

Política Social em Portugal e a Europa, 20 anos depois

José António Pereirinha (*)

Francisco Nunes (**)

A adesão de Portugal e Espanha à Comunidade Económica Europeia (actual União Europeia), em Janeiro de 1986, veio originar um enriquecimento da diversidade de regimes de Estado-providência no espaço comunitário europeu, consolidando o modelo da Europa do Sul e, desta forma, *latinizando* (tornando mais latino) o modelo social europeu. Por seu turno a restauração do regime democrático em Portugal, ocorrida poucos anos antes (Abril de 1974), tinha originado um alargamento dos direitos de cidadania, em particular dos direitos sociais, aprofundando o carácter universal desses direitos e originando um aumento das despesas sociais públicas, para as quais foi exigido um esforço redistributivo acrescido (reforço da solidariedade fiscal), mas deixando clareiras na capacidade de realização plena desses direitos. A adesão de Portugal à CEE veio *européizar* o Estado-providência português, em três sentidos fundamentais. Por um lado, veio alterar o *contexto* (nacional) em que a discussão dos problemas sociais se passou a realizar e a formulação das políticas se passou a fazer. Veio igualmente alterar o *conteúdo* (significado científico e político) dessa análise e da intervenção política. Traduziu-se também numa alteração da *orientação* (em termos das grandes opções e objectivos de política, dos instrumentos e formas de intervenção) da política social. A política social em Portugal apresenta assim, nos tempos de hoje, características que resultam de um conjunto de marcos de desenvolvimento em que se encontram presentes: i) a herança do Estado Social do Estado-Novo, com funções de previdência, cobertura de riscos sociais clássicos; ii) as marcas de universalismo e igualitarismo social resultantes da revolução de 1974; iii) as alterações do contexto, do conteúdo e da orientação da política social, cujas características nacionais estavam já formadas, e que tiveram lugar com a adesão à Europa (CEE/UE) em 1986. É nestas novas características, traduzidas num reforço da europeização dessas políticas, que iremos centrar o nosso texto.

uma Política Social em contexto diferente

A *européização* da Europa do Sul constitui um dos efeitos referidos por vários autores como resultado do processo de integração destas economias na CEE/UE. Com este conceito pretende-se significar um fenómeno multifacetado de aproximação aos valores e às instituições em padrões vigentes no conjunto dos países europeus (Morlino, 2005). Ainda que insuficientemente estudado para Portugal, parece hoje não haver dúvidas quanto a uma aproximação gradual das modalidades de intervenção social do Estado que teve lugar, nos últimos vinte anos, ao que correntemente designamos por “*modelo social europeu*”. Essa aproximação gradual teve lugar nos valores (princípios, fundamentos normativos) orientadores da actuação política, nas formas de intervenção dos actores sociais (coordenação das políticas, articulação

* Professor Catedrático de Economia, ISEG/UTL

** Professor Auxiliar de Economia, ISEG/UTL

entre diferentes actores), na natureza dos riscos sociais cobertos e dos direitos sociais em que a garantia dessa cobertura se traduz e nas formas de assegurar o seu financiamento. Ainda que a concepção e implementação das políticas sociais nunca tenha deixado de ser da competência dos Estados nacionais, e portanto não possa nunca deixar de se reconhecer a natureza nacional da política social em Portugal, a europeização da política social em Portugal consistiu, acima e antes de tudo, numa *europeização do contexto* em que essa política social passou a ser concebida, tendo-se igualmente alterado o quadro de referência da análise da política social e, portanto, da sua reformulação, ou reforma. E esta alteração tem diferentes significados e consequências que importa realçar, sendo de destacar: *i)* o surgimento de um contexto supranacional que passou a constituir uma referência para a análise dos problemas sociais e para a fundamentação da intervenção política, alterando a agenda política das questões sociais em Portugal; *ii)* terem ganho novas formas, e importância relativa distinta, as relações entre os actores políticos e sociais, e emergido novas formas de configuração institucional no desenho das políticas sociais; *iii)* o facto de algumas formas de intervenção social terem ganho expressão territorial, com o desenvolvimento do nível local dessas intervenções e de, a esse nível, terem surgido formas inovadoras de articulação entre políticas e entre actores sociais. A todas estas dimensões de análise devemos dar alguma atenção.

