da melhoria de instrumentos de parceria entre as diversas instituições e da melhoria dos instrumentos de articulação entre os diversos serviços da administração central, da administração local e de uma com a outra. Ao mesmo tempo, resultaria esta alteração em ganhos do ponto de vista do envolvimento das populações, das pessoas que têm sido frequentemente esquecidas ou acantonadas por instrumentos de má gestão das políticas sociais e por más opções resultantes dessa mesma gestão negativa. Ao mesmo tempo, importa reforçar a coordenação estreita entre as políticas e os serviços de protecção social e de emprego. Aliás, a estratégias das parcerias nos domínios sociais pode ganhar com um mecanismo de re-experimentação institucional à escala internacional. Podem, assim, ser convenientes as parcerias internacionais nas políticas públicas, passíveis de recalibragem institucional e da referida re-experimentação.

A variação do valor da prestação dependeria, não só dos rendimentos auferidos, mas fazendo incidir um factor de ponderação positiva relativamente ao tipo de família: poderia ter uma ponderação especial no benefício dos tipos de família mais vulneráveis (também numa lógica preventiva) e aqueles que tendem a acumular maiores níveis de dependência. Tratar-se-á aqui de uma opção por um instrumento de "discriminação positiva" relativamente aos tipos de família mais vulneráveis, nomeadamente às famílias monoparentais, aos idosos e às famílias mais numerosas, com mais de um núcleo ou com indivíduos portadores de deficiências.

Mais uma vez, o reforço dos poderes municipais teria evidentes vantagens na gestão tendencialmente mais positiva da medida. Ao reforço da participação dos poderes municipais começaria a estar associada uma participação crescente dos níveis do poder autárquico e uma acentuação das prioridades atribuíveis à área social, à acção social a este nível do poder local. Por outro lado, o envolvimento dos agentes autárquicos traria um factor de co-responsalização que mais facilmente seria operacionalizado, porque se traduziria num factor de competitividade entre as próprias autarquias naquilo que diz respeito à qualidade do desempenho nos factores de integração social. Por outro lado, traduzir-se-ia este reforço de participação num instrumento de complementaridade na gestão das políticas sociais e de articulação de alguns domínios da responsabilidade gestionária das autarquias (é o caso da habitação social ou da acção social escolar).

Estaríamos perante uma opção que poderia facilitar uma maior proximidade dos instrumentos de fiscalização relativamente aos sujeitos em situação de relativo ou de potencial incumprimento. Por outro lado, a co-responsabilização que referimos há pouco tenderia a aumentar os instrumentos de promoção da integração, nomeadamente os estágios profissionais, a formação em contexto de trabalho e os projectos de iniciativas locais de emprego.

No que diz respeito aos impactos que estas alterações induziriam no tocante à participação do nível mais local do poder autárquico, as Juntas de Freguesia, importaria re-equacionar o próprio estatuto jurídico dessas instâncias de poder local, conferindo-lhe um estatuto idêntico às Instituições Particulares de Solidariedade Social, naquilo que diz respeito à capacidade jurídica para candidaturas a fundos comunitários e à capacidade jurídica para candidaturas a projectos financiados pelo poder central. Tratar-se-ia de uma medida impulsionadora de um conjunto de melhorias em diversos serviços

de acção social, nomeadamente serviços ao nível do pré-escolar, do apoio a idosos (em particular a idosos dependentes) e outros serviços sociais. A inclusão obrigatória do Plano de Desenvolvimento Social no âmbito do Plano Director Municipal seria importante: o primeiro ganharia à custa do carácter vinculativo, impositivo e duradouro do segundo (o P.D.M. tem uma vigência média de 10 anos); o segundo ganharia pela capacidade de re-organização do território com uma fundamental componente social.

Aliás, a lógica estrutural e complementar da medida favoreceria a redução do potencial estigmatizante do R.M.G. em particular, mas igualmente de outras medidas assentes em idênticos critérios de selectividade. Referimo-nos, em concreto e a título exemplificativo, aos factores estigmatizantes que resultam dos processos de realojamento em contexto de habitação social a que estão associados estigmas territoriais, mas igualmente estigmas relacionais e identitários.

De facto, combater o estigma ao nível da medida significa garantir um melhor potencial de integração *a partir* da medida, mas significa, ao mesmo tempo, garantir uma maior disponibilidade da sociedade em geral para participar num esforço colectivo de potenciação dos mecanismos de integração que a medida tende a disponibilizar. Para além do mais, uma tal situação permitiria uniformizar os critérios, os objectivos e o próprio desenvolvimento da formação, numa perspectiva mais integrada e visando menos uma lógica individualista e mais uma lógica de agregado. Trata-se, de facto, da única lógica que pode contar para a nova geração de políticas sociais.

5. Importa optar por caminhos diversificados rumo à inclusão, desvalorizando o paradigma assistencialista e os seus pressupostos moralistas.

Os mais excluídos também têm uma missão social a cumprir: servem sempre para lembrar aos outros que existem condições mais opressivas do que as que vivem no mundo da exploração laboral. Cumprem o seu papel de manterem o medo bem vivo no quotidiano dos indivíduos.

De facto, o sistema conseguiu converter os seus (dis)funcionamentos internos em desadaptação dos indivíduos; conseguiu transformar a política caritativa em importante esforço corrector; conseguiu converter a incapacidade institucional de reduzir os problemas em importantes contributos para a coesão social. Consegue, enfim,

transformar o potencial de consciência colectiva (de participação, de reivindicação) num efectivo sentimento de culpa que corrói a auto-estima.

Muitas vezes, há uma cumplicidade disfarçada de parceria na gestão de cunho assistencialista das políticas sociais. As coisas só se alterarão quando o sistema entrar em desequilíbrio, ou seja, quando "alguém" sair a perder com o vigente estado de coisas. Mais uma vez, só a avaliação dos sujeitos pode ajudar à mudança. Mas também importa não ignorar a fundamental necessidade de avaliação institucional, das práticas e iniciativas institucionais, assim como das IPSS e ONG que recebem subsídios estatais e que participam nesses programas de inserção.

Por outro lado, um dos obstáculos tradicionais à reentrada no mercado de trabalho tem sido, no caso português, como na generalidade das situações, uma diminuta diferença face ao benefício auferido pela prestação social, ou seja, não há uma significativa vantagem financeira em prescindir do benefício social em função da entrada no mercado de trabalho, dado tratar-se de tipos de trabalho e de níveis de qualificação muito baixos que envolvem também níveis salariais reduzidos.

Parece, desta forma, que um dos instrumentos adicionais de sensibilização e de motivação para a entrada no mercado de trabalho, mesmo em postos de trabalho com baixas remunerações, passa por, transitoriamente, cobrir os custos adicionais da entrada no mercado de trabalho, tal como acontece em alguns países (nomeadamente em França), onde durante os nove primeiros meses de trabalho o Rendimento Mínimo de Inserção se mantém, total ou parcialmente, em função do salário auferido, a compensar as diferenças de custos implicados e, ao mesmo tempo, a garantir uma relativa segurança em situação de insucesso laboral.

A avaliação que fazemos a partir desses parâmetros aponta um conjunto de elementos extremamente preocupantes. Por um lado, os constrangimentos económicos comprometem as políticas sociais universais e induzem os governos a limitarem a sua intervenção a políticas focalizadas ou compensatórias, que não se orientam pela ideia de efectiva superação dos factores de pobreza e de vulnerabilização. Por outro lado, a falta de um projecto claro de desenvolvimento põe em questão o parâmetro da sustentabilidade sócio-ambiental.

Temos noção que estas alterações não são dissociáveis de uma profunda desmontagem do regime fiscal e tributário actualmente vigente e que condiciona, não

apenas as disponibilidades financeiras para a implementação de políticas sociais, como condiciona o próprio acesso a essas mesmas políticas sociais, facilitando o acesso àqueles que não teriam normalmente direito aos benefícios e dificultando o acesso àqueles que, por razões várias e pontuais vêem os critérios justapostos e inibidores do seu benefício. Isto implicaria uma reformulação de muitas das deduções empresariais e uma revisão dos critérios contabilísticos das próprias empresas, nomeadamente das empresas que sucessivamente apresentam resultados negativos e daquelas que incluem na sua contabilidade uma série de gastos ostentatórios pouco relacionados com o exercício da actividade.

De facto, esta alteração implicaria uma profunda revisão nos critérios de deduções fiscais das empresas, naquilo que diz respeito ao entendimento das deduções fiscais enquanto formas de comparticipação do Estado em muitas das despesas das empresas. Ora, não se nos afigura relevante que o Estado possa participar, através de deduções fiscais, na aquisição de bens ostentatórios que pouco ou nada contribuem para o florescimento da actividade empresarial e do volume de negócios, mas que, estando inscritos no património da empresa, são passíveis de deduções na contabilidade da própria empresa.

Ao mesmo tempo, no que diz respeito às deduções dos agregados familiares, valeria a pena equacionar também aqui uma diferenciação, mais uma vez na lógica da "discriminação positiva" das deduções por tipo de família, beneficiando os tipos de família mais vulneráveis, tal como acontece já em alguns países, nomeadamente na Suécia, que se tornou percursora desta medida, ao estabelecer deduções extraordinárias para famílias monoparentais com vários filhos.

A sustentabilidade financeira de uma tal medida passa também por alterar alguns dos critérios básicos das políticas sociais em geral, assentes num regime fiscal iníquo e obsoleto, para dar origem a uma intervenção que, não ignorando o historial contributivo dos indivíduos, discrimine positivamente aqueles que, por razões normalmente alheias à sua vontade, não têm esse historial contributivo. O financiamento do seguro social a partir de um imposto das actividades especulativas inspira-se na famosa *Taxa Tobin* imaginada pelo prémio Nobel americano com o mesmo nome e adoptada pela assóciação ATTAC.

Assim, da análise resulta, a afirmação do carácter estrutural de uma medida de política social como o R.M.G., passível de renovar o leque das políticas sociais

existentes e de extinguir aquelas que mantêm respostas basicamente paliativas, para fazer emergir um conjunto de novas formas de combater os *imobilismos sociais*. Tal significa que estamos perante uma medida que se torna estrutural, não por aglutinar formas diferentes de intervenção, mas por articular as potencialidades disponíveis, as sinergias existentes, com vista à resolução de constrangimentos que são, na generalidade, comuns e que versam, numa boa parte dos casos, agregados em idênticas situações.

A edificação de um novo contrato social e de uma nova geração de políticas sociais assentes num compromisso entre o Estado, o mercado e a economia solidária, resulta da afirmação original ou renovada do papel de movimento cooperativo, com tradições em alguns países europeus, nomeadamente em Itália. Esta nova geração de políticas sociais é assumida como um instrumento de gestão de serviços e da produção de bens e de serviços excluídos do normal funcionamento do mercado e pouco interessantes para o mercado altamente competitivo e com objectivos de elevado lucro.

Para além do mais, o renascimento ou a intensificação do movimento cooperativo poderia sublinhar um novo modelo de gestão participada pelos próprios beneficiários e, logo, um novo factor de motivação e de mobilização à participação social de base comunitária. O cooperativismo assenta, assim, num conjunto de virtualidades que importa sublinhar e potenciar, articulando-o com medidas e programas com os quais ele nunca coexistiu. Aliás, as experiências existentes em alguns países, nomeadamente na já referida Itália, demonstram que o modelo cooperativo tem virtualidades na diminuição dos processos de desafeição ao trabalho e no aumento da auto-estima dos sujeitos envolvidos, ao mesmo tempo que é uma forma de organização económica que consegue envolver um conjunto de agentes e de instituições locais que estão normalmente fora dos circuitos do trabalho e da organização produtiva.

A mobilização destes actores institucionais para a área produtiva é, por si só, um aspecto suficiente para justificar o reforço desta iniciativa e destes modelos de organização. É verdade que, no caso português, as parcerias entre o Estado e o mercado e entre o Estado solidário e o mercado, são muitas vezes desvirtuadas, no sentido de uma atribuição de poderes e de competências, outrora pertencentes ao Estado e que passam por mecanismos de contratualização reservadas total ou parcialmente ao mercado e aos serviços privados. Mais ainda: no caso português, percebe-se que essa parceria tem sido construída sucessivamente com base em constantes equívocos

ideológicos e com base em critérios de sustentação económica apenas dos agentes privados. Se tomarmos como exemplo a evolução que o Serviço Nacional de Saúde tem vindo a assistir nos últimos anos em Portugal, percebemos que a contratualização tem servido para deixar ao Estado as tarefas de tratamento das situações mais problemáticas de investigação e de tratamento das situações de degenerescência lenta. Ao invés, aos privados tem sido atribuído um papel de intervenção nos domínios de maior lucro, nomeadamente nas intervenções rápidas, nas cirurgias de baixo custo e nos tratamentos ambulatórios de curta duração. Não acarretando encargos excessivos e sendo relativamente bem pagos pelo Estado, tornam-se parcerias interessantes, na perspectiva dos serviços privados, onerando ainda mais os próprios serviços públicos por uma lógica questionável de contratualização. Esta mesma tendência passa-se a níveis distintos, mas com configurações idênticas no sector da educação.

Ora, a contratualização dos serviços públicos com os agentes privados deve partir de um pressuposto de negociação e de regulação de interesses comuns, mais do que o pressuposto de uma entrega aos serviços privados apenas daquilo que é potencialmente lucrativo. Aqui também a responsabilidade do Estado Social é admitir parcerias com o sector privado, mas sempre numa lógica de igualdade negocial e nunca num pressuposto de inferioridade negocial ou de subordinação negocial.

Desta forma, passa a ser possível querer diminuir o peso de alguns factores de vulnerabilização e ousar erradicar esses factores nas gerações mais novas, que tendem a acumular as fragilidades sociais que são pesadas heranças transmitidas pelo núcleo familiar de origem. Mais uma vez, este raciocínio reforça a importância dos aspectos de gestão ligados ao envolvimento dos parceiros locais e da participação activa desses mesmos parceiros locais. De facto, essa participação é muito relevante naquilo que diz respeito ao conhecimento do terreno, à mais qualificada intervenção no território, mas, simultaneamente, à articulação dos meios existentes disponíveis para o efeito. Aliás, este factor reveste-se de particular importância na definição dos objectos e dos critérios da formação, que perdem quando são definidos de forma centralista e sem atender às necessidades específicas do território e, portanto, às múltiplas (quando não contraditórias) necessidades desse mesmo território.

É também evidente que tais objectivos só podem ser enquadrados com a existência de mecanismos de acompanhamento, de proximidade e por técnicos que se envolvam e participem nos instrumentos de integração e no acompanhamento da

execução dos programas de inserção. Este acompanhamento técnico permitirá um mais efectivo conhecimento do agregado, uma mais efectiva prevenção da fraude e o (re)desenho de políticas de intervenção ajustadas ao dinamismo da realidade do agregado e do território em que reside.

O emprego e a organização do mercado de trabalho (política fiscal, legislação laboral, importância efectivamente atribuída à concertação social, política orçamental, qualidade do trabalho, etc.) são vectores fundamentais para o sucesso das políticas sociais, uma vez que se tornam nos instrumentos de inserção social mais efectivos e duradouros. A centralidade do emprego e a sua qualidade são verdadeiras prioridades de uma organização social inclusiva.

No que respeita aos efeitos dos mecanismos de inserção, importa sublinhar que tal sucesso não é medido pelo carácter imediato e automático dos programas e dos seus resultados. Ao invés, esse sucesso deve ser medido pela capacidade de intervenção correctora nos factores que, ao longo do tempo, têm vindo a contribuir para a des-socialização dos indivíduos e dos grupos. Intervindo nos factores, é possível diminuir as vulnerabilidades dos indivíduos, mas, ao mesmo tempo, corrigir de forma muito relevante os aspectos que começam a vulnerabilizar elementos do agregado que, acumulando debilidades e *handicaps* idênticos, têm ainda perspectivas mais evidentes de inversão da "trajectória futura" ou da "trajectória destinada".

Uma medida de política social pode induzir importantes alterações estruturais no sistema de protecção social. O R.M.G. começou a edificar, numa perspectiva sustentada e duradoura, uma estrutura coerente de respostas sociais nos domínios da inserção. Outros caminhos necessitam de abordagem aprofundada. Desde logo, os modos de vida são explicativos de mecanismos reprodutores das condições sociais, mas também vertentes de possível intervenção técnica nos domínios da ultrapassagem dos processos sociais excludentes.

Por outro lado, a análise dos factores de "vergonha social" no acesso à medida necessitam de enquadramento, porque se constituem, por si só, como impedimentos ao benefício prestação e da componente da inserção.

Ao mesmo tempo, importa promover a análise dos sujeitos que não foram aceites na medida pode significar a compreensão dos filtros institucionais e dos critérios da medida. Da mesma forma, a cessação e as razões para se efectivar fornecem um

campo analítico fundamental para a compreensão dos efeitos da medida (no caso de inserção) e das modalidades da entrada (no caso de fraude).