um contexto supranacional na concepção das políticas

Os sucessivos alargamentos da Comunidade Económica Europeia vieram enriquecer o modelo social europeu, com a introdução de novas formas de intervenção social. Seguindo a tipologia “*clássica*” de Esping-Anderson (1990), os países fundadores da CEE (Holanda, Bélgica, Luxemburgo, França, República Federal Alemã e Itália) constituem o modelo *continental-corporativo* de Estado social, onde predomina a cobertura de riscos sociais suportados em formas estritas de solidariedade (entre trabalhadores), do tipo seguro social de inspiração Bismarkiana, baseadas nas contribuições sobre os rendimentos salariais. O alargamento dos anos 70 (em 1973 aderem a Dinamarca, o Reino Unido e a Irlanda) veio trazer, para a Europa Social formas distintas de Estado social (o modelo *liberal* de Estado residual anglo-saxónico e o modelo *social-democrata*, igualitário e interventor dos países nórdicos), tributárias do modelo Beveredgiano, com maior peso na solidariedade geral, de base fiscal (impostos sobre os rendimentos globais) em que assenta o seu financiamento. Nos anos 80, a adesão da Grécia (em 1981) e da Espanha e Portugal (1986) veio juntar, ao modelo social europeu, novas formas de Estado social, rudimentar e mais jovem nas suas formas modernas de intervenção (de países que tinham recentemente reconquistado as suas democracias), e onde as formas familiares e sociais, não estatais, de solidariedade social constituem componente apreciável de provisão do bem-estar. Constituem o que Leibfried (1991) designa por *Latin Rim*, ou que Ferrera (1996) designa por *modelo da Europa do Sul*. Na década seguinte, em 1995, aderem a Áustria, a Finlândia e a Suécia. A entrada destes dois últimos constitui o reforço, no modelo social europeu, da sua orientação igualitária e assente num alargado princípio de solidariedade fiscal e da importância, nos Estados-providência, das políticas activas, isto é, que pressupõem uma maior participação dos cidadãos nas políticas

Quadro 1 Selecção de Indicadores sociais por tipologia de Estado-providência (Ferrera, 1996)

Países	PIB <i>per capita</i> (1997) em PPP (a)	Despesa Social no PIB, (b)	Taxa de pobreza (c)	Gini (d)	Dispersão salarial: D9/D1 (e)	Pensões no PIB	Educação	Família e serviços a idosos	Políticas activas de emprego	Políticas de formação	Políticas de combate à exclusão	Taxa de emprego (f)	Taxa de desemprego	Taxa de desemprego de longa-duração	Taxa de participação feminina
Dinamarca	119	33,6	4,4	0,227	2,17	5,6	6,5	5,3	1,9	1,1	1,5	75,3	5,1	1,3	70,2
Suécia	95	34,8	nd	nd	2,13	9,0	6,6	5,1	2,0	0,5	1,1	51,2	8,2	3,0	69,4
Finlândia	95	32,1	nd	nd	2,38	9,1	6,6	3,1	1,2	0,4	0,7	64,8	11,4	3,6	61,2
Reino Unido	95	27,7	11,6	0,345	3,30	7,6	4,6	1,2	0,4	0,1	0,3	71,2	6,3	2,4	64,2
Irlanda	96	18,9	9,4	0,357	nd	4,6	4,7	0,6	1,7	0,2	0,4	59,8	7,8	4,9	48,2
Áustria	107	29,5	12,1	0,297	3,66	13,4	4,5	0,9	0,5	0,2	0,3	67,4	4,7	1,3	59,0
Bélgica	108	30,0	11,4	0,296	2,25	10,3	5,0	0,3	1,3	0,3	0,7	57,3	8,8	5,3	47,5
Alemanha	103	30,5	10,9	0,296	2,32	10,9	4,5	1,4	1,3	0,4	0,6	64,1	9,4	4,9	55,6
França	99	30,8	9,9	0,290	3,28	12,2	5,8	1,5	1,4	0,4	0,5	59,4	11,7	5,1	52,3
Holanda	103	30,9	5,2	0,247	2,60	7,8	4,6	1,0	1,8	0,2	0,7	69,8	4,0	2,1	59,4
Luxemburgo	154	26,2	9,5	0,304	nd	10,4	4,3	1,0	0,3	0,01	0,4	60,2	2,8	1,1	45,6
Itália	99	24,8	9,5	0,314	2,80	13,6	4,5	0,3	1,1	0,01	0,0	50,8	12,2	8,1	36,7
Espanha	74	22,4	14,9	0,340	nd	9,2	4,8	0,4	0,7	0,2	0,1	51,2	18,8	9,0	35,7
Portugal	68	21,6	15,9	0,368	4,05	7,7	5,4	0,5	0,9	0,3	0,1	66,8	4,9	2,1	58,1
Grécia	70	23,3	14,9	0,351	nd	10,1	3,7	..	0,4	0,1	..	54,9	9,6	4,4	39,6
Média UE	96	27,8	13,6	0,322	2,81	9,4	5,1	1,6	1,2	0,3	0,5	61,1	10,0	4,9	51,3