De facto, a investigaçação é fundamental e a mudança das práticas é urgente, pois torna-se difícil exigir aos beneficiários que entendam e assumam as políticas sociais como instrumentos de (re)inserção, quando as práticas institucionais e as lógicas organizacionais continuam, na generalidade dos casos, a situarem-se ao nível da caridade e do assistencialismo, restando aos beneficiários e às instituições alguns *escassos caminhos...*

BIBLIOGRAFIA

- AFFICHARD, J.; FOUCAULD, J. B. (eds.) (1992), *Justice Sociale et Inégalité*, Paris, Esprit.
- AIP (2005), *Empreendedorismo e reformas estruturais*, Lisboa, AIP.
- ALCOCK, Cliff *et al.* (2000), *Introducing Social Policy*, Essex, Prentice Hall.
- ALCOCK, Pete (1997), *Understanding Poverty*, London, MacMillan Press.
- ALCOCK, Pete *et al.* (ed.) (1997), *The Student's Companion to Social Policy*, Oxford, Blackwell.
- ALMEIDA, João Ferreira de *et al.* (1996), "Recomposição socioprofissional e os novos protagonismos", in António Reis (coord.), *Portugal: 20 anos de Democracia*, Lisboa, Temas e Debates, pp. 307-330.
- ALMEIDA, João Ferreira de; PINTO, José Madureira (1995), *A Investigação nas Ciências Sociais*, Lisboa, Presença.
- ALMEIDA, João Ferreira de (1993a), "Integração social e exclusão social: algumas questões", in *Análise Social*, Vol. XXVIII, n.º 123-124, pp. 829-834.
- ALMEIDA, João Ferreira de (1993b), *Introdução à Sociologia,* Lisboa, Universidade Aberta.
- ALMEIDA, João Ferreira de (1992), *Exclusão Social: Factores e Tipos de Pobreza em Portugal*, Oeiras, Celta.
- ALMEIDA, João Ferreira de (1991), "Democracia, desigualdades, valores", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 32, Coimbra, pp. 29-34.
- ALVES, Mário Correia (2000), *O Pensamento Social de Tocqueville*, Oeiras, Celta.
- AMABLE, Bruno (2005), *Les cinq capitalismes*, Paris, Ed. du Seuil.
- AMARAL, João Ferreira (coord.) (1998), *Europa Social*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- AMARO, Rogério Roque (2002a), *As Sociedades Multiculturais: Ameaças de Desafios*, Lisboa, Seminário Desenvolvimento Local, Cidadania e Economia Social.
- AMARO, Rogério Roque (coord.) (2002b), *O Voluntariado nos Projectos de Luta Contra a Pobreza*, Lisboa, Fundação Aga Khan/Com. Nac. Para o Ano Internacional dos Voluntários.
- AMARO, Rogério Roque (2000), *A Inserção Social das Populações Desfavorecidas*, Lisboa, Seminário Desenvolvimento Local, Cidadania e Economia Social.

- AMARO, Rogério Roque (1997), *Serviços de Proximidade em Portugal: Principais Tendências e Características*, Lisboa, MQE/DGEFP/CIE.
- AMARO, Rogério Roque (org.) (1992), *Iniciativas de Desenvolvimento Local – Caracterização de Alguns Exemplos*, Lisboa, ISCTE/IEFP.
- AMIN, Samir (1995), *La Gestion Capitaliste de la Crise*, Paris, Harmattan.
- ANDERSON, Ron; DITCH, John; ROBERTS, Ellen (2005), *Abordagens integradas das políticas activas de protecção social e de emprego*, Dublin, Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho.
- ARAÚJO, Neuza Faria de (2002), "Política de Assistência e Exclusão Social", in *Investigação e Debate*, n.º 13, Porto, AIDSS, pp. 46-59.
- ARENDT, Hannah (1995a), *Qu'est-ce que la Politique?*, Paris, Ed. du Seuil.
- ARENDT, Hannah (1995b), *A Condição Humana*, Rio de Janeiro, Editora Forense Universitária.
- ARENDT, Hannah (1983), *Condition de L'Homme Moderne*, Paris, Calmann-Lévy.
- ARON, Raymond (1991), *As Etapas do Pensamento Sociológico*, Lisboa, Presença.
- ARONOWITZ, Stanley (1995), *The Jobless Future: Sci-Tech and The Dogma of Work*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- ARNSPERGER, Christian ; VAN PARIJS, Philippe (2000), *Éthique économique et sociale*, Paris, La Découverte.
- ASSOCIAÇÃO EMPRESARIAL DA REGIÃO DE LISBOA (2001), "Empresariado e diálogo civil", in Cristina Cavaco (coord.), *Partnet: Diálogo Civil na Luta Contra a Exclusão Social,* Lisboa, Intercooperação e Desenvolvimento, pp. 159-160.
- ASSOCIAÇÃO FERNÃO MENDES PINTO (2001a), "Empregabilidade e desenvolvimento", in Cristina Cavaco (coord.), *Partnet: Diálogo Civil na Luta Contra a Exclusão Social,* Lisboa, Intercooperação e Desenvolvimento, pp. 213-221.
- ASSOCIAÇÃO FERNÃO MENDES PINTO (2001b), "Dinâmicas da inclusão: uma abordagem", in Cristina Cavaco (coord.), *Partnet: Diálogo Civil na Luta Contra a Exclusão Social,* Lisboa, Intercooperação e Desenvolvimento, pp. 223-232.
- ASSOCIAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E SOCIAL (1994), "Notas e comentários da associação para o desenvolvimento económico e social", in Conselho Económico e Social, *Debate Sobre o Livro Verde da Política Social Europeia*, Vol. II, Lisboa, CES, pp. 291-298.

- ASTIER, Isabelle (1999), "L'individu reévaluè par les magistratures sociales", in Marc Loriol (dir.), *Qu'est-ce que L'Insertion? Entre Pratiques Institutionnelles et Représentations Sociales*, Paris, L'Harmattan, pp. 137-147.
- AUTÈS, Michel (2000), "Trois figures de la déliaison", in Saul Karsz (dir.), *L'Exclusion, Définir pour en Finir*, Paris, Dunod, pp. 1-33.
- AYDALOT, Philipe (1986), *Milieux Innovateurs en Europe*, Paris, GREMI.

- BADER, Veit (1997), *Citizenship and Exclusion*, London, MacMillan Press.
- BALES, Kevin (2000), *Disposable People: New Slavery in The Global Economy*, Berkeley, University of California Press.
- BALLESTEROS, Rocío Fernández (2000), *Gerontología Social,* Madrid, Pirâmide.
- BALLET, Jérôme (2001), *L'exclusion: Définitions et Mécanismes*, Paris, L'Harmattan.
- BANDURA, Albert (2002), *Auto-Efficacité. Le Sentiment d'Efficacité Personnelle*, Paris, De Boeck.
- BAPTISTA, Isabel Carvalho (1999), "As cidades e os rostos da hospitalidade", in Alberto Dias de Carvalho *et al.*, *As Cidades e os Rostos da Exclusão*, Porto, Universidade Portucalense, pp. 81-83.
- BARON, Cécile; NIVOLLE, Patrick (2001), "Práticas de inserção e reconstrução de identidades sociais", in Cristina Cavaco (coord.), *Partnet: Diálogo Civil na Luta Contra a Exclusão Social,* Lisboa, Intercooperação e Desenvolvimento, pp. 147-157.
- BARRAT, Claude-François (1998), *La pauvreté*, Paris, PUF.
- BARRETO, António (org.) (1996), *A Situação Social em Portugal: 1960-1995*, Lisboa, ICSUL.
- BARRETO, António (1995), "Portugal na periferia do Centro: mudança social, 1960 a 1995", in *Análise Social*, Vol. XXX, n.º 134, pp. 841-855.
- BARRETO, António *et al.* (2001), *Globalização, Desenvolvimento e Equidade*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian e Dom Quixote.
- BARRETO, Jacqueline (2001), "FAINA: rotas de inserção, guias de regresso", in *Pretextos*, n.º 7, pp. 22-24.
- BARTOLI, Henri (1992), *A Multidimensionalidade da Pobreza e da Exclusão: a Multidimensionalidade das Políticas de Inserção*, Seminário Construir a Europa pela Solidariedade, Edição Policopiada, Porto, Comissariado do Norte da Luta Contra a Pobreza.

- BAUDELOT, Christian; GOLLAC, Michel (2003), *Travailler pour être heureux?*, Paris, Fayard.
- BAUMAN, Zygmunt (2001), *Work, Consumerism and The New Poor*, Buckingham, Open University Press.
- BAUMAN, Zygmunt (2000), *Liquid Modernity*, Cambridge, Polity Press.
- BAUMAN, Zygmunt (1999), *In Search of Politics*, Cambridge, Polity Press.
- BAUMAN, Zygmunt (1998), *Globalization - The Human Consequences*, Cambridge, Polity Press.
- BAUMAN, Zygmunt (1991), *Modernidade e Ambivalência*, Rio de Janeiro, Zahar.
- BECK, Ulrich (1998a), *La Sociedad del Riesgo: Hacia una Nueva Modernidad*, Barcelona, Paidós Ibérica.
- BECK, Ulrich (1998b), *Qué es La Globalización?*, Barcelona, Paidós Ibérica.
- BECK, Ulrich; LASH, Scott; GIDDENS, Anthony (1997), *Modernización Reflexiva: Política, Tradición y Estética em el Orden Social Moderno*, Madrid, Alianza Universidad.
- BECK, Wolfgang *et al.* (1997), *Social Quality; A vision for Europe*, London, Aspen Pub.
- BERGER, Peter (1986), *La Construction Sociale de la Realité*, Paris, Meridiens Klincksieck.
- BIHR, Alain; PFEFFERKORN, Roland (1999), *Déchiffrer les Inégalités*, Paris, Syros.
- BIRET, Jean; GENSBITTEL, M. H. (1991), *Régions, Formation, Emploi: Démarches et Méthodes*, Paris, CEREQ.
- BLANQUART, Paul (2004), *Une Histoire de la Ville*, Paris, La Découverte.
- BOBBIO, Norberto (1992), *A Era dos Direitos*, S. Paulo, Campus.
- BOBBIO, Norberto (1988), *O futuro da Democracia*, Lisboa, D. Quixote.
- BOBBIO, Norberto (1987), *Estado, Governo, Sociedade: Por uma Teoria Geral da Política*, Rio de Janeiro, Zahar.
- BOBBIO, Norberto (1962), "La liberté dans la pensée de Kant", in E. Weil *et al.*, *La Philosophie Politique de Kant,* Annales de Philosophie Politique, n.º 4, Paris, PUF, pp. 106-118.
- BOLTANSKI, Luc; THÉVENOT, Laurent (1991), *De la Justification: Les Economies de la Grandeur*, Paris, Gallimard.

- BORGES, Genoveva Calvão; PIRES, Maria Leonor (1998), "Escola, trabalho e emprego", in José Machado Pais (coord.), *Gerações e Valores na Sociedade Portuguesa Contemporânea*, Lisboa, ICS, pp. 247-318.
- BORRILO, Daniel (dir.) (2003), *Lutter Contre les Discriminations*, Paris, La Découverte.
- BOTELHO, António (1999), "Velhice, reforma e sociedade" in *Socius*, n.º 4, pp. 26-29.
- BOTTOMORE, Tom ; NISBET, Robert (1980), *História da Análise Sociológica*, Rio de Janeiro, Zahar.
- BOUDON, Raymond (2005), *Tocqueville aujourd'hui*, Paris, Odile Jacob.
- BOUFFARTIGUE, Paul (dir.) (2004), *Le Retour des Classes Sociales: Inégalités, Dominations, Conflits*, Paris, La Dispute.
- BOURDIEU, Pierre (2003), *Questões de Sociologia*, Colecção Margens, n.º 47, Lisboa, Fim de Século.
- BOURDIEU, Pierre (2001), *As Estruturas Sociais da Economia*, Colecção Economia e Política, n.º 79, Lisboa, Piaget.
- BOURDIEU, Pierre (2000), *Poder, Derecho y Clases Sociales*, Colecção Palimpsesto, n.º 6, Bilbao, Desclée de Brouwer.
- BOURDIEU, Pierre (1998), *Contrafogos*, Oeiras, Celta.
- BOURDIEU, Pierre (1996), *Razões Práticas: Sobre a Teoria da Acção*, Papirus, Campinas.
- BOURDIEU, Pierre (1993), *La Misère du Monde*, Paris, Ed. du Seuil.
- BOUTANG, Yann Moulier (2003), "Rendimento incondicional", in *Manifesto*, n.º 4, pp. 76-99.
- BOWLES, Samuel; GINTIS, Herbert (1983), "El problema de la teoria del capital humano: una critica marxista", in Luís Toharia (org.), *El Mercado de Trabajo: Teorías y Aplicaciones*, Madrid, Alianza, pp. 115-127.
- BRAGA, Maria Eduarda *et al.* (1996), *O Ser e o Estar da Acção Social*, Colecção Repensar a Acção Social, n.º 4, Lisboa, Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação.
- BRANCO, Francisco N. (1991), "Municípios e políticas sociais em Portugal", in *Intervenção Social*, n.º 5-6, pp. 21-36.
- BRANCO, Teresa (1999), "A intervenção URBAN - princípios e práticas de intervenção. Construção de uma estratégia de requalificação sócio-urbanística e de

combate à exclusão social", in Alberto Dias de Carvalho *et al.* (1999), *As Cidades e os Rostos da Exclusão*, Porto, Universidade Portucalense, pp. 151-158.

- BRETON, Éric le (2005), *Bouger pour s'en sortir*, Paris, Armand Colin.
- BRYMAN, Alan; CRAMER, Duncan (1993), *Análise de Dados em Ciências Sociais*, Oeiras, Celta, 2.ª edição.
- BURGESS, Robert G. (2000), "O exercício da cidadania política em Portugal", in *Análise Social*, Vol. XXXV, n.º 154-155, pp. 85-113.
- BURGESS, Robert G. (1997a), *A Pesquisa de Terreno: Uma Introdução*, Oeiras, Celta.
- BURGESS, Robert G. (1997b), *Cidadania Política e Equidade Social em Portugal*, Oeiras, Celta.

- CABRAL, Manuel Villaverde; VALA, Jorge; FREIRE, André (orgs.) (2003), *Desigualdades Sociais e Percepções de Justiça: Atitudes Sociais dos Portugueses*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- CABRAL, Manuel Villaverde; VALA, Jorge; FREIRE, André (orgs.) (2000), *Orientação perante as desigualdades sociais*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- CABRAL, Manuel Villaverde; VALA, Jorge; FREIRE, João (orgs.) (2000), *Trabalho e Cidadania: Atitudes Sociais dos Portugueses*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- CABRAL, Manuel Villaverde (1997), *Cidadania Política e Equidade Social em Portugal*, Oeiras, Celta.
- CABRAL, Marlene; MARQUES, Aida (2001), "Trabalhar competências pessoais e sociais", in *Pretextos*, n.º 6, pp. 10-11.
- CABRAL, Nazaré da Costa (2001), *O Financiamento da Segurança Social e suas Implicações Redistributivas: Enquadramento e Regime Jurídico*, Lisboa, APSS.
- CABRAL, Rita (2001), *Trabalho Infantil: Uma Realidade Social Presente*, XV Jornadas de Política Social, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa.
- CABRILLO, Francisco *et al.* (1992), *A Revolução Grisalha*, Lisboa, Planeta.
- CALVO, Jean-Michel (1999), "De quelques trajectoires d'insertion", in Bernard Charlot; Dominique Glasman (dir.), *Les Jeunes, L'Insertion, L'Emploi*, Paris, PUF, pp. 203-211.
- CAMPLONG, L. (1995), *Pauvreté et Exclusion*, Paris, Hâtier.
- CANTALAMESSA, Raniero (1997), *Poverty*, New York, Alba House.

- CAPUCHA, Luís (2005), *Desafios da Pobreza*, Oeiras, Celta.
- CAPUCHA, Luís *et al.*, (2004), *Os impactos do Fundo Social Europeu na Reabilitação Profissional de Pessoas com deficiência em Portugal*, Vila Nova de Gaia, Centro de Reabilitação Profissional de Gaia.
- CAPUCHA, Luís *et al.* (2003), "Restabelecendo redes sociais de segurança no Sul – Políticas contra a pobreza na Grécia, Itália, Portugal e Espanha", in *Sociedade e Trabalho*, n.º 17/18, Lisboa, DGEEP.
- CAPUCHA, Luís *et al.* (2002), "Restabelecendo redes sociais de segurança no Sul - políticas contra a pobreza na Grécia, Itália, Portugal e Espanha", in *Sociedade e Trabalho*, n.º 17-18, pp. 39-54.
- CAPUCHA, Luís (2000a), "Exclusão profissional, exclusão social e cidadania", in José Manuel Leite Viegas; Eduardo Costa Dias (orgs.), *Cidadania, Integração, Globalização*, Oeiras, Celta, pp. 187-201.
- CAPUCHA, Luís (2000b), "Nós e eles cá dentro: sobre o mito de um Robinson Crusoe ao contrário", in José Madureira Pinto; António Dornelas (coords.), *Pobreza, Exclusão: Horizontes de Intervenção*, Lisboa, INCM, pp. 13-36.
- CAPUCHA, Luís (coord.) (1998), *Rendimento Mínimo Garantido: Avaliação da Fase Experimental*, s/l, Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento do Ministério do Trabalho e da Solidariedade.
- CAPUCHA, Luís e GUERREIRO, Maria das Dores (1997), "Rendimento Mínimo Garantido: instrumento de desenvolvimento do mundo rural", in *Jornada da Interioridade*, Colóquio promovido pela Presidência da República, Idanha-a-Nova.
- CARDOSO, Fernando Henrique (1993), *A Construção da Democracia*, São Paulo, Siciliano.
- CARDOSO, Fernando Henrique (1978), *Política e Desenvolvimento em Sociedades Dependentes*, Rio de Janeiro, Zahar.
- CARDOZO, Elizete (1980), "Diagnóstico em Serviço Social a nível da comunidade: perspectiva de ajustamento social e transformação social", in *Serviço Social e Sociedade*, n.º 4, pp. 119-149.
- CARMO, Hermano (coord.) (1996), *Exclusão Social: Rotas de Intervenção*, Lisboa, ISCSP.
- CARREIRA, Henrique Medina (1986), "Finanças públicas e sistema fiscal", in Manuela Silva (org.), *Portugal Contemporâneo – Problemas e Perspectivas*, Oeiras, INA.