Fonte: Ferrera (2000), adaptado. (a) OCDE = 100, valores em PPP (paridades de poder de compra); (b) A despesa social refere-se, nesta fonte, despesa total com o sistema de protecção social (c) definida como a percentagem de indivíduos abaixo 50% do valor do rendimento mediano; não existe informação sobre este indicador, nesta fonte, para alguns dos países; (d) O coeficiente de *Gini* varia entre 0 e 1; valores do indicador mais próximos da unidade representam uma situação de maior dispersão dos rendimentos; valores próximos de 0 indicam uma distribuição mais igualitária do rendimento disponível equivalente dos indivíduos; (e) D1 refere-se ao rendimento médio do decil inferior na distribuição de rendimentos salariais; D9 refere-se ao rendimento médio do decil superior da distribuição referida; para alguns países não existe informação disponível que permita apresentar os valores para este indicador. Os dados referentes ao peso das despesas sociais no produto são referentes a 1996, enquanto que os dados referentes aos restantes indicadores se reportam a 1994 e têm como fonte originária o EUROSTAT e a publicação da OCDE: *Employment Outlook*, Julho de 1996. (f) nível de emprego total / população na faixa etária 15-64 anos.

nd = não disponível.

sociais, não os remetendo para uma posição subalterna de meros agentes beneficiários de transferências sociais.

O **Quadro 1** permite situar Portugal no contexto do modelo social europeu e, em particular, no grupo dos países da Europa do Sul a que pertence (Pereirinha, 2006b). Segundo as estatísticas do EUROSTAT, em Portugal as despesas em protecção social rondam 22% do PIB. Em Portugal temos, portanto, um Estado-providência de *pequena dimensão* se o situarmos no contexto da EU-15 (em que a média é de 28%), ou se tivermos como referência os países nórdicos, em que esse indicador ultrapassa os 32%. É também um Estado-providência em que as políticas activas para o mercado de trabalho (educação, formação, emprego) têm expressão fraca: as despesas públicas em políticas activas de emprego em Portugal (e, também em geral os países do Sul da Europa) representam uma percentagem de apenas 1%, enquanto nos países nórdicos representa cerca de 3%. É também um Estado-providência com políticas de apoio a família muito rudimentares: em meados da década de 1990, enquanto as despesas públicas em serviços destinados às famílias e idosos nos países nórdicos ultrapassavam 5% do PIB, em Portugal (e, em geral, nos países do Sul da Europa), rondava apenas 0,5%. Sendo um país em que a taxa de actividade feminina é elevada, mesmo comparativamente com os outros países do sul da Europa (aspecto distintivo ainda pouco esclarecido nas suas causas), terá certamente efeitos negativos na vida familiar, num contexto de políticas de apoio familiar com fraca expressão.

Em contrapartida, Portugal consagrou no domínio da saúde direitos universais e garantia de acesso à sua realização, à qual consagra recursos expressivos (que ultrapassa os 6% do PIB, percentagem superior à da UE-15). E, em termos de custos suportados pelos contribuintes, convém registar (sem com isto querer significar que seja desejável, ou comportável economicamente, o seu aumento), que a tributação em Portugal representa uma percentagem do PIB inferior à da generalidade dos países da UE-15 (34,5% em 1997, quando a média da UE-15 era, nesse ano, de 42,8%, e entre os países da Europa do Sul, essas percentagens se situavam entre 35% em Espanha e 45% em Itália).

Em 2004, e após a ratificação do Tratado de Nice, dá-se o último alargamento a outros países mediterrânicos (Chipre e Malta) e, pela primeira vez, a países do antigo bloco de leste (República Checa, Croácia, Estónia, Hungria, Polónia, Roménia, Eslovénia e Eslováquia). Com este alargamento, para a actual UE-25, surge um novo conjunto de países que, tendo herdado princípios socialistas, e de direcção central na gestão económica e social das suas sociedades, defrontam a necessidade de reorganizar as suas sociedades para a economia de mercado, preparando-se, portanto, para defrontar os riscos sociais típicos das economias capitalistas.

a política social na Europa

Quando Portugal aderiu, em 1986, à CEE, estava em curso uma reorientação da política social na Europa. Com a ascensão de Jacques Delors, em 1985, à Presidência da Comissão, a necessidade de criar um espaço social, como forma de garantir a dimensão social, com coesão social, da criação do mercado interno, levou a que a política social se tenha tornado um “*pré-requisito funcional da integração económica*”

(G. Room, 1994, citado em Hartrais, 1995). Com a assinatura do Acto Único, em 1986 (Portugal foi já um dos subscritores), o uso da maioria qualificada foi estendido a alguns domínios da política social (que até aí se submetiam à regra da unanimidade). A ideia do *diálogo social*, originário da Presidência Belga, foi difundida pela Europa, defendendo-se a necessidade do estabelecimento de uma plataforma mínima de direitos sociais, como base de negociação para promover a coesão social que garantisse a dimensão social na criação do mercado interno.

É neste contexto que Portugal adere à CEE. Nos anos seguintes três documentos fundamentais vão ter importância muito significativa no desenvolvimento da política social europeia e vão ter impacto na reflexão sobre os problemas sociais em Portugal, na avaliação das políticas sociais e na sua concepção. Um desses documentos foi a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, adoptada pelos países da União (à excepção do Reino Unido) em 1989, e o programa de acção dela resultante. Outro documento político foi o Acordo sobre Política Social anexo ao Tratado da União Europeu, assinado em Maastricht em 1992 e que, através do Protocolo sobre Política Social (face à não aceitação do capítulo social pelo Reino Unido) permitiu progredir na implementação da Carta dos Direitos Sociais, mesmo com a rejeição do Reino Unido. O terceiro documento foi o Livro Verde (1993) e, depois, o Livro Branco (1994) da Política Social Europeia, que constituem as referências fundamentais para a política social na União Europeia.

A existência, na CEE, de uma grande diversidade de sistemas nacionais de protecção social, veio colocar algumas questões políticas relevantes na orientação a dar à política social na União Europeia. Uma dessas questões levantava-se a propósito do receio de "*dumping social*" em resultado dos menores custos unitários de mão-de-obra nos regimes de protecção social menos desenvolvidos (como na Grécia e em Portugal), em resultado dos menores custos indirectos de mão-de-obra. Por outro lado, a necessidade de realizar a coordenação dos sistemas nacionais não se deveria (por ser política e economicamente inviável) traduzir em harmonização, uniformização ou unificação de sistemas. O respeito pelo princípio da *subsidiariedade* corresponderia ao reconhecimento mútuo dos sistemas de protecção social, e seria nesse sentido que deveria progredir a política social na Europa. O objectivo de *harmonização* dos sistemas seria substituído pelo objectivo de *convergência*. O Livro Branco da Política Social Europeia de 1994 consagraria o objectivo da convergência de objectivos e de políticas e a coexistência de diferentes sistemas nacionais, o que permitiria progredir no sentido dos objectivos fundamentais da União.

Portugal adere, assim, à CEE/UE num contexto de renovação da orientação da política social na União Europeia, quando se estão a dar passos muito significativos na construção social da Europa. Isto não deixará de ter importantes efeitos na forma como os problemas sociais em Portugal passam a ser conceptualizados e percebidos politicamente. E tal acontece numa situação social muito desfavorável em comparação com a realidade social na Europa de que passou a fazer parte.

as desvantagens sociais em Portugal

A situação de Portugal, quando comparada com o conjunto dos países da EU-15, evidencia gritantes desvantagens no domínio social. Considerando os dados

disponíveis para 1997 (**Quadro 1**), onze anos após a adesão, Portugal é o país com menor rendimento por habitante, é também o país com mais elevada taxa de pobreza e é o país com mais elevada desigualdade da distribuição do rendimento disponível. É também o país em que a desigualdade dos rendimentos salariais é mais elevada.

O **Quadro 2** apresenta um conjunto de indicadores e medidas de desigualdade na distribuição do rendimento e de pobreza, calculados (Farinha Rodrigues, 2005) com base no uso dos microdados provenientes dos Inquéritos aos Orçamentos Familiares (IOF) em três momentos diferentes, abrangendo toda a década de 90: 1989/90, 1994/95 e 2000.

Quadro 2

Distribuição do Rendimento Disponível^(a) por Adulto Equivalente^(b) -
Medidas de Desigualdade e Pobreza em Portugal

	1989	1995	2000
Rendimento médio por ad.- equiv (euros/ano)	6709	7860	8937
Índice de <i>Gini</i>	0,3169	0,3473	0,3481
Índice de Atkinson ($\epsilon = 0,5$)	0,0818	0,0979	0,0985
Índice de Atkinson ($\epsilon = 1,0$)	0,1545	0,1810	0,1814
Índice de Atkinson ($\epsilon = 2,0$)	0,2886	0,3205	0,3140
Índice de Entropia Genralizada ($\theta = 1,0$)	0,1751	0,2136	0,2152
Índice de Entropia Genralizada ($\theta = 2,0$)	0,2332	0,2904	0,2910
Rácios de percentis			
P90/P50	2,084	2,256	2,195
P90/P10	4,228	4,697	4,628
P95/P05	6,619	7,553	7,513
Linha de Pobreza (euros) (c)	3392,7	3776,5	4355,8
Incidência real da Pobreza			
Agregados	666.363	699.100	849.137
Indivíduos	1.715.709	1.812.995	1.950.376
Incidência relativa da Pobreza F(0)	0,1764	0,1829	0,1910
Intensidade da Pobreza F(1)	0,0433	0,0465	0,0470
Severidade da Pobreza F(2)	0,0163	0,0176	0,0170
Défice de recursos médio (euros)	146,7	175,5	204,6

Fonte: Farinha Rodrigues (2005), a partir dos dados IOF (Inquéritos aos Orçamentos Familiares) 89/90, 94/95 e 2000.