- CARRILHO, Maria José (1993), "O processo de envelhecimento em Portugal: que perspectivas?", in *Estudos Demográficos*, n.º 31, pp. 75-98.
- CASA EPISCOPAL DA DIOCESE DE COIMBRA (1994), "Reflexão da casa episcopal da diocese de Coimbra", in Conselho Económico e Social, *Debate Sobre o Livro Verde da Política Social Europeia*, Vol. II, Lisboa, CES, pp. 55-65.
- CASSEN, Bernard (2005), *Tudo começou em Porto Alegre...*, Lisboa, Campo da Comunicação.
- CASTEL, Robert (2003), *L'Insécurité Social*, Paris, Ed. du Seuil.
- CASTEL, Robert (2001), *Propriété Privée, Propriété Sociale, Propriété de Soi*, Paris, Fayard.
- CASTEL, Robert (2000), "Cadrer l'exclusion", in Saul Karsz (dir.), *L'Exclusion, Définir pour en Finir*, Paris, Dunod, pp. 35-60.
- CASTEL, Robert (1999a), "Intervention de Robert Castel", in André Gueslin; Dominique Kalifa (dir.), *Les Exclus en Europe: 1830-1930*, Paris, L'Atelier, pp. 466-468.
- CASTEL, Robert (1999b), *La Gestion des Risques*, Paris, Minuit.
- CASTEL, Robert (1998), "Du travail social à la gestion sociale du non-travail", in *Esprit*, Março/Abril.
- CASTEL, Robert (1997), "L'effritement de la condition salarial", in *Sociétés & Représentations*, n.º 5.
- CASTEL, Robert (1996), *Les Métamorphoses de la Question Sociale: Une Chronique du Salariat*, Paris, Fayard.
- CASTEL, Robert (1994), "La dynamique des processus de marginalisation: de la vulnérabilité à la désaffiliation", in *Cahiers de Recherche Sociologique*, n.º 22.
- CASTEL, Robert (1992), "De l'exclusion comme état à la vulnérabilité comme processus", in J. Affichard; J. B. Foucauld (eds.), *Justice Sociale et Inégalité*, Paris, Esprit.
- CASTEL, Robert (1991), "De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation", in J. Donzelot (ed.), *Face à l'Exclusion: Le Modèle Français*, Paris, Esprit.
- CASTEL, Robert; LAE, Jean-François (org.) (1991), *Le Revenu Minimum d'Insertion: Une Dette Sociale*, Paris, L'Harmattan.
- CASTELLS, Manuel (1997), *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura*, Madrid, Alianza Editorial.

- CASTRO, Alexandra (2001), "Estudo de avaliação de impactes do rendimento mínimo garantido: caracterização das coordenações das CLA", in *Pretextos*, n.º 4, pp. 10-11.
- CASTRO, Alexandra; SOUSA, Susana (2002), "O rendimento mínimo garantido como medida potenciadora do desenvolvimento social: alguns impactes", in *Pretextos*, n.º 12, pp. 4-7.
- CASTRO, Armando (2001), *Teoria do Conhecimento Científico*, Colecção Epistemologia e Sociedade, n.º 158, Lisboa, Piaget.
- CASTRO, Armando de (imp. 1966-1970), *A Evolução Económica de Portugal dos Séculos XII a XV*, Porto, Portugália.
- CAUDEL, Francesc (1988), *La Nueva Pobreza*, Barcelona, Ed. 62.
- CAVACO, Cristina (coord.) (2001), *Partnet: Diálogo Civil na Luta Contra a Exclusão Social,* Lisboa, Intercooperação e Desenvolvimento.
- CAVACO, Maria Helena (2001), "Síntese e desenvolvimento do grupo de trabalho", in Cristina Cavaco (coord.), *Partnet: Diálogo Civil na Luta Contra a Exclusão Social,* Lisboa, Intercooperação e Desenvolvimento, pp. 13-30.
- CAVALHEIRO, Cecília (2001), "Parceria e rendimento mínimo garantido - intervenção sectorial", in *Pretextos*, n.º 8, pp. 20-21.
- CEGEA (2002), *O tecido empresarial do concelho de V. N. de Gaia: uma caracterização*, Porto, CEGEA.
- CENTENO, Luís; ERSKINE, Angus; PEDROSA, Célia (2001), *Percursos Profissionais de Exclusão Social*, Lisboa, OEFP.
- CENTRO DE INVESTIGAÇÃO EM SOCIOLOGIA ECONÓMICA E DAS ORGANIZAÇÕES (2001), "Um instrumento de combate à pobreza e exclusão social: o rendimento mínimo garantido", in Cristina Cavaco (coord.), *Partnet: Diálogo Civil na Luta Contra a Exclusão Social,* Lisboa, Intercooperação e Desenvolvimento, pp. 233-248.
- CHARLOT, A.; CHEVALIER, L.; POTTIER, F. (1990), *Qui Forme Pour Qui? Les Régions, L'Enseignement Supérieur et l'Emploi*, Paris, CEREQ.
- CHARLOT, Bernard; GLASMAN, Dominique (dir.) (1999), *Les Jeunes, L'Insertion, L'Emploi*, Paris, PUF.
- CHAVES, Miguel (1999), *Casal Ventoso: da Gandaia ao Narcotráfico*, Lisboa, ICS.
- CHOSSUDOVSKY, Michel (2003), *A Globalização da Pobreza e a Nova Ordem Mundial*, Lisboa, Caminho.

- CLAVEL, Gilbert (1998), *La Société D'Exclusion: Comprendre pour en Sortir*, Paris, L'Harmattan.
- CLERC, Dénis (2005), "Point de vue", in *Alternatives Économiques, Paris, Dez. 2005.*
- COHEN, A. K. (1955), *Delinquant Boys. The culture of the gang*, New York, The Free Press.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (2000), *Relatório Sobre a Protecção Social na Europa: 1999*, Bruxelas, CCE.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (1994), *Livro Branco - Política Social Europeia: Como Avançar na União*, Bruxelas, CECA-CE-CEEA.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (1993a), *Programa de Acção a Médio Prazo de Luta Contra a Exclusão e de Promoção da Solidariedade: Um Novo Programa de Apoio e Incentivo à Inovação: 1994-1999*, Bruxelas, SPOC.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (1993b), *Livro Branco - Política Social Europeia: Opções para a União*, Luxemburgo, CEE.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (1993c), *Livro Branco - Crescimento, Competitividade, Emprego: Os Desafios e as Pistas para Entrar no Século XXI*, Bruxelas, CCE.
- COMISSÃO DO LIVRO BRANCO DA SEGURANÇA SOCIAL (1998), *Livro Branco da Segurança Social*, Lisboa, s/ed.
- COMISSÃO DOS ASSUNTOS EUROPEUS (1991), *A Europa Social e o Mercado Único Europeu*, Lisboa, Assembleia da República.
- COMISSÃO EUROPEIA (2005), *European social statistics*, Luxemburgo, CE.
- COMISSÃO EUROPEIA (2004), *The social situation in the European Union*, Bruxelas, CE.
- COMISSÃO EUROPEIA (2002), *Urban Audit. Assessing the Quality of Life of Europ's Cities*, Bruxelas, CE.
- COMISSÃO NACIONAL DO RENDIMENTO MÍNIMO (2002), *Avaliação de Impactes do Rendimento Mínimo Garantido – Caracterização dos Perfis dos Beneficiários RMG: Famílias Monoparentais*, Lisboa, IDS.
- COMISSÃO NACIONAL PARA A POLÍTICA DA TERCEIRA IDADE (1992), *Actas da Conferência Europeia As Pessoas Idosas e a Família: Solidariedade entre Gerações*, Funchal, MESS.

- COMISSÃO TRABALHO E SEGURANÇA SOCIAL (2002), *A Reforma da Segurança Social*, Lisboa, Assembleia da República.
- CONFEDERAÇÃO GERAL DOS TRABALHADORES PORTUGUESES (1994), "Conclusões da confederação geral dos trabalhadores portugueses", in Conselho Económico e Social, *Debate Sobre o Livro Verde da Política Social Europeia*, Vol. II, Lisboa, CES, pp. 127-136.
- CONIM, Custódio (2001), "Índice de exclusão ou privação humana de 1999/2000: proposta metodológica", in *Sociedade e Trabalho*, n.º 14-15.
- CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE (1998), *Pauvreté et Exclusion*, Paris, La Documentation Française.
- CONSEIL DE L'EUROPE (1997), *La Charte Sociale du XXI^e Siècle*, Strasbourg, Conseil de L'Europe.
- CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL (1994), *Debate Sobre o Livro Verde da Política Social Europeia*, Vol. II, Lisboa, CES.
- CORCUFF, Philippe (1995), *Les Nouvelles Sociologies*, Paris, Nathan.
- COSTA, Alfredo Bruto da (2001), *Exclusões Sociais*, Lisboa, Fundação Mário Soares e Gradiva, 2.ª edição.
- COSTA, Alfredo Bruto da (1999), "Acção social: situação actual e perspectivas futuras", in *A Acção Social em Debate*.
- COSTA, Alfredo Bruto da (1984), "Conceitos de pobreza", in *Estudos de Economia*, Vol. IV, n.º 3.
- COSTA, Alfredo Bruto da; BAPTISTA, Isabel; CARDOSO, Ana (orgs.) (2000), *Pobreza e Exclusão Social: Percursos e Perspectivas da Investigação em Portugal*, Lisboa, CEIS.
- COSTA, António Firmino da (1999), *Sociedade de Bairro: Dinâmicas Sociais de Identidade*, Oeiras, Celta.
- COSTA, Mónica (2001), "Síntese e desenvolvimento do grupo de trabalho", in Cristina Cavaco (coord.), *Partnet: Diálogo Civil na Luta Contra a Exclusão Social,* Lisboa, Intercooperação e Desenvolvimento, pp. 273-300.
- COURLET, Claude; LAGANIER, Jean (1984), "Problemas de desenvolvimento na Europa: o caso dos centros atrasados da Europa do Sul", in *Cadernos de Ciências Sociais*, n.º 1, pp. 55-85.
- COUTROT, Thomas (2005), *Démocratie contre capitalisme*, Paris, La Dispute.

- CRUZ, Natalia Mori (2001), "Inclusão e exclusão na nova capital", in *Brasiliense de Pós-Graduação em Ciências Sociais*, pp. 79-97.

- DANIEL, Christine; PALIER, Bruno (eds.) (2001), *La Protection Sociale en Europe: Le Temps des Réformes,* Paris, La Documentation Française.
- DELARUE, J. M. (1991), *Banlieues en Difficulté: La Relégation*, Paris, Syros.
- DEMARTIS, Lucia (2002), *Compêndio de Sociologia*, Colecção Compêndio, n.º 1, Lisboa, Edições 70.
- DEMAZIÈRE, Didier (2003), *Le chômage*, Paris, Ed. Belin.
- DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PLANEAMENTO E PROSPECTIVA/CIDES (2002), *Portugal, 1995-2000: Perspectivas da Evolução Social*, Oeiras, MTS/Celta.
- DEJOURS, Christophe (2000), *Souffrance en France*, Paris, Ed. du Seuil.
- DESCHEEMAEKERE, François (1992), *Compreender Melhor o Tratado de Maastricht*, Paris, D'Organisation.
- DESTEFANIS, Michel; DUGUE, Elisabeth; MATHEY-PIERRE, Catherine; RIST, Barbara (2005), *Dans une zone urbaine sensible: des acteurs de l'éducation e de l'insertion des jeunes "en difficulté"*, Paris, CNAM/ISE.
- DIAS, Maria Isabel C. (1994), *O Inquérito por Questionário: Problemas Teóricos e Metodológicos Gerais*, Relatório apresentado para efeitos do disposto no n.º 1 do art.º do Dec.-Lei n.º 448/79 de 13 de Novembro, Porto, FLUP.
- D'IRRIBARNE, Alain (1989), *La Compétitivité: Défi Social, Enjeu Educatif*, Paris, Presses du CNRS.
- DOMINGUES, Álvaro (2003), "A Cidade-Providência", in *Sociologia*, n.º 13, PP. 171-183.
- DONZELOT, Jacques (ed.) (1994), *L'État animateur*, Paris, Esprit.
- DONZELOT, Jacques (ed.) (1991), *Face à l'Exclusion: Le Modèle Français*, Paris, Esprit.
- DUBAR, Claude (1999), "Réflexions sociologiques sur la notion d'insertion", in Bernard Charlot; Dominique Glasman (dir.), *Les Jeunes, L'Insertion, L'Emploi*, Paris, PUF, pp. 29-37.
- DUBAR, Claude (1991), *La Socialisation: Construction des Identités Sociales et Professionnelles*, Paris, Armand Colin.

- DUBAR, Claude (1990), *La Formation Professionnelle Continue*, Paris, La Découverte.
- DUBAR, Claude (1987), *L'Autre Jeunesse: Des Jeunes sans Diplôme dans un Dispositif de Socialisation*, Lille, P.U.L.
- DUBET, François (2002), *Le déclin de l'institution*, Paris, Ed. du Seuil.
- DUBET, François (2001), «As desigualdades multiplicadas», in *Revista Brasileira de Educação*, n.º 17, São Paulo, ANPED, pp. 5-19.
- DUBET, François e LAPEYRONNIE, Didier (1992), *Les quartiers d'exil*, Paris, Ed. du Seuil.
- DUBET, François (1987), *La Galère – Jeunes en survie*, Paris, Fayard.
- DUBRULE, Paul (2003), *Réformer L'État pour Réussir la Décentralisation*, Paris, Le Cherche Midi.
- DUBY, Georges (1966), "Les pauvres des campagnes dans l'occident médiéval jusqu'au XII siècle", in *Revue D'Histoire de L'Église en France*.
- DULK, Laura; HUISKES, Anneke; SCHIPPERS, Joop (1999), "Organizações amigas da família", in *Sociologia - Problemas e Práticas*, n.º 29, pp. 31-50.
- DUMONT, Jean-Pierre (1995), *Les Systèmes de Protection Sociale en Europe,* Paris, Economica.
- DUMONT, René; PAQUET, Charlotte (1997), *Miséria e Desemprego: Liberalismo ou Democracia?*, Lisboa, Instituto Piaget.
- DUPAS, Gilberto (2001), *Economia Global e Exclusão Social,* São Paulo, Ed. Paz e Terra, 3.ª edição.
- DURAND, Michelle (1991), "A Europa Social - princípios e contrapontos", in *Análise Social*, Vol. XXVI, n.º 110, pp. 9-21.
- DURKHEIM, Émile (1989), *A divisão do trabalho social,* Lisboa, Ed. Presença.

- EUROPEAN ANTI-POVERTY NETWORK (1998), *Lutar Contra a Pobreza e a Exclusão na Europa: Guia de Acção e Descrição das Políticas Sociais*, Lisboa, Piaget.
- EBERSOLD, Serge (2001), *La Naissance de L'Inemployable ou L'Insertion aux Risques de L'Exclusion*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- EGENDORF, Laura K. (1999), *Poverty: Opposing Viewpoints*, San Diego, Greenhaven Press.

- ELIAS, Norbert *et al.* (1997), *Logiques de L'Exclusion*, Paris, Fayard.
- ELIAS, Norbert (1993), *A sociedade dos indivíduos*, Lisboa, Dom Quixote.
- ENGELS, Friedrich (1987), *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- ESPING-ANDERSEN, Gösta (2001) "Un État Providence pour le XXI[e] siècle", in Christine Daniel; Bruno Palier (eds.), *La Protection Sociale en Europe: Le Temps des Réformes,* Paris, La Documentation Française, pp. 75-105.
- ESPING-ANDERSEN, Gösta (1999), *Les Trois Mondes de L'État Providence: Essai Sur le Capitalisme Moderne*, Paris, PUF.
- ESPING-ANDERSEN, Gösta (1991), "Orçamentos e democracia: o Estado Providência em Espanha e Portugal, 1960-1986", in *Análise Social*, Vol. XXVIII, n.º 122, pp. 589-606.
- ESPING-ANDERSEN, Gösta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity.
- ESTEVES, António Joaquim (1995), *Jovens e Idosos, Família, Escola e Trabalho*, Porto, Afrontamento.
- ESTEVES, António Joaquim; AZEVEDO, José (orgs.) (1998), *Metodologias Qualitativas para as Ciências Sociais*, Porto, Instituto de Sociologia da FLUP.
- EUROSTAT (2004), *European Social Statistics*, Eurostat.
- ETZIONI, Amitaï (1996), *The New Golden Rule: Community and Morality in Democratic Society*, New York, Basic Books.