(a) O conceito de *rendimento disponível* nos IOF engloba o *rendimento monetário* (salários e ordenados, rendimentos do trabalho por conta própria, rendimentos do capital, rendimentos de propriedade, transferências privadas, pensões e outras prestações sociais) e o *rendimento não monetário* (salários em géneros, autoconsumo/ autoabastecimento, autoalocação e outras transferências não monetárias).

(b) Escala de equivalência “modificada” da OCDE.

(c) Linha de pobreza = 60% do rendimento mediano por adulto equivalente

Tratando-se de um suporte estatístico que apenas permite leituras estáticas referentes aos momentos em que o inquérito aos agregados domésticos privados é lançado, uma das principais vantagens que esta fonte apresenta relativamente à sua utilização para

efeitos de medição das desigualdades do rendimento e pobreza reside na possibilidade de se considerar um conceito de rendimento disponível dos agregados mais alargado do que a mera consideração das suas componentes monetárias, como acontece, por exemplo, no conceito de *receita líquida total* adoptado pelo Painel Europeu de Agregados Familiares do EUROSTAT, já anteriormente referenciado. Com efeito, o rendimento disponível dos IOF é composto pelo rendimento monetário e pelo rendimento não monetário, que representa grosso modo, a receita em géneros (valorização monetária de recursos relativos a autoconsumo, autoabastecimento ou autolocação) dos agregados domésticos privados. Esta componente tem uma importância relevante na formação dos rendimentos em Portugal (com particular evidência nos grupos situados na parte inferior da hierarquia de rendimentos): o rendimento não monetário representa 17% no total dos recursos dos agregados em 1989, 18% em 1995 e 14% em 2000 (Farinha Rodrigues, 2005). A consideração desta componente na geração de indicadores de indicadores e medidas de desigualdade e de pobreza melhora pois, do ponto de vista do rigor metodológico e da verdade estatística e conceptual, o diagnóstico dos problemas sociais em análise, relativamente a outras fontes.

Da leitura dos números resultam bem patentes os elevados índices de desigualdade do rendimento e da pobreza económica dos agregados e dos indivíduos durante a década de 90. Portugal é o país da EU-15 com o maior nível de desigualdade do rendimento e com a maior taxa de pobreza relativa. Durante a década de 90 houve um agravamento generalizado das desigualdades, muito por força de uma deterioração da posição relativa dos indivíduos de menores rendimentos, o que também é consentâneo com o agravamento das medidas de intensidade da pobreza apresentadas: o défice de recursos médio dos indivíduos pobres agravou-se consecutivamente ao longo da década em cerca de 40% (Farinha Rodrigues, 2005). Por detrás de proporções, é bom lembrar, estão magnitudes absolutas: ao longo da década de 90 houve um aumento de cerca de 250.000 indivíduos observados numa situação de pobreza relativa, sendo que, em 2000, são quase dois milhões os portugueses classificados como pobres, em função do seu rendimento e em termos relativos. Esta situação surge num cenário de melhoria sustentada do rendimento médio real ao longo de toda a década de 90. Nesse sentido, como o ritmo de crescimento económico foi acentuado, todas as classes económicas beneficiaram desse fenómeno o que, se se considerasse uma linha de pobreza fixa ao longo do tempo (o que nos aproximaria de um limiar de pobreza absoluta), teríamos uma inequívoca redução da medida de pobreza absoluta. A apreciação aqui sustentada baseia-se, porém, numa concepção relativa contemporânea da pobreza. Sublinhamos que a melhoria do nível de rendimento médio real traduziu, porém, um claro enviesamento a favor das classes superiores de rendimento, alimentando o agravamento das desigualdades neste período — principalmente na primeira metade da década, em que houve uma maior assimetria no crescimento do rendimento das classes mais elevadas de rendimento — pelo progressivo afastamento do fosso entre os escalões de maior rendimento em relação aos escalões situados na base da distribuição, leitura que é patente nos indicadores dos rácios de percentis apresentados no **Quadro 2**. Por outro lado, também as medidas de desigualdade apresentadas registam um aumento mais sensível na primeira metade da década em

qualquer das variantes paramétricas das mesmas. Os diferentes parâmetros das medidas de desigualdade representam diferentes formas de ponderar as variações de rendimento das classes inferiores, ou superiores, da distribuição resultando, por isso, em diferentes formas normativas de ajuizar sobre a desigualdade observada num dado momento do tempo. Assim, por exemplo, os índices mais sensíveis às alterações do rendimento na parte superior da distribuição são os que revelam um crescimento mais significativo: entre 1989 e 2000, o índice de Atkinson com parâmetro de aversão à desigualdade mais baixo ($\epsilon = 0,5$) sobre cerca de 20% e o índice de entropia generalizada com $\theta = -1$ cresce cerca de 25% (Farinha Rodrigues, 2005), resultados que denotam um crescimento proporcional assimétrico do rendimento junto dos agregados situados no topo da hierarquia dos rendimentos, na sociedade portuguesa. Se olharmos para as opções paramétricas que valorizam mais as alterações de rendimento na parte inferior da distribuição ($\epsilon = 2$, na medida de Atkinson) podemos constatar que houve tendência para uma certa atenuação da desigualdade na parte inferior da distribuição, na segunda metade da década o que, em parte, é fruto dos impactos positivos derivados da implementação de novas medidas de política social, como é o caso do rendimento mínimo garantido, cujo funcionamento regular se iniciou a partir de 1997, em Portugal. As medidas de pobreza económica seleccionadas também corroboram esta tênue recuperação da posição económica dos indivíduos mais desfavorecidos, no período entre 1995 e 2000.

O facto de, como se disse inicialmente, se considerar, na definição da variável de recursos aqui utilizada (rendimento disponível), a existência de uma componente de rendimento não-monetário, é um atenuante ligeiro das desigualdades do rendimento, até porque há uma maior concentração dessa origem de rendimento nas classes inferiores do rendimento. A determinação de resultados das medidas de desigualdade e pobreza exclusivamente elaborados com base no rendimento monetários (como acontece no caso do PEA) reforçaria as conclusões aqui aduzidas, fundamentadas nos microdados dos IOF, isto é, os indicadores de desigualdade e de pobreza viriam, de uma forma geral, majorados relativamente aos que foram obtidos com uma definição mais alargada do conceito de rendimento disponível.

problemas sociais “novos” para realidades sociais “antigas”

As acentuadas desigualdades sociais em Portugal, de que a desigualdade da distribuição do rendimento, acabadas de analisar, constituem a dimensão mais expressiva e mais determinante de muitas outras (das desigualdades da despesas e dos padrões de consumo, das desigualdades do nível de instrução e do sucesso escolar, das desigualdades do nível de protecção contra os riscos sociais, etc.), são a expressão de factores económicos e sociais a que a acção do Estado-providência, na sua acção de garantia de direitos, parece insuficiente para responder com a acção de mecanismos correctores. Os níveis de pobreza monetária (a sua incidência na população, a sua intensidade e severidade, o carácter persistente que assume) na sociedade portuguesa, quando comparados com a situação dos outros países da União Europeia, obrigaria a colocar esta realidade na agenda política nacional, por tanto tempo ausente no debate político nacional, e como objectivo de política, nos governos nacionais. Para esta alteração muito contribuiu o facto de a pobreza e a

exclusão social terem vindo a assumir, nos documentos oficiais da União Europeia, um lugar central nas preocupações da política social europeia.

A pobreza, enquanto *realidade social “antiga”* na sociedade portuguesa, passou a assumir a natureza de um *“novo” problema social* (entendido como necessidade de intervenção assumida como tal, social e politicamente), tendo entrado na agenda da política social em Portugal. Para tal foi decisiva a alteração do contexto (de *nacional* para um nível *supranacional*) da análise da realidade social, em resultado da adesão de Portugal à União Europeia, no período em que tal ocorreu, quando a questão social estava no centro das atenções políticas no processo de integração europeia.

Não apenas nas prioridades da agenda política se fez sentir o efeito de alteração do contexto na política social em Portugal. Este também se notou ao nível da análise da realidade social (*diagnósticos* sociais e *avaliação* de políticas) e na forma como essa actuação se faz (isto é, no *processo* da política social). Portugal passou a constar entre os países para os quais o EUROSTAT produz e divulga estatísticas, e entre elas ganha especial destaque informação estatística sobre variáveis sociais que, antes da adesão, era quase inexistente em Portugal. Referimo-nos aos indicadores sociais, tal como resultaram de uma profunda reflexão científica em Atkinson *et al.* (2002) e os conhecidos *indicadores de Laeken*, actualmente um quadro fundamental para a análise comparativa da realidade social dos países membros da União Europeia. Outro marco importante foi a produção regular de estatísticas sobre rendimento e condições de vida, com natureza longitudinal, em painel de agregados familiares a todos os países da União Europeia (o *ECHP* e o actual *SILC*), que possibilitam análises comparativas das realidades sociais dos países membros, introduzindo análises dinâmicas da demografia, dos rendimentos e das condições de vida, nessas análises. A partir desta produção regular de informação estatística e do seu tratamento e divulgação, deixou de ser possível (e também de fazer sentido) que as análises da realidade social em Portugal fiquem fora do contexto europeu a que este país pertence.