- FALCÃO, Maria do Carmo (1986), "A prática social na modernidade", in *Intervenção Social*, n.º 4, pp. 9-30.
- FANGUEIRO, Cristina (2002), "O território enquanto fonte de intercooperação", in *Pretextos*, n.º 12, pp. 20-23.
- FARIA, Sérgio (2000), "Sobre o (difícil) trânsito feminino para o espaço do poder político", in José Manuel Leite Viegas; Eduardo Costa Dias (orgs.), *Cidadania, Integração, Globalização*, Oeiras, Celta, pp. 107-139.
- FERICGLA, Josep (1992), *Envejecer: Una Antropologia de la Ancianidad*, Barcelona, Anthropos.

- FERNANDES, Ana (1999-2000), "Reforma, velhice e cidadania: dúvidas e certezas de um contrato social", in Pierre Guibentif (dir.), *Cadernos de Política Social: Novos Pactos Sociais - Dados, Interrogações, Aspirações*, n.º 2-3, Lisboa, APSS, pp. 9-28.
- FERNANDES, António Teixeira (2003a), "Valores e atitudes religiosas", in Jorge Vala; Manuel Villaverde Cabral; Alice Ramos (orgs.), *Valores Sociais: Mudanças e Contrastes em Portugal e na Europa*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 123-197.
- FERNANDES, António Teixeira (coord.) (2002), *A Inserção Social: Percursos e Desvios de um Processo*, Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, Porto, CCRN.
- FERNANDES, António Teixeira (2001), "Cidadania e identidade europeias", in *Sociologia*, n.º 11, pp. 7-29.
- FERNANDES, António Teixeira (2000a), "O Estado na construção da cidadania em sociedades de exclusão", in José Manuel Leite Viegas; Eduardo Costa Dias (orgs.), *Cidadania, Integração, Globalização*, Oeiras, Celta, pp. 161-185.
- FERNANDES, António Teixeira (2000b), "Desigualdades e representações sociais", in *Sociologia*, n.º 10, pp. 203-214.
- FERNANDES, António Teixeira (2000c), "O pobre em luta pela cidadania", in José Madureira Pinto; António Dornelas (coords.), *Pobreza, Exclusão: Horizontes de Intervenção*, Lisboa, INCM, pp. 45-58.
- FERNANDES, António Teixeira (1998a), *Os Fenómenos Políticos*, Porto, Afrontamento.
- FERNANDES, António Teixeira (1998b), *O Estado Democrático e a Cidadania*, Porto, Afrontamento.
- FERNANDES, António Teixeira (1997a), *A Sociedade e o Estado*, Porto, Afrontamento.
- FERNANDES, António Teixeira (1997b), *Poder Autárquico e Poder Regional*, Porto, Brasília.
- FERNANDES, António Teixeira (1996), "Alguns desafios teórico-metodológicos", in *Separara da Revista da Faculdade de Letras - Sociologia*, I Série, Vol. VI, pp. 193-212.
- FERNANDES, António Teixeira (1995), "Etnicização e racização no processo de exclusão social", in *Sociologia*, n.º 5, pp. 7-67.

- FERNANDES, António Teixeira (1994a), "Dinâmicas familiares no mundo actual: harmonias e conflitos", in *Análise Social*, n.º 129, pp. 1149-1191.
- FERNANDES, António Teixeira (1994b), "Os direitos do homem nas sociedades democráticas. A violência na família", in *Sociologia*, n.º 4, pp. 7-47.
- FERNANDES, António Teixeira (1992), "Espaço social e suas representações", in *Sociologia*, n.º 2, pp. 61-99.
- FERNANDES, António Teixeira (1991), "Formas e mecanismos de exclusão social", in *Sociologia*, n.º 1, pp. 9-66.
- FERREIRA, António Fonseca (1988), "Política(s) de habitação em Portugal", in *Sociedade e Território*, n.º 6, pp. 54-62.
- FERREIRA, Cora; RAIMUNDO, Manuela; CAMALHÃO, Rute (1993), "Participação das instituições particulares de solidariedade social nas políticas sociais - do mito à realidade", in *Intervenção Social*, n.º 8, pp. 53-73.
- FERREOL, G. (dir.) (1992), *Intégration et Exclusion dans la Société Française Contemporaine*, Lille, Presses Universitaires de Lille.
- FERRERA, Maurizio (2000a), "A reconstrução do Estado Social na Europa Meridional", in *Análise Social*, Vol. XXXIV, n.º 151-152, pp. 457-475.
- FERRERA, Maurizio; HEMERIJCK, Anton; RHODES, Martin (2000b), *O Futuro da Europa Social: Repensar o Trabalho e a Protecção Social na Nova Economia,* Oeiras, Celta.
- FERRY, Jean-Marc (1987), *L'Éthique de la Communication*, Paris, PUF.
- FISCHER, Claude *et al.* (1996), *Inequality by Design*, Princeton, Princeton University Press.
- FITOUSSI, Jean-Paul (1997), *O Debate-Tabu: Moeda, Europa, Pobreza*, Lisboa, Terramar.
- FITOUSSI, Jean-Paul; SAVIDAN, Patrick (2003), *Comprendre les Inégalités*, Paris, PUF.
- FITOUSSI, Jean-Paul; ROSANVALLON, Pierre (1996), *Le Nouvel Âge des Inégalités*, Paris, Ed. du Seuil.
- FLACHER, Bruno (2002), *Travail et Intégration Sociale*, Paris, Bréal.
- FODDY, William (1996), *Como Perguntar: Teoria e Prática da Construção de Perguntas em Entrevistas e Questionários*, Oeiras, Celta.

- FONSECA, António *et al.* (1999), "A passagem à reforma como um momento de transição: uma abordagem desenvolvimental", in *Psicologia, Educação e Cultura*, Vol. III, n .º 2, pp. 377-384.
- FONTAN, Jean-Marc (dir.) (1997), *La Pauvreté en Mutation*, Montréal, Département de Sociologie de l'Université du Québec à Montréal.
- FREIRE, André (2000), "Participação e abstenção eleitoral em Portugal: análise das eleições legislativas, 1975-1995", in José Manuel Leite Viegas; Eduardo Costa Dias (orgs.), *Cidadania, Integração, Globalização*, Oeiras, Celta, pp. 75-106.
- FRÉTIGNÉ, Cédric (1999), *Sociologie de L'exclusion*, Paris, L'Harmattan.
- FREUND, Julien (1981), *Introduction à Georg Simmel*, Paris, PUF.
- FREUND, Julien (1969), *Max Weber*, Paris, PUF.
- FRIEDMANN, John (1996), *Empowerment*, Oeiras, Celta.
- FRIEDRICH, Carl J. (1962), "L'essai sur la paix", in E. Weil *et al.*, *La Philosophie Politique de Kant,* Annales de Philosophie Politique, n.º 4, Paris, PUF, pp. 139-161.
- FROTA, Luís (1999-2000), "É possível assegurar a protecção social de trabalhadores atípicos e preservar a flexibilidade do mercado de trabalho? Uma discussão para o caso português", in Pierre Guibentif (dir.), *Cadernos de Política Social: Novos Pactos Sociais - Dados, Interrogações, Aspirações*, n.º 2 e 3, Lisboa, APSS, pp. 169-203.
- FUKUYAMA, Francis (1995), *Valores Sociais e Criação de Prosperidade*, Lisboa, Gradiva.
- FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN (ed.) (2002), *Cidadania e Novos Poderes Numa Sociedade Global*, Lisboa, Dom Quixote.
- FUNDAÇÃO ENGENHEIRO ANTÓNIO DE ALMEIDA (1986), *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, Porto, FEAA.
- FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DO VALE DE CAMPANHÃ (2001), *Relatório URBAN*, Porto, Fundação para o Desenvolvimento do Vale de Campanhã.
- FURTADO, Celso (1965), *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro, Fundo da Cultura.

- GALBRAITH, John Kenneth (1995), *Viagem Através da Economia do Nosso Século*, Lisboa, Presença.
- GALBRAITH, John Kenneth (1968), *Le Nouvel État Industriel*, Paris, Gallimard.

- GALLANDE, Olivier *et al.* (dir.) (1998), *La Nouvelle Société Française*, Paris, Armand Colin.
- GANGA, João Paulo N' (1995), *Preto No Branco: A Regra e a Excepção,* Porto, Afrontamento.
- GARCIA, José Luís (2000), *Estranhos*, Lisboa, Celta.
- GAUCHET, Marcel (1991), "La société d'insécurité: les effets sociaux de l'individualisation de masse", in Jacques Donzelot (ed.), *Face à L'Exclusion: Le Modèle Français*, Paris, Esprit.
- GAULEJAC, Vincent; LÉONETTI, Isabel Taboada (1994), *La Lutte des Places*, Marselha, Hommes et perspectives.
- GENTILI, Pablo (org.) (1999), *Globalização Excludente*, Petrópolis, Vozes.
- GHIGLIONE, Rodolphe; MATALON, Benjamin (1997), *O Inquérito: Teoria e Prática*, Oeiras, Celta.
- GIDDENS, Anthony (2002), *As Consequências da Modernidade*, Oeiras, Celta.
- GIDDENS, Anthony (1992), "Jürgen Habermas", in R. SKNINER (dir.), *As Ciências Humanas e os seus Grandes Fundadores*, Lisboa, D. Quixote.
- GIDDENS, Anthony (1984), *Capitalismo e Moderna Teoria Social*, Lisboa, Presença.
- GIRAUD, Pierre Noël (1998), *A Desigualdade do Mundo*, Lisboa, Terramar.
- GIRAULT, Jacques (1998), *Ouvriers en Banlieue*, Paris, L'Atelier.
- GOLLAC, Michel e VORKOFF, Serge (2000), *Les conditions de travail*, Paris, La Découverte.
- GOLDFINGER, Charles (1998), *Travail et Hors-Travail*, Paris, Odile Jacob.
- GOMES, António Júlio L. F. (2002), *O Rendimento Mínimo Garantido: da Exclusão à Inserção Social*, Coimbra, Quarteto.
- GOMÉZ, Manuel Herrera (1998), *El Tercer Sector en los Sistemas de Bienestar*, Valência, Tirant lo Blanch.
- GONÇALVES, Maria Eduarda (2000), "Cidadania na sociedade da informação e do risco: da análise social à análise dos direitos", in José Manuel Leite Viegas; Eduardo Costa Dias (orgs.), *Cidadania, Integração, Globalização*, Oeiras, Celta, pp. 255-276.
- GORDON, David; SPICKER, Paul (1999), *The International Glossary on Poverty*, London, Zed Books.

- GORZ, André (2003), *L'Immatériel: Connaissance, Valeur et Capital*, Paris, Ed. Galilée.
- GORZ, André (1997), *Misères du Présent: Richesse du Possible*, Paris, Ed. Galilée.
- GORZ, André (1988), *Métamorphoses du Travail Quête du Sens: Critique de la Raison Économique*, Paris, Ed. Galilée
- GOUGH, Ian; OLOFSSON, Gunnar (1999), *Capitalism and Social Cohesion*, London, MacMillan Press.
- GRAU, Espinach (2001), "Communication concernant les politiques sociales pour l'intégration des personnes immigrées", in Cristina Cavaco (coord.), *Partnet: Diálogo Civil na Luta Contra a Exclusão Social,* Lisboa, Intercooperação e Desenvolvimento, pp. 309-313.
- GUERRA, Isabel (2002), *Fundamentos e Processos de uma Sociologia de Acção: O Planeamento em Ciências Sociais*, Cascais, Principia.
- GUERRA, Isabel (1997), "The dark side of the moon do Rendimento Mínimo", in *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 25, pp. 157-164.
- GUERRA, Isabel *et al.* (1998), *Programas de Inserção: Reflexões Metodológicas*, Lisboa, CNRM.
- GUERRA, Paula Maria (2003), "A cidade na encruzilhada do urbano: elementos para uma abordagem de um objecto complexo", in *Separata de Sociologia*, n.º 13, pp. 69-119.
- GUERRA, Paula Maria (2002), *A Cidade na Encruzilhada do Urbano: Algumas Modalidades de Relação e um Estudo de Caso Acerca do Processo de Recomposição Espacial e Social do Tecido Urbano Portuense na Década de 90*, Polic., Porto, FLUP.
- GUESLIN, André; KALIFA, Dominique (dir.) (1999), *Les Exclus en Europe: 1830-1930*, Paris, L'Atelier.
- GUEUSS, Raymond (1988), *Teoria Crítica. Habermas e a Escola de Frankfurt*, Campinas, Papirus Editora.
- GUIBENTIF, Pierre (dir.) (1999-2000), *Cadernos de Política Social: Novos Pactos Sociais - Dados, Interrogações, Aspirações*, n.º 2-3, Lisboa, APSS.
- GUIBENTIF, Pierre; BOUGET, Denis (1997), *As Políticas do Rendimento Mínimo na União Europeia,* Lisboa, UMP.

- GUILLÉN, Ana M. (2001), "L'universalisation des systèmes de santé dans les pays d'Europe du Sud", in Christine Daniel; Bruno Palier (eds.), *La Protection Sociale en Europe: Le Temps des Réformes,* Paris, La Documentation Française, pp. 209-224.
- GUIMARÃES, Leonor (2003), "Sistema público de segurança social", in *Vértice*, n.º 114, pp. 5-10.
- GUTH, Suzie (dir.) (1994), *L'Insertion Sociale*, Paris, L'Harmattan.
- GUYENNOT, Claudel (1998), *L'Insertion: Un Problème Social*, Paris, L'Harmattan.

- HABERMAS, Jürgen (1999), *Comentários à Ética do Discurso*, Lisboa, Instituto Piaget.
- HABERMAS, Jürgen (1987), *Teoria de la Acción Comunicativa. I. Racionalidad de la Acción y Racionalización Social*, Madrid, Taurus.
- HABERMAS, Jürgen (1976), *Legitimation crisis*, Londres, Heinemann.
- HABERMAS, Jurgen (1973), *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- HAMEL, Philippe; MORVAL, Monique (1997), "Les plus pauvres: des professeurs qu'on ignore", in Jean-Marc Fontan (dir.), *La Pauvreté en Mutation*, Montréal, Département de Sociologie de l'Université du Québec à Montréal, pp. 29-42.
- HANNERZ, Ulf (1983), *Explorer la Ville*, Paris, Minuit.
- HARDT, Michael; NEGRI, António (2005), *Multidão, Guerra e Democracia na Era do Império*, Porto, Campo das Letras.
- HARVEY, David; GONÇALVES, Maria Stela (2000), *A Condição Pós-Moderna: Uma Pesquisa Sobre as Origens da Mudança Cultural*, São Paulo, Loyola.
- HAVERMAN, Robert (org.) (1977), *A Decade of Antipoverty Programs: Achievements*, New York, Academic Press.
- HERTOGHE, Alain; MIGLIORINI, Robert (1995), *Vaincre L'Exclusion Aujourd'hui*, Paris, Bayard.
- HESPANHA, Pedro; CARAPINHEIRO, Graça (2002), *Risco Social e Incerteza: Pode o Estado Recuar Mais?*, Porto, Afrontamento.
- HESPANHA, Pedro (coord.) (2002), *A transformação da família e a regressão da sociedade-providência*, Porto, CCRN.
- HESPANHA, Pedro *et al.* (2000), *Entre o Estado e o Mercado*, Coimbra, Quarteto.

- HESPANHA, Pedro (1999), "Em torno do papel da sociedade civil de providência", in *Cadernos de Política Social*, n.º 1, pp. 15-42.
- HESPANHA, Pedro (1997), *O papel da sociedade na protecção social*, Coimbra, CES.
- HILL, Manuela Magalhães (2001), *Determinantes da competitividade empresarial nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto*, Lisboa, INE.
- HILL, Manuela Magalhães; HILL, Andrew (1998), *Investigação Empírica em Ciências Sociais: Um Guia Introdutório*, Lisboa, Dinâmia.
- HINE, D.; KASSIM, H. (eds.) (1998), *Beyond the Market: The European Union and National Social Policy*, Londres, Routledge.
- HOBSBAWN, Éric (2005), *Tempos Interessantes*, Porto, Campo das Letras.
- HOBSBAWN, Éric (1992), *A Era das Revoluções*, Lisboa, Presença.
- HOEVEN, Rolph van der; SHORROCKS, Anthony (2003), *Perspectives on growth and poverty*, United Nations University Press.
- HOGART, Richard (1970), *La Culture du Pauvre. Étude sur le Style de Vie des Classes Populaires en Angleterre*, Paris, Minuit.
- HONNETH, Alex (2000), *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, CERF.
- HUOT, Réjean (2002), *Métodos Quantitativos para as Ciências Humanas*, Lisboa, Piaget.
- HUSSON, Michel (2003), *Les Casseurs de L'État Social*, Paris, La Découverte.
- HUSSON, Michel (1996), *Misère du Capital: Une Critique du Néolibéralisme*, Paris, Syros.

- IANNI, Octávio (1996), "Globalização e transculturação", in *Ciências Humanas*, Vol. 14, n.º 20, pp. 139-170.
- IMAGINÁRIO, Luís (coord.) (1998), *Adaptação/Reinserção Profissional dos Adultos Pouco Escolarizados*, Lisboa, OEFP.
- IMPRENSA NACIONAL CASA DA MOEDA (ed.) (2002), *Constituição da República Portuguesa: 2001, 5.ª Revisão*, s/l, Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- INE (2004), *A Estratégia de Lisboa: Portugal no contexto da União Europeia*, Lisboa, INE.
- INSTITUTO DE SOLIDARIEDADE SOCIAL (2005), *Tipificação das Situações de Exclusão em Portugal Continental*, Lisboa, ISS.

- IZRAELEWICZ, Erik (2005), *Quando a China mudar o mundo*, 1.ª ed., Porto, Âmbar.

- JACQUIER, Claude (1993), "La citoyenneté urbaine dans les quartiers européens", in Joël Roman (dir.), *Ville, Exclusion et Citoyenneté*, Paris, Esprit, pp. 165-190.
- JARGOWSKY, Paul (1996), *Poverty and Place*, New York, Russell Sage Foundation.
- JOHNSON, Pierre Marc (2001), "Para lá do comércio: defesa de uma agenda alargada da governação internacional", in António Barreto *et al.*, *Globalização, Desenvolvimento e Equidade*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian e Dom Quixote, pp. 287-334.
- JOIN-LAMBERT, M. T., (dir.) (2002), *Le rapport de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale*, Paris, La Documentation Française.
- JOIN-LAMBERT, M. T., (dir.) (1994), *Politiques Sociales*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- JOUVENEL, Bertrand (1976), *La Civilisation de Puissance*, Paris, Fayard.

- KANT, Emmanuel (1981), *Filosofia De La Historia*, Colección Popular, n.º 147, Madrid, Fondo de Cultura Economica, 2.ª edição.
- KANT, Emmanuel (1933), *La Paz Perpetua*, Colección Universal, n.º 7, Madrid, Espasa-Calpe, S. A.
- KARSZ, Saul (dir.) (2000), *L'Exclusion, Définir pour en Finir*, Paris, Dunod.
- KAUTTO, Mikko; FRITZELL, Johan; HVINDEN, Bjorn; KVIST, Jon; UUSITALO, Hannu (2001), *Nordic Welfare States*, Londres, Routledge.
- KEYNES, John Maynard (1971), *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monaie*, Paris, Payot.
- KERGOAT, Jacques *et al.* (1998), *Le Monde du Travail*, Paris, La Découverte.
- KETELE, Jean-Marie de; ROEGIERS, Xavier (1999), *Metodologia da Recolha de Dados: Fundamentos dos Métodos de Observações, de Questionários, de Entrevistas e de Estudo de Documentos*, Lisboa, Piaget.
- KOKOREFF, Michel; RODRIGUEZ, Jacques (2004), *La France en Mutations. Quand l'incertitude fait société*, Paris, Payot.

- LAGES, Mário F. (2001), *Desempregados Inscritos e Não-Inscritos nos Centros de Emprego: Características e Atitudes Perante o Trabalho*, Lisboa, Direcção-Geral do Emprego e Formação Profissional.
- LAINS, Pedro (2003), *Os Progressos do Atraso*, Lisboa, ICS.
- LALLEMENT, Michel (2004), *História das Ideias Sociológicas: de Parsons aos Contemporâneos*, Petrópolis, Vozes.
- LAMARQUE, Gilles (1995), *L'Exclusion*, Paris, PUF.
- LANDES, David (1999), *The Wealth and the Poverty of Nations*, Londres, Abacus.
- LAPEYRONNIE, Didier (1993), "De l'intégration à la ségrégation", in Joël Roman (dir.), *Ville, Exclusion et Citoyenneté*, Paris, Esprit, pp. 97-115.
- LASH, Scott; URRY, Jonh (1987), *The End of Organized Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- LAVILLE, Jean-Louis (2005), *Sociologie des services – entre marché et solidarité*, Paris, Érès.
- LAVILLE, Jean-Louis (dir.) (2000), *L'Économie Solidaire*, Paris, Desclée de Brouwer.
- LAVILLE, Jean-Louis *et al.* (1997), *La Sociologie des Associations*, Paris, Desclée de Brouwer.
- LATOUCHE, Serge (2003), *Décoloniser l'Imaginaire*, Paris, Parangon.
- LEBBENS, S. (1978), *Sociologie de la Pauvreté*, Paris, Gallimard.
- LEE, Raymond M. (2003), *Métodos Não-Interferentes em Pesquisa Social*, Lisboa, Gradiva.
- LESEMANN, Frédéric; MARTIN, Claude (1995), "Estado, comunidade e família face à dependência dos Idosos. Ao encontro de um Welfare-Mix", in *Sociologia - Problemas e Práticas*, n.º 17, pp. 115-139.
- LÉVY, Catherine (2003), *Vivre au minimum. Enquête dans l'Europe de la precarité*, Paris, La Dispute.
- LEWIS, Oscar (1963), *Os Filhos de Sanchez*, Lisboa, Moraes.
- LIGEIRO, Lúcia Martins; OLIVEIRA, Sónia (1999-2000), "Rendimento mínimo garantido: uma medida de pós-Estado Providência aplicada a um pré-Estado Providência. Um estudo de caso", in Pierre Guibentif (dir.), *Cadernos de Política Social: Novos Pactos Sociais - Dados, Interrogações, Aspirações*, n.º 2-3, Lisboa, APSS, pp. 143-168.

- LIMA, Marinús Pires de (1993), "A Europa Social: questões e desafios", in *Análise Social*, Vol. XXVIII, n.º 123-124, pp. 835-867.
- LINHART, Danielle (2004), *Perte d'Emploi, Perte de Soi*, Paris, Érès.
- LOCHARD, Yves (1998), *Fortune du Pauvre*, Saint-Denis, Presses Universitaires de Vincennes.
- LOPES, Alexandra (2000), *O Terceiro Sector nos Sistemas de Bem-Estar: Uma Perspectiva Comparativa das ONG's Ligadas ao Complexo VIH/SIDA*, Dissertação de mestrado em Sociologia, Porto, FLUP.
- LOPES, Fernando Farelo (2000), "Clientelismo político e consolidação da democracia: Portugal, 1983-1990", in José Manuel Leite Viegas; Eduardo Costa Dias (orgs.), *Cidadania, Integração, Globalização*, Oeiras, Celta, pp. 63-73.
- LOPES, Helena (1993), *L'Enjeu Théorique des Processus d'Apprentissage en Économie: Le Cas de la Production des Compétences au Portugal*, Dissertation de doctorat en Économie, Paris, Panthéon Sorbonne.
- LOPES, João Teixeira (2000), *A Cidade e a Cultura: Um Estudo Sobre Práticas Culturais Urbanas*, Porto, Afrontamento.
- LOPES, João Teixeira (1996), *Tristes Escolas: Práticas culturais estudantis no espaço escolar urbano*, Porto, Afrontamento.
- LOPES, João Teixeira; BAPTISTA, Luís; COSTA, António Firmino da (2003), "Nas rotas da cidade", in *Separata de Sociologia*, n.º 13, pp. 123-130.
- LORIOL, Marc (dir.) (1999), *Qu'est-ce que L'Insertion? Entre Pratiques Institutionnelles et Représentations Sociales*, Paris, L'Harmattan.
- LOUÇÃ, Francisco (1997), *Turbulência na Economia*, Porto, Afrontamento.
- LUHMANN, Niklas (1990), *Political Theory in the Welfare State*, Berlin, De Gruyter.
- LUNDVALL, Bent-Ake (1992), *National System of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London, Pinter Publishers.

- MACEDO, Alberto (2004), *Jovens sem escolhas*, Lisboa, Edição do Autor.
- MACHADO, Paulo (1994), "A cidade maior: para uma sociologia da velhice", in *Sociologia - Problemas e Práticas*, n.º 15, pp. 21-52.
- MACHADO, Victor de Sá (2001), "Discurso do Presidente da Fundação Calouste Gulbenkian", in António Barreto *et al.*, *Globalização, Desenvolvimento e Equidade*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian e Dom Quixote, pp. 11-21.

- MADEC, Annick; MURARD, Numa (1998), *Cidadania e Políticas Sociais*, Lisboa, Instituto Piaget.
- MADEIRA, Maria Joaquina (1996a), *Coesão Social e Acção Social*, Colecção Repensar a Acção Social, n.º 1, Lisboa, Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação.
- MADEIRA, Maria Joaquina (1996b), *Inovar em Acção Social. Porquê e Como?*, Colecção Repensar a Acção Social, n.º 2, Lisboa, Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação.
- MAET (2004), *Plano Nacional de Emprego – 2004*, Lisboa, MAET.
- MAIA, Fernando (1999-2000), "Os novos desafios na evolução da segurança social", in Pierre Guibentif (dir.), *Cadernos de Política Social: Novos Pactos Sociais - Dados, Interrogações, Aspirações*, n.º 2-3, Lisboa, APSS, pp. 81-106.
- MARCUSE, Herbert (1982), *A Ideologia da Sociedade Industrial*, Rio de Janeiro, Zahar.
- MARQUES, Maria Margarida *et al.* (1998), *Realojamento e Integração Social: Construção Indicial e Estratégia de Observação*, Vol. I, Lisboa, Colibri.
- MARSHALL, T. H. (1973), *Class, Citizenship and Social Development*, Westport, CT: Greenwood.
- MARSHALL, T. H. (1965), *Social Policy*, London, Hutchinson University Library.
- MARX, Karl (1978), *Manuscritos Económicos-Filosóficos e Outros Textos Escolhidos*, São Paulo, Abril Cultural.
- MARX, Karl (1968), *O Capital*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich (1980), *A Ideologia Alemã*, Volume I, Portugal e Brasil, Síntese Editorial Presença e Livraria Martins Fontes, 4.ª edição.
- MARX, Karl; ENGELS, F. (1975), *Manifesto do Partido Comunista*, Lisboa, Editorial Avante.
- MATIAS, Álvaro (1999), *Economia da Segurança Social: Teoria e Política,* Lisboa, Vulgata.
- MAURICE, Joël (org.) (1999), *Emploi, Négociations Collectives, Protection Sociale: Vers Quelle Europe Sociale?*, Paris, La Documentation Française.
- MAURICE, M.; SELLIER, F.; SILVESTRE, J. J. (1982), *Politique d'Éducation et Organisation Industrielle en France et en Allemagne*, Paris, PUF.

- MAYOR, Federico (2001), "Desenvolvimento endógeno e governação democrática", in António Barreto *et al.*, *Globalização, Desenvolvimento e Equidade*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian e Dom Quixote, pp. 89-97.
- MÉDA, Dominique e VENNAT, Francis (dir.) (2004), *Le travail non qualifié, permanences et défis*, Paris, La Découverte.
- MELÍCIAS, Vítor; PEDROSO, Paulo (cons.) (1997), *Pareceres Sobre o Rendimento Mínimo Garantido*, Lisboa, CES.
- MENDES, Maria Manuela F. (1997), *Etnicidade, Grupos Étnicos e Relações Multiculturais*, Dissertação de mestrado em Sociologia, Porto, FLUP.
- MENDOZA, Plínio Apuleyo *et al.* (1998), *Fabricantes de Miseria*, Barcelona, Plaza Janés.
- MENEZES, Alexandra (2001), "Formação para voluntários: porquê? Para quem?", in *Pretextos*, n.º 7, pp. 6-9.
- MERKEL, Wolfgang (2004), *Justiça Social e Capitalismos de Bem-Estar*, Lisboa, Fundação Friedrich Ebert.
- MESSU, Michel (2003), *La Pauvreté Cachée*, Paris, Ed. de l'Aube.
- MIAILLE, Michel (2000), "Questões de cidadania e aprendizagem na escola", in José Manuel Leite Viegas; Eduardo Costa Dias (orgs.), *Cidadania, Integração, Globalização*, Oeiras, Celta, pp. 11-24.
- MICHAUD, Yves (dir.) (2004), *Qu'est-ce que la Globalisation?*, Paris, Odile Jacob.
- MILL, John Stuart (1973), *Ensaio Sobre a Liberdade*, Lisboa, Arcádia.
- MILL, John Stuart (1961), *Utilitarismo*, Coimbra, Atlântida.
- MILLS, C. Wright (1982), *A Imaginação Sociológica*, Rio de Janeiro, Zahar.
- MINGIONE, Enzo (1996), *Urban Poverty and The Underclass: A Reader*, Oxford, Blackwell Pub.
- MINISTÉRIO DA SOLIDARIEDADE E DA SEGURANÇA SOCIAL (1998), *Técnicas de Medição da Pobreza: Conceitos, Normatividade, Problemas Metodológicos e Implicações para a Medição*, Lisboa, DEEP.
- MINISTÉRIO DA SOLIDARIEDADE E DA SEGURANÇA SOCIAL (1996), *Segurança Social: Evolução Recente - 1992-1995*, Lisboa, MSSS.
- MINISTÉRIO DO EMPREGO E DA SEGURANÇA SOCIAL (1994), "Parecer do ministério do emprego e da segurança social", in Conselho Económico e Social, *Debate Sobre o Livro Verde da Política Social Europeia*, Vol. II, Lisboa, CES, pp. 187-255.

- MINISTÉRIO DO EMPREGO E DA SEGURANÇA SOCIAL; COMISSARIADO REGIONAL DO SUL DA LUTA CONTRA A POBREZA (1990-1998), *Relatório dos Projectos de Luta Contra a Pobreza*, Lisboa, Comissariado Regional do Sul da Luta Contra a Pobreza.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE (1998a), *Livro Branco da Segurança Social*, Lisboa, MTS.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE (1998b), *Dizer Não à Pobreza - Um Combate para Ganhar: Erradicação da Pobreza 1997-2006*, Lisboa, DEPP.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E SOLIDARIEDADE; DEPARTAMENTO DE ESTUDOS, PROSPECTIVA E PLANEAMENTO (2001), *Carta Social Rede de Serviços e Equipamentos de 2002*, Lisboa, MTS.
- MISHRA, Ramesh (1990), *O Estado-Providência na Sociedade Capitalista*, Oeiras, Celta.
- MOLÉNAT, Xavier (2006), "La ville, nouveau langage du social", in *Sciences Humaines*, Auxerre, Jan. 2006.
- MONGIN, Olivier (2005), *La condition urbaine*, Paris, Ed. du Seuil.
- MÓNICA, Maria Filomena (2000), *Adérito Sedas Nunes: Antologia Sociológica*, Lisboa, ICS.
- MÓNICA, Maria Filomena (1996), "A evolução dos costumes em Portugal: 1960-1995", in António Barreto (org.), *A Situação Social em Portugal: 1960-1995*, Lisboa, ICS, pp. 215-231.
- MOORE, Stephen (1998), *Social Welfare Alive*, Cheltenham, Stanley Thornes, 2.ª edição.
- MOREIRA, Carlos Diogo (1994), *Planeamento e Estratégias da Investigação Social*, Lisboa, ISCSP.
- MOREIRA, Marcílio Marques (2001), "O sistema financeiro internacional: uma nova arquitectura", in António Barreto *et al.*, *Globalização, Desenvolvimento e Equidade*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian e Dom Quixote, pp. 57-73.
- MORO, Javier (1999), *La Mundialización de la Pobreza,* Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- MOZZICAFREDDO, Juan (2001), "Políticas públicas de concertação social: cidadania e mercado", in *Sociedade e Trabalho,* n.º 12-13, Lisboa, DGEEP.

- MOZZICAFREDDO, Juan (2000), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta.
- MOZZICAFREDDO, Juan (1994a), "O Estado Providência em transição", in *Sociologia - Problemas e Práticas*, n.º 16, pp. 11-40.
- MOZZICAFREDDO, Juan (1994b), "*Concertação social e exclusão social*", in *Organizações e Trabalho*, n.º 12, pp. 97-119.
- MOZZICAFREDDO, Juan (1992), "O Estado-Providência em Portugal: estratégias contraditórias", in *Sociologia - Problemas e Práticas*, n.º 12, pp. 57-89.
- MOZZICAFREDDO, Juan (1984), "A questão do Estado no processo político português, 1974-1976", in *Cadernos de Ciências Sociais*, n.º 2, pp. 37-68.
- MURARD, Numa (2003), *La Morale de la Question Sociale*, Paris, La Dispute.
- MURARD, Numa (1993), *La Protection Sociale*, Paris, La Découverte.
- MUSY, Hermel-Louppe (1996), *Banlieues 2015*, Paris, L'Harmattan.