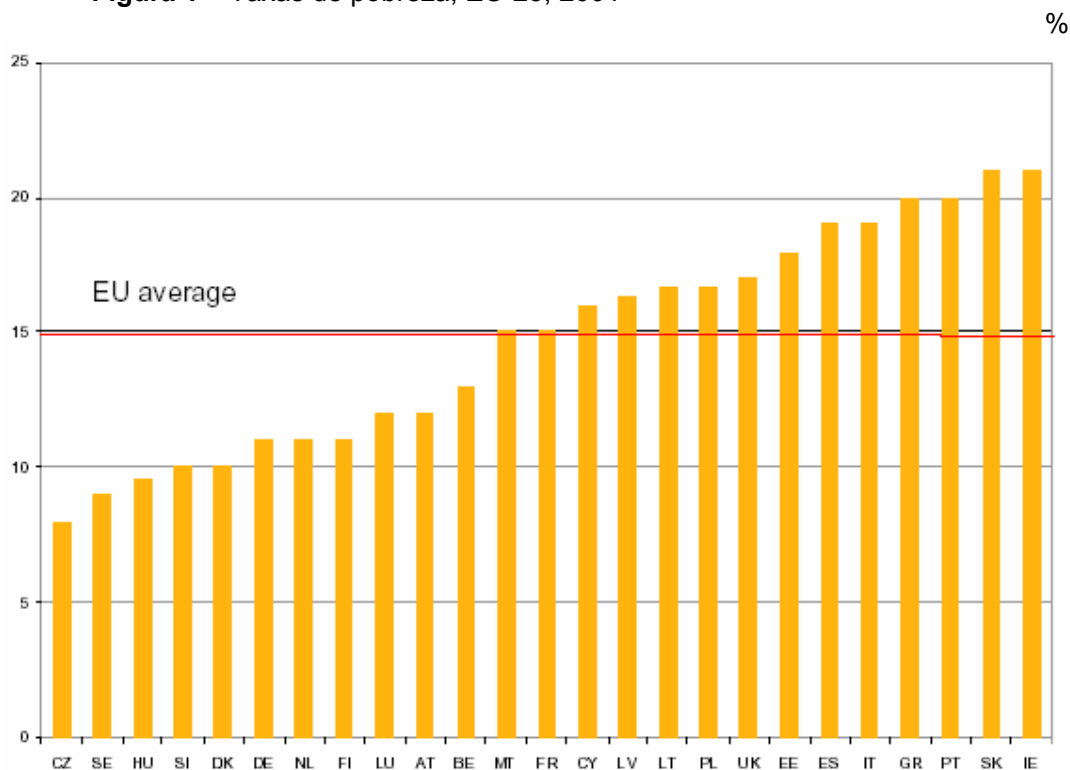
A **Figura 1** situa Portugal no contexto da UE na sua composição actual, com 25 países membros. Como vimos anteriormente, Portugal ocupava a última posição no indicador taxa de pobreza na UE-15. Após o último alargamento, Portugal continua numa posição muito desfavorável, em penúltimo lugar no ranking do referido indicador.

novos contextos institucionais de actuação política

Os sistemas de protecção social não sofreram alterações estruturais após a adesão, com o reconhecimento mútuo dos sistemas nacionais e o respeito pelo princípio da subsidiariedade. Mas tal não significa que não tenham ocorrido alterações de conteúdo das políticas, como mais adiante se verá. E em grande medida essas alterações decorreram, uma vez mais, da alteração do contexto em que as políticas sociais passaram a ser concebidas e executadas. O exemplo mais recente dessa alteração é a adopção do *método de coordenação aberta*, na sequência da estratégia de Lisboa. De acordo com este método (com aplicação nos actuais Planos Nacionais de Acção para a Inclusão e nos Planos Nacionais para o Emprego), os objectivos estratégicos são concertados ao nível europeu, sendo os planos nacionais da responsabilidade dos Estados-membros, fazendo-se uso, na concepção e

acompanhamento dos planos, das boas práticas dos diversos Estados na execução dos planos, bem monitorizado com uso em indicadores sociais, concebidos e desenvolvidos ao nível supranacional.

Figura 1 – Taxas de pobreza, EU-25, 2001



Fonte: Atkinson *et al* (2005).

Embora o conceito de *Política Social* não se encontre expresso, como tal, no ordenamento jurídico que enquadra as políticas públicas em Portugal, a Constituição da República Portuguesa prevê, no seu artº 81º, que “incumbe prioritariamente ao Estado no domínio económico e social: a) promover o aumento do *bem-estar social* e económico e da *qualidade de vida* das pessoas, em especial das mais desfavorecidas, no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável; b) promover a *justiça social*, assegurar a igualdade de oportunidades e operar as necessárias correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, nomeadamente através da política fiscal” (itálicos nossos). Há, assim, três conceitos que permitem identificar os contornos de uma política social em Portugal: o conceito de *bem-estar social* (conceito genérico), enunciado como objectivo de actuação do Estado; a noção de *qualidade de vida* (conceito normativo, de contornos mal definidos neste texto jurídico) como aproximação ao conteúdo de bem-estar social; a promoção de *justiça social* como princípio normativo por excelência (mas também impreciso) da actuação das políticas públicas. Com intenções claras mas de conteúdo impreciso, a interpretação do articulado da Constituição da República Portuguesa em termos de Estado-providência seria possível através da forma como, no contexto europeu, se foi

configurando. É assim que o conceito de *cidadania* enquanto direito (e a sua dimensão social, em particular, característica do Estado-providência) e a sua negação por factores não desejados pelo indivíduo (que ficaria conhecida pelo conceito de *exclusão social*) viriam a ser, no final da década de 1980, o princípio orientador, por excelência, da política social na Europa, e também em Portugal. Mais uma vez o contexto supranacional a produzir efeitos nos contornos da política social em Portugal.