- NASSE, P. (1996), *Introdução à Demografia: Teoria e Prática*, Lisboa, Presença.
- NASSE, P. (1991), *Exclus et Exclusions: Connaître les Populations et Comprendre les Processus*, Paris, La Documentation Française.
- NEILL, John (ed.) (1997), *Poverty and Inequality*, Michigan, W. E. Upjohn Institute for Employment Research.
- NELSON, Richard R. (1983), *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- NETO, Félix (1999), "As pessoas idosas são pessoas: aspectos psico-sociais do envelhecimento", in *Psicologia, Educação e Cultura*, Vol. III, n.º 2, pp. 297-322.
- NEVES, A. Oliveira das; GRAÇA, Susana (coords.) (2000), *Inserção no Mercado de Trabalho de Populações com Especiais Dificuldades*, Lisboa, Direcção-Geral do Emprego e Formação Profissional.
- NEVES, Ilídio das (1998), *Crise e Reforma da Segurança Social*, Lisboa, s/ed.
- NISBET, Robert (1984), *La tradition sociologique*, Paris, PUF.
- NUSSBAUM, Martha; SEN, Amartya (eds.) (1993), *The Quality of Life*, Oxford, Clarendon Press.

- OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA PAUVRETE ET DE L'EXCLUSION SOCIALE (2002), *Le Rapport de L'Observatoire National de la Pauvreté et de L'Exclusion Sociale: 2001-2002*, Paris, La Documentation Française.
- OFFE, Claus (1985), *Disorganized Capitalism*, Oxford, Polity Press.
- OFFE, Claus (1984), *The Contradiction of The Welfare State*, Londres, Hutchinson.
- OLIVEIRA, José H. Barros (1999), "Os idosos vistos por eles mesmos: variáveis personológicas e representação da morte", in *Psicologia, Educação e Cultura*, Vol. III, n.º 2, pp. 323-344.
- OLIVIER, Michael; BARNES, Colin (1998), *Disabled People and Social Policy*, London, Longman.

- PAIS, José Machado (coord.) (1998), *Gerações e Valores na Sociedade Portuguesa Contemporânea*, Lisboa, ICS.
- PAGES, Alexandre (1999), "Brèves considérations a l'issue d'un séjour en ruralie", in Marc Loriol (dir.), *Qu'est-ce que L'Insertion? Entre Pratiques Institutionnelles et Représentations Sociales*, Paris, L'Harmattan, pp. 109-135.
- PAINE, Thomas (1979), *The Rights of Man*, London, Dent.
- PALA, Valérie Sala (2005), «Le racisme institucionnel dans la politique du logement social», in *Sciences de la societé*, n.º 65.
- PALIER, Bruno (2003), *La réforme des retraites*, Paris, PUF.
- PALIER, Bruno (2002), *Gouverner la Sécurité Sociale*, Paris, PUF.
- PARIJS, Philippe van (2002), "A renda básica: por que, como e quando nos países dos hemisférios norte e sul?", in *Econômica*, vol. 4, n.º 1, pp. 75-93.
- PARIJS, Philippe van (1999), *Refonder la Solidarité*, Paris, CERF.
- PARIJS, Philippe van; ARNSPERSER, Christian (2000), *Éthique Économique et Sociale*, Paris, La Découverte.
- PARIJS, Philippe van; GENET, Michel (1994), *Allocation Universelle et Plein-Emploi: L'Inéluctable Alliance*, Bruxelles, Reflets et Perspectives de la Vie Économique.
- PARTON, Nigel (ed.) (1996), *Social Theory, Social Change and Social Work*, Londres, Routledge.
- PASSAL, Catherine; JAMET, Joël (1995), *L'Insertion en Questions*, Paris, L'Harmattan.

- PAUGAM, Serge (2005a), "L'assistance ne peut constituer une solution à la pauvreté", in *Sciences Humaines*, n.º 50, Auxerre, Sciences Humaines, pp. 42-43.
- PAUGAM, Serge (2005b), *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Paris, PUF.
- PAUGAM, Serge (2000), *Le Salarié de la Précarité*, Paris, PUF.
- PAUGAM, Serge (dir.) (1996), *L'Exclusion: L'État des Savoirs*, Paris, La Découverte.
- PAUGAM, Serge (1995), "Comprendre pour agir", in Alain Hertoghe; Robert Migliorini, *Vaincre L'Exclusion Aujourd'hui*, Paris, Bayard, pp. 191-198.
- PAUGAM, Serge (1993), *La Société Française et Ses Pauvres: L'Expérience du Revenu Minimum d'Insertion*, Paris, PUF.
- PAUGAM, Serge (1991), *La Disqualification Sociale: Essai sur la Nouvelle Pauvreté*, Paris, PUF.
- PAÚL, Constança (1997), *Lá Para o Fim da Vida. Idoso, Família e Meio Ambiente*, Coimbra, Almedina.
- PAÚL, Constança; FONSECA, António (2001), *Psicossociologia da Saúde*, Manuais Universitários, n.º 20, Lisboa, Climepsi.
- PAULINO, Marco (1991), "Respostas sociais no envelhecimento", in *Geriatria*, n.º 4, pp. 29-38.
- PEDROSO, Paulo (1998), "Direitos e solidariedade: perspectivas para a promoção da integração de todos", in *Sociedade e Trabalho*, n.º 3, pp. 6-17.
- PEREIRA, Nuno Moniz (2005), *A Assistência em Portugal na Idade Média*, Lisboa, CTT, Colecção Temática.
- PEREIRA, Pedro Telhado (org.) (2000), *A Reforma da Segurança Social: Contributos para Reflexão*, Oeiras, Celta.
- PEREIRINHA, José António C. (1994), *Spatial Location of Social Exclusion in Portugal: Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion*, Lisboa, CISEP.
- PERETZ, Henri (2000), *Métodos em Sociologia*, Lisboa, Temas e Debates.
- PERISTA, Heloísa (coord.) (1998), *Levantamento das Necessidades Sociais das Pessoas Idosas em Contexto Local*, Colecção Documentos Temáticos, n.º 12, Lisboa, Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação.
- PERRET, Bernard (1995), *L'Avenir du Travail, Les Démocraties Face au Chômage*, Paris, Ed. du Seuil.

- PERRET, Bernard; ROUSTANG, Guy (1996), *A Economia Contra a Sociedade: Afrontar a Crise de Integração Social e Cultural*, Colecção Economia e Política, n.º 10, Lisboa, Piaget.
- PESTANA, Maria Helena; GAGEIRO, João Nunes (2000), *Análise de Dados para as Ciências Sociais*, Lisboa, Sílabo, 2.ª edição.
- PEYRONIE, Henri (2001), "A escolarização em meios difíceis e a ambição da inserção social: profissionalismo ou motivação dos professores?", in Cristina Cavaco (coord.), *Partnet: Diálogo Civil na Luta Contra a Exclusão Social,* Lisboa, Intercooperação e Desenvolvimento, pp. 31-36.
- PHILLIPS, Anne (1999), *Which Equalities Matter?*, Cambridge, Cambridge Polity Press.
- PHILLIPS, David; BERMAN, Yitzhak (2003), "Social quality and ethnos communities: concepts and indicators" in *Press and Community Development Journal*, Oxford, Oxford University Press.
- PICÓ, Josep (1999), *Teorías sobre el Estado del Bienestar*, Madrid, Siglo XXI de España, 3.ª edição.
- PIKETTY, Thomas (1997), *L'Économie des Inégalités*, Paris, La Découverte.
- PIMENTEL, Irene Flunser (2000), "A assistência social e familiar do Estado Novo nos anos 30 e 40", in *Análise Social*, Vol. XXXIV, n.º 151-152, pp. 477-508.
- PINEAULT, Éric (1997), "Le retour de la charité. La solidarité saisie par la main invisible", in Jean-Marc Fontan (dir.), *La Pauvreté en Mutation*, Montréal, Département de Sociologie de l'Université du Québec à Montréal, pp. 79-102.
- PINHEIRO, Maria Luísa (2004), *As Políticas Sociais na Região do Minho-Lima*, Polic., Porto, FLUP.
- PINTO, António Costa (coord.) (2005), *Portugal contemporâneo*, Lisboa, Dom Quixote.
- PINTO, Teresa Costa (2004), "Qualidade de Vida", in *Revista Cidades – Comunidades e Territórios*, Lisboa, CET/ISCTE.
- PINTO, José Madureira (1995), "Some remarks on social exclusion and vulnerabilization processes, in the perspective of the construction of indicators", in *Social Indicators*, DG XII.
- PINTO, José Madureira (1994), *Propostas para o Ensino das Ciências Sociais*, Porto, Afrontamento.

- PINTO, José Madureira; DORNELAS, António (coords.) (2000a), *Pobreza, Exclusão: Horizontes de Intervenção*, Lisboa, INCM.
- PINTO, José Madureira; DORNELAS, António (coords.) (2000b), *A Reforma do Pacto Social: Colóquio Promovido pelo Presidente da República*, Lisboa, INCM.
- PIZANIAS, Caterina; FRIDERES, James (1995), *Freedom Within the Margins: The Politics of Exclusion*, Alberta, Detselig Enterprises.
- PLATÃO (1973), *A República*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- PLIHON, Dominique (2004), *O novo capitalismo*, Lisboa, Campo da Comunicação.
- POLANYI, Karl (1983), *La Grande Transformation*, Paris, Gallemard.
- PORTER, Michael (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, London, MacMillan Press.
- POULANTZAS, Nicos (1968), *Pouvoir Politique et Classes Sociales*, Paris, François Maspero.
- POULANTZAS, Nicos; MILIBAND, Ralph (1975), *Debate sobre o Estado Capitalista*, Porto, Afrontamento.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (2005), *Desafios para Portugal*, Lisboa, Casa das Letras/Editorial Notícias.
- PRUDÊNCIO, Maria Manuela (1999), *Da Exclusão à Integração: Estudo de um Projecto de Formação para Jovens com Baixa Escolaridade*, Lisboa, Instituto para a Inovação na Formação.
- PUHLE, Hans-Jürgen (2000), "Cidadania e Estado-nação", in José Manuel Leite Viegas; Eduardo Costa Dias (orgs.), *Cidadania, Integração, Globalização*, Oeiras, Celta, pp. 25-35.

- QUEDAS, Maria João (1999-2000), "Políticas e instrumentos de combate à pobreza na União Europeia: a garantia de um rendimento mínimo", in Pierre Guibentif (dir.), *Cadernos de Política Social: Novos Pactos Sociais - Dados, Interrogações, Aspirações*, n.º 2-3, Lisboa, APSS, pp. 219-224.
- QUEIROZ, Maria Cidália (1996), "Das condições sociais da exclusão às condições da solidariedade", in *Cadernos de Ciências Sociais*, n.º 15-16, pp. 5-40.
- QUEIROZ, Maria Cidália; GROS, Marielle Christine (2002), *Ser Jovem num Bairro de Habitação Social*, Colecção Campo da Actualidade, n.º 50, Porto, Campo das Letras.

- QUELHAS, Ana Paula S. (2001), *A Refundação do Papel do Estado nas Políticas Sociais*, Coimbra, Almedina.
- QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc van (1992), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa, Gradiva.
- RAMOS, Pedro Nogueira (1999), "Estimativas do PIB per capita nos concelhos do continente português", in *Estatística*, Vol. III, pp. 29-50.
- RATTI, Remigio (1992), *Innovation Technologique et Développement Régional*, Bellinzona, Méta.
- RAWLS, John (2000), *A Lei dos Povos*, Coimbra, Quarteto.
- REIS, António (coord.) (1996), *Portugal: 20 anos de Democracia*, Lisboa, Temas e Debates.
- RÉMOND, René (1994), *Introdução à História do Nosso Tempo: do Antigo Regime aos Nossos Dias,* Lisboa, Gradiva.
- REMONDI, Laurent (1999), "Représentations du travail et de la pauvreté dans le dispositif revenu minimum d'insertion", in Marc Loriol (dir.), *Qu'est ce que L'Insertion? Entre Pratiques Institutionnelles et Représentations Sociales*, Paris, L'Harmattan, pp. 33-53.
- RHODES, Martin (1998), "Defending the social contract: the UE between global constraints and domestic imperatives", in D. Hine; H. Kassim (eds.), *Beyond the Market: The European Union and National Social Policy*, Londres, Routledge.
- RICHEZ-BATTESTI, Nadine (1997), *Dicionário das Questões Sociais*, Lisboa, Plátano.
- RIFKIN, Jeremy (1996), *La fin du travail*, Paris, La Découverte.
- RIIS, Jacob (1971), *How the Other Half Lives: Studies Among The Tenements of New York*, New York, Doven.
- RITZER, George (2001), *Explorations in Social Theory*, Londres, Sage.
- RITZER, George (2000), *The Blackwell Companion to Major Social Theorists*, Oxford, Blackwell.
- RITZER, George (1992), *Sociological Theory*, New York, McGraw-Hill.
- ROCHE, Maurice; BERKEL, Rick van (1997), *European Citizenship and Social Exclusion*, Brookfield, Ashgate.

- RODRIGUES, Eduardo Vítor (2002), "Factores e mecanismos de vulnerabilidade social" in António Teixeira Fernandes (coord.), *A Inserção Social: Percursos e Desvios de um Processo*, Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, Porto, CCRN, pp. 11-103.
- RODRIGUES, Eduardo Vítor (2000), "O Estado-Providência e os processos de exclusão social: considerações teóricas e estatísticas em torno do caso português", in *Sociologia*, n.º 10, pp. 173-202.
- RODRIGUES, Eduardo Vítor *et al.* (1999a), "A pobreza e a exclusão social: teorias, conceitos e políticas sociais em Portugal", in *Sociologia*, n.º 9, pp. 63-101.
- RODRIGUES, Eduardo Vítor *et al.* (1999b), "Políticas sociais e exclusão em Portugal", in *Sociologia - Problemas e Práticas*, n.º 31, pp. 39-64.
- RODRIGUES, Eduardo Vítor e PEDROSA, António de Sousa (1997), *Caracterização Sócio-Demográfica de Vila Nova, polic.*, V. N. de Gaia, GRUCH.
- RODRIGUES, Fernanda (1999), *Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal*, Lisboa, ISSSCOOP/CPIHTS.
- RODRIGUES, Fernanda; STOER, Stephen (1998), *Entre Parceria e Partenariado: Amigos Amigos, Negócios à Parte*, Oeiras, Celta.
- RODRIGUES, Maria João (2004), *A Agenda Económica e Social da União Europeia*, Lisboa, Dom Quixote.
- RODRIGUES, Maria João (1996), *O sistema de emprego em Portugal*, Lisboa, Dom Quixote.
- RODRIGUES, Maria João (1991), *Competitividade e Recursos Humanos*, Lisboa, Dom Quixote.
- RODRIGUES, Walter (1999), "Globalização e gentrificação", in *Sociologia - Problemas e Práticas*, n.º 29, pp. 95-125.
- ROMAN, Joël (dir.) (1993), *Ville, Exclusion et Citoyenneté*, Paris, Esprit.
- ROMERO, Alberto (2002), *Globalización y pobreza*, Colombia, Univ. de Nariño.
- ROOM, Graham (1989), *Poverty and the Single European Market*, Bath, University of Bath.
- ROSA, Maria João Valente (1996), "Envelhecimento demográfico: proposta de reflexão sobre o curso dos factos", in *Análise Social*, Vol. X-XXI, pp. 1183-1198.
- ROSA, Maria João Valente (1993), "O desafio do envelhecimento demográfico", in *Análise social*, Vol. XXVIII, n.º 122, pp. 679-689.

- ROSANVALLON, Pierre (1995), *La Nouvelle Question Sociale*, Paris, Ed. du Seuil.
- ROSANVALLON, Pierre (1981), *La Crise de l'État Providence*, Paris, Ed. du Seuil.
- ROSEN, Michael; WOLFF, Jonathan (1999), *Political Thought*, Oxford, Oxford University Press.
- ROUSTANG, Guy *et al.* (1996), *Vers un Nouveau Contrat Social*, Paris, Desclée de Brouwer.
- ROVATI, G. (1991), *Un Ritratto dei Dirigenti Italiani*, Torino, Giovanni Agnelli.
- RUYSSEN, Théodore (1962), "Philosophie de l'Histoire selon Kant", in E. Weil *et al.*, *La Philosophie Politique de Kant,* Annales de Philosophie Politique, n.º 4, Paris, PUF, pp. 33-51.

- SAINSAULIEU, R. (2001), *Des Societés en Mouvement: La Ressource des Institutions Intermédiaires*, Paris, Desclée de Brouwer.
- SAINSAULIEU, R. (1987), *Sociologie de L'Organization et de L'Entreprise*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- SALDIDA, Isabel *et al.* (1998), *Manual Para a Inserção*, Lisboa, CNRM.
- SALUMON, Jean-Marc (1997), *Le Désir de Société*, Paris, La Découverte.
- SAMAGAIO, Florbela Maria (1997), *Representações Sociais Sobre o Desenvolvimento nos Concelhos de Vila Nova de Gaia e Maia*, Dissertação de mestrado em Sociologia, Porto, FLUP.
- SAMUELSON, Paul; NORDHAUS, William; FONTAÍNHA, Elsa (2001), *Economia*, Lisboa, McGraw-Hill.
- SANTAYANA, George (1970), *Alternativas para o Liberalismo e Outros Ensaios*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) (2004), *Produzir para Viver: Os Caminhos da Produção Não Capitalista*, Colecção Reinventar a Emancipação Social para Novos Manifestos, n.º 2, Porto, Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1998), *O Estado-Providência em Portugal: entre Globalizações Conflituantes*, Coimbra, CES.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1997), "O Estado, a sociedade e as políticas sociais", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 23.

- SANTOS, Boaventura de Sousa (1990), *O Estado e a Sociedade em Portugal: 1974-1988*, Porto, Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura de Sousa *et al.* (1998), *Uma Visão Solidária da Reforma da Segurança Social*, Lisboa, UMP/CES.
- SAPIR, André (2005), *Globalisation and the reform of european social models*, Bruegel e Manchester, Cimeira ECOFIN, Set. 2005.
- SCHMIDT, Luísa; NAVE, Joaquim Gil; GUERRA, João (2005), *Autarquias e desenvolvimento sustentável*, Porto, Fronteira do Caos.
- SCHNAPPER, Dominique (2002), *La Démocratie Providentielle*, Paris, Gallimard.
- SCHNAPPER, Dominique (1998), *Contra o fim do trabalho*, Lisboa, Terramar.
- SCHUTZ, Alfred; LUCKMANN, Thomas (1973), *The Structures of the Life-World*, Evanston, Northwestern University Press.
- SCHWARTZ, Bertrand (1995), *Moderniser Sans Exclure*, Paris, La Découverte.
- SCHWARTZMAN, Simon (2004), *As causas da pobreza*, Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas.
- SEALE, Clive (ed.) (2004), *Social Research Methods: A Reader*, London, Routledge.
- SEGAUD, Marion (dir.) (1998), *Logement et Habitat: L'État des Savoirs*, Paris, La Découverte.
- SEN, Amartya (2000), *Repenser l'Inégalité*, Paris, Ed. du Seuil.
- SEN, Amartya (1999), *Pobreza e Fomes*, Lisboa, Terramar.
- SEN, Amartya *et al.* (1993), *The Quality of Life*, Oxford, Oxford University Press.
- SEURET, Franck (2005), "Banlieues", *Alternatives économiques*, n.º 242, Dez. 2005, Paris.
- SHERRADEN, Michael (1991), *Assets and the Poor: A New American Welfare Policy*, N.Y. and London, M.E. Sharpe, Inc.
- SILVA, Ana Margarida (1999-2000), "Ambiente e emprego: situação actual e perspectivas", in Pierre Guibentif (dir.), *Cadernos de Política Social: Novos Pactos Sociais - Dados, Interrogações, Aspirações*, n.º 2-3, Lisboa, APSS, pp. 207-216.
- SILVA, Augusto Santos e PINTO, José Madureira (orgs.) (2003), *Metodologias das Ciências Sociais*, Porto, Afrontamento.
- SILVA, Augusto Santos (1998), "Notas sobre a reforma da segurança social", in *Sociedade e Trabalho*, Edição Especial, pp. 42-49.

- SILVA, Carlos Manuel Pereira da (2001), "A estabilização financeira da segurança social e o papel dos fundos de capitalização pública", in *Sociedade e Trabalho*, n.º 12-13.
- SILVA, José António Vieira da (coord.) (1997), *Pobreza Não: Erradicação da Pobreza 1997-2006*, Lisboa, MSSS/DEEP.
- SILVA, Manuel Carlos (2000), "Globalização hegemónica e globalização contra-hegemónica: notas para um debate", in José Manuel Leite Viegas; Eduardo Costa Dias (orgs.), *Cidadania, Integração, Globalização*, Oeiras, Celta, pp. 289-309.
- SILVA, Manuel Carvalho da (2000), "Um olhar sobre a evolução da Europa Social", in *Sociologia - Problemas e Práticas*, n.º 32, pp. 55-92.
- SILVA, Manuela (1984), "Uma estimativa da pobreza em Portugal, em Abril de 1974", in *Cadernos de Ciências Sociais*, n.º 1, pp. 117-128.
- SILVA, Manuela; RASGADO, Sofia (1999), *Pobreza e Exclusão Social: A Investigação em Portugal (1975-1999)*, Lisboa, CEIS.
- SILVA, Manuela *et al.* (1985), *A Pobreza em Portugal*, Lisboa, Cáritas.
- SILVA, Pedro Adão e (2002), "O modelo de welfare da Europa do Sul: reflexões sobre a utilidade do conceito", in *Sociologia - Problemas e Práticas*, n.º 38, Lisboa, pp. 25-59.
- SILVA, Pedro Adão e (2000), "O Estado-Providência português num contexto europeu: elementos para uma reflexão", in *Sociedade e Trabalho*, n.º 8-9, Lisboa, DGEEP.
- SILVA, Pedro Adão e (1998), "O rendimento mínimo garantido e a nova questão social", in *Sociedade e Trabalho*, n.º 3, pp. 34-49.
- SIMMEL, Georg (1998), *Les Pauvres*, Paris, PUF.
- SINGLY, F. de (dir.) (1991), *La Famille, L'État des Savoirs*, Paris, La Découverte.
- SOARES, António Goucha (2000), "Uma união cada vez mais estreita", in *Análise Social*, Vol. XXXIV, n.º 151-152, pp. 397-423.
- SOROS, George (1999), *La Crisis del Capitalismo Global*, Madrid, Debate.
- SOULET, Marc-Henry (org.) (2000), *Da Não-Integração*, Coimbra, Quarteto.
- SOUSA, Alfredo (1993), "A difícil Europa", in *Análise Social*, Vol. XXVIII, n.º 123-124, pp. 733-741.
- SOUSA, Susana (2001), "Estudo de avaliação dos impactes do rendimento mínimo garantido: técnicos que acompanham as famílias", in *Pretextos*, n.º 4, pp. 6-9.

- SPICKER, Paul (2002), *Poverty and the welfare state*, Londres, Catalyst.
- SPICKER, Paul (2000), *The Welfare State*, Londres, Sage.
- STARKE, Linda (ed.) (2004), *State of the World*, London, Earthscan.
- STEVENS, James (1995), *Applied Multivariate Statistics for the Social Sciences*, New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates, 3.ª edição.
- STIGLITZ, Joseph (2002), *La Grande Désillusion*, Paris, Fayard.
- STREECK, Wolfgang (1992), *Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*, London, Sage.
- STROBEL, Pierre (1995), "De la pauvreté à l'exclusion: quelques questions théoriques", in *Social Indicators*, DG XII.
- SULEIMAN, Ezra (2005), *Le démantèlement de l'État démocratique*, Paris, Ed. du Seuil.
- SUTCLIFFE, Bob (2004), *100 Imagens de um Mundo Desigual,* Lisboa, Ed. Caminho.
- SWAAN, Abram de (1995), *Sous L'Aile Protectrice de L'État*, Paris, PUF.

- TABARD, N. (1990), *La Vie Associative et Son Financement*, Paris, La Documentation Française.
- TAKEUTI, Norma (1998), "Juventude, exclusão e identidade", in *Sociedade e Estado*, Vol. XIII, n.º 2, pp. 167-188.
- TEBIB, Roger (1996), *Les Exclus*, Paris, Economica.
- THOMAS, Hélène (1997), *La Production des Exclus*, Paris, PUF.
- TIXIER, Jean Pierre (1998), *Vers une Société sans Chômeurs*, Paris, Eurisko.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1989), *O Antigo Regime e a Revolução*, Lisboa, Fragmentos.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1981), *De la Démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard.
- TODD, Emmanuel (1994), *Le Destin des Immigrés*, Paris, Ed. du Seuil.
- TOHARIA, Luís (1983), *El Mercado de Trabajo: Teorías y Aplicaciones*, Madrid, Alianza.
- TORRES, Anália Cardoso *et al.* (1999-2000), "Trabalho e vida familiar: problemas, soluções e perplexidades", in Pierre Guibentif (dir.), *Cadernos de Política Social: Novos Pactos Sociais - Dados, Interrogações, Aspirações*, n.º 2-3, Lisboa, APSS, pp. 29-48.

- TOURAINE, Alain (1999), *Como Sair do Liberalismo?*, Lisboa, Terramar.
- TOURAINE, Alain (1994a), *Crítica da Modernidade*, Lisboa, Piaget.
- TOURAINE, Alain (1994b), *Qu'est-ce que la Démocratie?*, Paris, Fayard.
- TOURAINE, Alain (1992), "Les inégalités de la société industrielle, exclusion du marché", in J. Affichard; J. B. de Foucault (eds.), *Justice Sociale et Inégalités*, Paris, Esprit.
- TOURAINE, Alain; WIEVIORKA, Michel; DUBET, François (1984), *Le Mouvement Ouvrier*, Paris, Fayard.
- TOWNSEND, Peter (1993), *The International Analysis of Poverty*, Hertfordshire, Harvester Wheatsheaf.
- TOWNSEND, Peter (1979), *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*, London, Penguin Books.
- TRAUB, Stuart H.; LITLLE, Craig B. (1994), *Theories of Deviance*, Illinois, F. E. Peacock Pub.
- TRIBUNAL DE CONTAS (ed.) (2000), *Auditoria aos Sistemas de Atribuição e Controlo do Rendimento Mínimo Garantido: Relatório de Auditoria n.º 2/2000-2.ª s*, s/l, Tribunal de Contas.
- TRIOMPHE, Claude Emmanuel (2001), "As reestruturações e o emprego: primeiros resultados dos trabalhos da Universidade Europeia do Trabalho", in Cristina Cavaco (coord.), *Partnet: Diálogo Civil na Luta Contra a Exclusão Social,* Lisboa, Intercooperação e Desenvolvimento, pp. 161-182.

- UNIÃO DAS INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE SOLIDARIEDADE SOCIAL (1994), "Propostas de reflexão da união das instituições particulares de solidariedade social", in Conselho Económico e Social, *Debate Sobre o Livro Verde da Política Social Europeia*, Vol. II, Lisboa, CES, pp. 323-333.
- UNIÃO GERAL DOS TRABALHADORES (1994), "Parecer da união geral dos trabalhadores", in Conselho Económico e Social, *Debate Sobre o Livro Verde da Política Social Europeia*, Vol. II, Lisboa, CES, pp. 299-321.
- URRY, John (2005), *Sociologie des mobilités*, Paris, A. Colin.

- VAKALOULIS, Michel (2003), *O Capitalismo Pós-Moderno*, Lisboa, Campo da Comunicação.

- VALA, Jorge; CABRAL, Manuel Villaverde; RAMOS, Alice (orgs.) (2003), *Valores Sociais: Mudanças e Contrastes em Portugal e na Europa*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- VALENÇA, Márcio Moraes (2001), "Habitação no contexto da reestruturação económica", in *Análise Social*, Vol. XXXVI , n.º 158-159, pp. 43-83.
- VAREJÃO, José Manuel (coord.) (2002), *Dinâmicas do Emprego na Região do Norte*, Porto, CCRN.
- VASCONCELOS, Leonor (2005), "Dinâmica de rendimentos, persistência da pobreza e políticas sociais em Portugal", in *Sociedade e Trabalho*, n.º 26, Lisboa, DGEEP.
- VASCONCELOS, Leonor (coord.) (2002), *Distribuição do rendimento, pobreza e papel das políticas redistributivas*, Porto, CCRN.
- VASCONCELOS, Leonor (2002b), "Vulnerabilidade e pobreza: a situação em Portugal em meados da década de 90", in *Sociedade e Trabalho*, n.º 16, pp. 35-52.
- VASCONCELOS, Leonor (2000), *A Pobreza em Portugal na Década de Oitenta*, Lisboa, CES.
- VAUS, David de (2004), *Analyzing Social Science Data*, London, Sage.
- VAZ, M. E. (1999), "Mais idade, menos cidadania", in *Análise Psicológica*, n.º 4, Série XVI, pp. 621-633.
- VERGNIOUX, Alain (2001), "Dificuldades escolares e vulnerabilidade social", in Cristina Cavaco (coord.), *Partnet: Diálogo Civil na Luta Contra a Exclusão Social,* Lisboa, Intercooperação e Desenvolvimento, pp. 37-44.
- VIANA, Susana (2001), "Quatro anos de generalização do rendimento mínimo garantido - compromisso com a inclusão", in *Pretextos*, n.º 6, pp. 12-14.
- VIEGAS, José Manuel Leite (2003), "Valores políticos e intervenção do Estado na vida social e económica", in Jorge Vala; Manuel Villaverde Cabral; Alice Ramos (orgs.), *Valores Sociais: Mudanças e Contrastes em Portugal e na Europa*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 363-389.
- VIEGAS, José Manuel Leite; DIAS, Eduardo Costa (orgs.) (2000), *Cidadania, Integração, Globalização*, Oeiras, Celta.
- VIEILLARD-BARON, Hervé (1996), *Les Banlieues*, Paris, Flammarion.
- VILAÇA, Helena Carlota R. (2003), *Da Torre de Babel às Terras Prometidas: Estratégias Sociológicas para o Estudo do Pluralismo Religioso na Sociedade Portuguesa*, Dissertação de Doutoramento em Sociologia, Porto, FLUP.

- VINCENT, Jean-Marie (1998), *Max Weber ou la Démocratie Inachevée*, Paris, Félin.

- WACQUANT, Loïc (2000), *As Prisões da Miséria*, Oeiras, Celta.
- WALLERSTEIN, Immanuel (2002), *O Fim do Mundo como o Concebemos: Ciência Social para o Século XXI*, Rio de Janeiro, Revan.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1999), *L' Après Libéralisme*, Paris, L' Aube.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1990), *O Sistema Mundial Moderno*, Porto, Afrontamento.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1985), *Le Capitalisme Historique*, Paris, La Découverte.
- WATERS, Malcolm (1999), *Globalização*, Oeiras, Celta.
- WEBER, Max (1983), *Max Weber on Capitalism, Bureaucracy and Religion: A Selection of Text*, Ed. by Stanislav Andreski, London, George Allen & Unwin.
- WEBER, Max (1982), *Ensaios de Sociologia*, Rio de Janeiro, Zahar.
- WEIL, E. (1962), "Kant et le problème de la politique", in E. Weil *et al.*, *La Philosophie Politique de Kant,* Annales de Philosophie Politique, n.º 4, Paris, PUF, pp. 1-32.
- WEIL, E. *et al.* (1962), *La Philosophie Politique de Kant*, Annales de Philosophie Politique, n.º 4, Paris, PUF.
- WHEEN, Francis (2003), *Karl Marx: Biografia*, Lisboa, Bertrand.
- WILSON, J. (ed.) (1993), *The Ghetto Underclass*, Londres, Sage.
- WINTER, Gérard (2002), *L'impatience des pauvres*, Paris, PUF.
- WUHL, Simon (1996), *Insertion: Les Politiques en Crise*, Paris, PUF.

- XIBERRAS, Martine (1993), *Les Théories de L'Exclusion*, Paris, Méridiens Klincksieck.

- YÁÑEZ, Clemente J. Navarro (1997), "Globalização e socialismo: novas oportunidades para o desenvolvimento", in *Análise Social*, Vol. XXXII, n.º 143-144, pp. 901-912.

- ZARIFIAN, Philippe (1993), *Quels Modèles D'Organisation pour L'Industrie Européenne? L'Émergence de la Firme Coopératrice*, Paris, L'Harmattan.

- Outros Documentos

- Estatísticas

- DGEEP (2005), *Boletim Estatístico* (mensal), Lisboa, MTS.
- EUROSTAT (2004a), *A New Partnership for Cohesion: Convergence, Competitiveness, Cooperation: 2002*, Luxemburgo, European Commission.
- Idem (2004b), *Living Conditions in Europe: 1998-2002*, Luxemburgo, European Communities.
- Idem (2004c), *Pauvreté et Exclusion Sociale dans L'UE*, Luxemburgo, Communautés Européennes.
- Idem (2003a), *Work and Health in The European Union: A Statistical Portrait: 1994-2002*, Luxemburgo, European Commission.
- Idem (2003b), *Population and Social Conditions: 2001,* N.º 9, Luxemburgo, European Communities.
- Idem (2002a), *Annuaire Eurostat 2002: Le Guide Statistique de l'Europe*, Bruxelas, Commission Européenne.
- Idem (2002b), *Régions: Annuaire Statistique 2002*, Bruxelas, Commission Européenne.
- Idem (2002c), *The Social Situation in the European Union 2002*, Luxemburgo, European Commission.
- INTERNATIONAL MONETARY FOUND (2000), *Poverty and Globalization in world economic outlook*, IMF website.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2004a), *Estatísticas da Protecção Social: 2001*, Lisboa, INE.
- Idem (2004b), *Indicadores Sociais: 2002*, Lisboa, INE.
- Idem (2004c), *Recenseamentos Gerais da População e da Habitação: Dados Comparativos 1991-2001*, Lisboa, INE.
- Idem (2004d), *30 anos de 25 de Abril: Um Retrato Estatístico*, Lisboa, INE.
- Idem (2004e), *As Cidades em Números: 2000-2002*, Lisboa, INE.
- Idem (2003a), *Anuário Estatístico de Portugal: 2002*, Lisboa, INE.

- Idem (2003b), *Carta de Equipamentos e Serviços de Apoio à População da Região do Norte: 2002*, Porto, DRN.
- Idem (2003c), *Estatísticas da Protecção Social: 2000*, Lisboa, INE.
- Idem (2003d), *Estatísticas Vitais*, Lisboa, INE.
- Idem (2003e), *Indicadores Sociais: 2000*, Lisboa, INE.
- Idem (2003f), *Portugal Social: 1991-2001*, Lisboa, INE.
- Idem (2003g), *Região do Norte em Números: 2002*, Porto, DRN.
- Idem (2003h), *Revista Portuguesa de Estudos Regionais: 2003*, N.º2, Lisboa, INE.
- Idem (2002a), *Anuário Estatístico da Região do Norte: 2001*, Porto, DRN.
- Idem (2002b), *Anuários Estatísticos Regionais: 1999-2001*, Lisboa, INE.
- Idem (2002c), *Atlas das Cidades de Portugal: 2002*, Lisboa, INE.
- Idem (2002d), *Censos 2001: Resultados Definitivos de Portugal*, Lisboa, INE.
- Idem (2002e), *Censos 2001: Resultados Definitivos da Região Norte*, Lisboa, INE.
- Idem (2002f), *Estatísticas Demográficas: 2001*, Lisboa, INE.
- Idem (2002g), *Estatísticas das Receitas Fiscais: 1999*, Lisboa, INE.
- Idem (2002h), *Estatísticas Vitais: Mortalidade Infantil*, Lisboa, INE.
- Idem (2002i), *Inquérito à Mobilidade da População Residente: 2000*, Porto, DRN.
- Idem (2002j), *Inquérito aos Orçamentos Familiares: 2000*, Lisboa, INE.
- Idem (2002k), *Mulheres e Homens em Portugal nos anos 90*, Lisboa, INE.
- Idem (2002l), *Os Municípios da Região Norte: 2001*, Porto, DRN.
- Idem (2002m), *O País em Números: 2001*, Lisboa, INE.
- Idem (2002n), *Portugal em Números: 2002*, Lisboa, INE.
- Idem (2002o), *Revista de Estudos Demográficos*, Lisboa, INE.
- Idem (2001a), *Anuário Estatístico da Região Norte: 2000*, Porto, DRN.
- Idem (2001b), *Estatísticas de Protecção Social: 1999*, Lisboa, INE.
- Idem (2001c), *Inquérito ao Emprego: 2001*, Lisboa, INE.
- Idem (2000a), *Estatísticas das Receitas Fiscais: 1997*, Lisboa, INE.
- Idem (2000b), *Indicadores Sociais: 2000*, Porto, Direcção Regional do Norte.
- Idem (2000c), *Inquérito ao Emprego: 1992-1997 e 1998-2000*, Lisboa, INE.
- Idem (1998), *Anuários Estatísticos Regionais: 1998-1997*, Lisboa, INE.

- Idem (1997), *Estatísticas das Receitas Fiscais: 1989-1992*, Lisboa, INE.
- Idem (1995a), *Dados Demográficos: 1990-1995*, Lisboa, INE.
- Idem (1995b), *Inquérito ao Orçamento Familiar: 1989-1990 e 1994-1995*, Lisboa, INE.
- Idem (1995c), *Portugal Social: 1991-1995*, Lisboa, INE.
- Idem (1993), *Estatísticas de Protecção Social, Associações Sindicais e Patronais: 1991-1992*, Lisboa, INE.
- Idem (1991a), *Censos de 1981 e de 1991*, Lisboa, INE.
- Idem (1991b), *Tipologia Sócio-económica da Área Metropolitana do Porto*, Porto, DRN.
- INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL (2002a), *Plano de Acção da Comissão Nacional do Rendimento Mínimo Garantido – Relatório de Actividades: 2002*, Lisboa, MSST, IDS.
- Idem (2002b), *Execução da Medida e Caracterização dos Beneficiários: Relatório Semestral: 2000*, Lisboa, MSST, IDS.
- Idem (2002c), *Execução da Medida e Caracterização dos Beneficiários: Relatório Semestral: 2001*, Lisboa, MSST, IDS.
- Idem (2002d), *Relatório Anual de Avaliação da Actividade das Comissões Locais de Acompanhamento do Rendimento Mínimo Garantido: 2002,* Lisboa, MSST, IDS.
- Idem (2002e), *Rede Social: Relatório de Execução do Programa Piloto: 2002,* Lisboa, MSST, IDS.
- Idem (2002f), *Avaliação de Impactes do Rendimento Mínimo Garantido: 2000-2001*, Lisboa, MSST, IDS.
- MINISTÉRIO DA SEGURANÇA SOCIAL E DO TRABALHO (2003), *Estatísticas da Segurança Social: 2003*, Lisboa, MSST.
- SECRETARIADO TÉCNICO DOS ASSUNTOS PARA O PROCESSO ELEITORAL (2004), *Atlas Eleitoral - Assembleia da República: 1999-2002*, s/l, STAPE.

- <u>Documentos Electrónicos</u>

- A Área Metropolitana do Porto: aspectos do estado recente da escolarização da sua população. http://www.ine.pt.
- Afluência às urnas: 1997-2001. http://www.eleicoes.mj.pt.

- As condições de habitação na Área Metropolitana do Porto. http://www.ine.pt.

- Associação de profissionais do Serviço Social. http://apss.home.sapo.pt.

- Balanço social: 2000. http://www.detefp.pt.

- Blanço social: 2003. http://www.detefp.pt.

- Centro português de investigação em História e Trabalho Social. http://www.cpifts.com.

- Communiqué de presse: 2004. http://www.europa.eu.int.

- Conta da Segurança Social: 2001. http://www.seg-social.pt.

- Conta do sector público administrativo: 2000-2002. http://www.dgo.pt.

- Conta geral do Estado: 2002. http://www.dgo.pt.

- Dados financeiros da Segurança Social: 2001. http://www.seg-social.pt.

- Dinâmicas de expansão da habitação na Região do Norte: uma análise dos resultados provisórios dos censos 2001. http://www.ine.pt.

- Estimativas da população residente: 2001. http://www.ine.pt.

- Indicadores estatísticos gerais: contas nacionais anuais preliminares: 2003. http://www.ine.pt.

- Minimum garanti et allocations familiales. http://www.europa.eu.int.

- Neoliberalismo, globalização e desenvolvimento económico. http://www.mundojuridico.adv.br/html/artigos/documentos/texto330.htm.

- O envelhecimento em Portugal: situação demográfica e sócio-económica recente das pessoas idosas. http://www.ine.pt.

- Plano nacional de acção para a inclusão: 2001-2003. http://www.depp.msst.gov.pt.

- Projecções de população residente em Portugal: 2000-2050. http://www.ine.pt.

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Alteração estrutural da Segurança Social..... 67

Quadro 2 - Total de despesas de protecção social (em % do PIB)..... 71

Quadro 3 - Total de despesas de protecção social, por habitante..... 72

Quadro 4 - Quotizações sociais (em % do PIB)..... 74

Quadro 5 - Características dos modelos de protecção social..... 76

Quadro 6 - Principais características dos modelos (Bismarck e Beveridge)..... 119

Quadro 7 - Projectos-piloto, segundo a localização geográfica, em 1996..... 183

Quadro 8 - Parceiros envolvidos em projectos-piloto, em 1996..... 184

Quadro 9 - Actividades que ocupam mais tempo à coordenação da CLA, em 2000..... 188

Quadro 10 - Taxa de pobreza, 1995-2001..... 196

Quadro 11 - Pensões pagas pela Segurança Social, em 2000 (10^3 euros)..... 201

Quadro 12 - Receitas da protecção social por natureza, Portugal, 2000-2001 (10^3 euros)..... 203

Quadro 13 - Índices de pobreza segundo as condições de vida, por género, em Portugal (em %)..... 206

Quadro 14 - Prestações do Regime Geral em Portugal, 2000-2001 (em milhares de contos)..... 208

Quadro 15 - População residente segundo os grupos etários (N.º)..... 217

Quadro 16 - Natalidade, mortalidade e fecundidade, em Portugal, 2002 (em ‰).. 220

Quadro 17 - Famílias clássicas segundo o tipo de família, em 2001 (N.º)..... 227

Quadro 18 - População residente segundo a naturalidade, 1991-2001 (N.º)..... 231

Quadro 19 - População residente com 15 ou mais anos segundo a condição perante a actividade económica, 1991-2001 (N.º)..... 237

Quadro 20 - População residente desempregada segundo a condição de procura de emprego e género, em 2001 (N.º)..... 240

Quadro 21 - Território e população, 1991-2001..... 262

Quadro 22 - População residente desempregada, segundo a condição de procura de emprego e sexo, taxas de desemprego, em 1991 e 2001..... 269

Quadro 23 - Instituições e Serviços na área social, em V. N. de Gaia..... 275

Quadro 24 - Caracterização do processo de desafiliação..... 280

Quadro 25 - Quadro multidimensional dos Imobilismos Sociais..... 285

Quadro 26 - Cálculo da amostra dos titulares do R.M.G. de V. N. Gaia (CLA 1). 302

Quadro 27 - Cálculo da amostra dos titulares do R.M.G. de V. N. Gaia (CLA 2). 303

Quadro 28 - Caracterização etária dos titulares do R.M.G., em 2001 (N.º)..... 317

Quadro 29 - Titulares do R.M.G. por tipo de família, em 2001 (N.º)..... 318

Quadro 30 - Caracterização do tipo de famílias do R.M.G., em 2001 (N.º)..... 320

Quadro 31 - Distribuição das acções de inserção por áreas, em 2001 (N.º)..... 321

Quadro 32 - Pessoas dispensadas dos programas de inserção profissional, Região do Norte e Portugal, em 2001 (N.º)..... 322

Quadro 33 - Motivos de cessação, em 2001 (N.º)..... 323

Quadro 34 - Distribuição dos beneficiários do R.M.G. por áreas de inserção..... 327

Quadro 35 - Escolaridade completa..... 336

Quadro 36 - Tx. de emprego e tx. de emprego a tempo parcial, em 2003 (em %). 348

Quadro 37 - Condição principal perante o trabalho..... 354

Quadro 38 - Relação com o trabalho..... 355

Quadro 39 - Tempo de duração do desemprego..... 356

Quadro 40 - Grupos ocupacionais..... 362

Quadro 41 - Principal meio de vida..... 363

Quadro 42 - Grupos de género..... 375

Quadro 43 - Grupos etários..... 377

Quadro 44 - Local onde se dirige quando necessitam de serviços médicos..... 378

Quadro 45 - Tipo de habitação onde reside o agregado doméstico..... 390

Quadro 46 - Escolaridade completa dos ascendentes (actual ou a última antes de ter falecido ou de se ter reformado)..... 409

Quadro 47 - Relação com o trabalho dos ascendentes (actual ou a última antes de ter falecido ou de se ter reformado)..... 410

Quadro 48 - Problemas que afectam o bairro/área de residência..... 418

Quadro 49 - Razões de viver com dificuldades..... 438

Quadro 50 - Responsáveis pela existência de pessoas pobres..... 439

Quadro 51 - Razões pelas quais existem pessoas pobres (% de casos)..... 441

Quadro 52 - Principais factores que explicam o surgimento da pobreza..... 443

Quadro 53 - Formas para ajudar as pessoas pobres a saírem dessa situação..... 445

Quadro 54 - Grau de importância atribuído a cada aspecto referido para a realização pessoal..... 447

Quadro 55 - Tipo de compromissos por empréstimo..... 468

Quadro 56 - Tipologia de Beneficiários..... 507

Quadro 57 - Processos de imobilização social..... 510

Quadro 58 - Factores de imobilização social..... 533

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição dos rendimentos, em 2001 (rácio S80/S20 e percentagem)..... 197

Gráfico 2 - Pirâmide etária em Portugal, 1960-2001..... 216

Gráfico 3 - Índice de dependência, em 2001 (em %)..... 219

Gráfico 4 - Variação absoluta da população residente no Grande Porto, 1991/2001..... 263

Gráfico 5 - População residente por grupos etários, 1991/2001, em V. N. Gaia.. 266

Gráfico 6 - Pirâmide etária de V. N. de Gaia, em 2001..... 267

Gráfico 7 - Distribuição dos proc. entrados, deferidos e cessados, por freguesia. 326

Gráfico 8 - Idade a que começou a trabalhar, por freguesia..... 343

Gráfico 9 - Condição perante o trabalho, por freguesia..... 345

Gráfico 10 - Tipo de contrato de trabalho, por freguesia..... 347

Gráfico 11 - Principal motivo de desemprego..... 357

Gráfico 12 - Razões pelas quais não tem procurado emprego..... 360

Gráfico 13 - Condição principal perante o trabalho face à existência no agregado de pessoas adultas que necessitem de cuidados especiais..... 368

Gráfico 14 - Principal meio de vida em função da escolaridade completa..... 370

Gráfico 15 - Idade em que começaram a trabalhar..... 371

Gráfico 16 - Relação com o trabalho, idade e tipo de contrato..... 373

Gráfico 17 - Recebimento de algum tipo de ajuda financeira de outras pessoas não pertencentes ao agregado familiar e que não residem no mesmo alojamento..... 374

Gráfico 18 - Avaliação do estado de saúde..... 380

Gráfico 19 - Participação associativa local..... 384

Gráfico 20 - Grau de informação relativamente à política..... 386

Gráfico 21 - Localização na escala política..... 387

Gráfico 22 - Grau de satisfação do agregado doméstico relativamente à casa/alojamento onde reside..... 393

Gráfico 23 - Estado de conservação da habitação onde o agregado doméstico reside..... 395

Gráfico 24 - Predominância de vizinhos compostos sobretudo por famílias pobres..... 399

Gráfico 25 - Número de membros do agregado familiar..... 405

Gráfico 26 - Tipologia familiar..... 407

Gráfico 27 - Número de horas diárias, em média, que vê televisão..... 413

Gráfico 28 - Frequência de leitura de jornais..... 414

Gráfico 29 - Normalmente os membros do agregado doméstico costumam passar os seus tempos livres..... 415

Gráfico 30 - Avaliação da situação actual do agregado doméstico..... 417

Gráfico 31 - Avaliação do relacionamento do seu agregado doméstico com os vizinhos..... 419

Gráfico 32 - Género face ao tempo de recebimento do R.M.G..... 424

Gráfico 33 - Tempo de benefício do R.M.G..... 425

Gráfico 34 - Valor total das ajudas financeiras da Prot. Social no agregado (€).... 431

Gráfico 35 - Necessidades de apoio social do agregado doméstico..... 432

Gráfico 36 - Avaliação da importância do R.M.G..... 434

Gráfico 37 - Avaliação da ajuda dos vizinhos/comunidade local..... 436

Gráfico 38 - Se comparar a situação actual do seu agregado doméstico com a situação vivida há um ano atrás, considera que vive..... 440

Gráfico 39 - Principal meio de vida face às perspectivas em relação ao futuro do agregado..... 450

Gráfico 40 - Idade em que começou a trabalhar face à condição principal perante o trabalho..... 452

Gráfico 41 - Avaliação dos resultados/efeitos do R.M.G..... 454

Gráfico 42 - Condição principal perante o trabalho face às perspectivas em relação ao futuro do agregado..... 456

Gráfico 43 - Consideração de que possui qualificações ou aptidões para um trabalho mais exigente do que o actual em função do tempo de recebimento do R.M.G..... 457

Gráfico 44 - Possibilidades de sair da situação de pobreza em função do tempo de recebimento do R.M.G..... 458

Gráfico 45 - Consideração de que possui qualificações ou aptidões para um trabalho mais exigente em função da escolaridade completa..... 459

Gráfico 46 - Rendimento médio mensal do agregado incluindo verbas da protecção social..... 464

Gráfico 47 - Avaliação da situação do agregado face às despesas tendo em conta os rendimentos mensais do agregado..... 465

Gráfico 48 - Duração do recebimento do R.M.G., por freguesia..... 471

Gráfico 49 - Distribuição dos factores explicativos no mapeamento social..... 473

Gráfico 50 - Classes sociais..... 475

Gráfico 51 - Rendimentos dos agregados (incluindo verbas da protecção social), por freguesia..... 477

Gráfico 52 - Tempo de recebimento do R.M.G. em função do incómodo que os outros saibam que é beneficiário do R.M.G..... 478

ÍNDICE DE ESQUEMAS

Esquema 1 - Estrutura multidimensional da análise – articulações principais..... 288

Esquema 2 - Dimensões de análise – articulação 298

Esquema 3 - Níveis de análise e de intervenção nos processos de vulnerabilização 511

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1 - Pensionistas por invalidez, velhice e sobrevivência, em 2002 (N.º)..... 200

Mapa 2 - Total e proporção de famílias monoparentais com dependentes, 2004..... 229

Mapa 3 - Densidade populacional na Área Metropolitana do Porto, por concelho. 261

Mapa 4 - Fogos de habitação social (%) e equipamentos públicos, por freguesia.. 277

Mapa 5 - Distribuição da amostra empírico na CLA 1 e 2..... 301

Mapa 6 - Número de beneficiários que compõem a amostra, por freguesia..... 304

Mapa 7 - Grau de escolaridade, por freg. (CLA 1) e grupos de freg. (CLA 2)..... 338

Mapa 8 - Proposta de re-ordenamento das CLA de V. N. de Gaia..... 499