funções (e efeitos redistributivos) do Estado-providência em Portugal

O **Quadro 3** apresenta dados europeus sobre a desagregação tipológica da despesa dos sistemas de protecção social¹, para a década de 90, pelos principais grupos de funções sociais do sistema. É notória a importância que os gastos com pensões de reforma e sobrevivência têm em todos os países: trata-se da principal fatia da despesa social pública em qualquer Estado-membro, que se foi reforçando ligeiramente, em geral, ao longo da década de 90. Apesar do peso marginal que as prestações de solidariedade tem em todos os sistemas — traduzida especificamente na rubrica “Habitação e combate à pobreza e exclusão social”² — é bem patente o menor desenvolvimento desse subsistema nos países da Europa do Sul (Espanha Itália, Portugal e Grécia), relativamente aos restantes modelos de Estado-providência europeus, reflexo da juventude dos sistemas nestes países, por comparação com os modelos anglosaxónico, continental e escandinavo. Já em relação ao nível médio da taxa de substituição subjacente às prestações sociais de protecção ao desemprego: Portugal pratica taxas de substituição médias ao nível de alguns países escandinavos, acima da média europeia para esse parâmetro.

O grupo de países formado pela Dinamarca, Holanda, Alemanha, França, Finlândia e Suécia), significativos representantes dos regimes de *welfare* escandinavo e continental, destacam-se claramente por possuírem uma maior expressão das despesas sociais em funções ligadas à protecção da família e na prevenção do risco de exclusão social. No outro extremo, encontramos os países da **Europa do Sul**, em que um menor esforço em despesa pública social, um sistema de protecção social mais incipiente, e um sistema de segurança social ainda fortemente ancorado na componente previdencial, se traduz em *performances* mais pobres em termos de prevenção do risco de exclusão.

¹ Devido à fonte utilizada, os dados apresentados não se referem exclusivamente às prestações do sistema de segurança social, mas sim ao sistema de protecção social (classificação SEEPROS).

² De notar que, dentro de cada grupo de benefícios sociais — que estão arrumados, no quadro 3, por funções do sistema de protecção, estão incluídos algumas prestações de solidariedade (com impactos redistributivos verticais), relacionadas com a respectiva função. No entanto, a valorização da componente principal, e autonomizada, de benefícios de natureza assistencial encontra-se expressa na rubrica “Habitação e combate à pobreza e exclusão social”, nesta fonte estatística.

Quadro 3

Estrutura das prestações sociais por grupos de funções no sistema de protecção social (como percentagem dos benefícios sociais totais em cada país; taxas arredondadas)

Benefícios sociais por risco/ ANO	EU-15	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
Velhice e sobrevivência																
1990	46	42	37	46	52	43	43	30	60	48	37	50	42	34	:	45
1996	45	43	39	41	49	45	46	26	66	43	39	49	43	34	39	40
1998	46	43	38	42	53	46	44	25	64	44	41	48	43	34	39	44
2001	46	44	38	43	51	45	44	24	62	38	42	50	46	37	40	46
Doença, cuidados de saúde e invalidez																
1990	36	34	30	38	33	37	36	38	34	38	45	33	47	44	:	33
1996	36	32	29	37	34	37	35	39	29	39	44	33	45	36	34	38
1998	35	33	31	36	30	37	34	41	30	37	40	35	46	37	35	37
2001	36	35	33	37	31	37	35	47	31	40	32	33	44	38	39	37
Desemprego																
1990	7	13	15	6	4	18	8	16	2	3	8	5	3	6	:	6
1996	8	15	14	10	4	15	8	17	2	4	12	6	6	14	10	6
1998	7	13	12	9	5	13	8	15	3	4	7	5	5	12	9	4
2001	6	12	10	8	6	13	7	9	2	4	5	5	4	10	6	4
Tx substituição. liq. prestações desemprego (1995) [%] (*)	74	71	83	75		73	82	57	42	88	83	66	83	83	81	68
Família e Infância																
1990	8	9	12	8	8	2	9	11	5	11	6	10	7	13	:	9
1996	8	8	12	9	8	2	9	13	4	13	4	11	6	13	11	8
1998	8	9	13	10	8	2	10	13	4	14	5	10	5	13	11	9
2001	8	9	13	10	7	3	10	14	4	16	4	11	6	12	10	7
Habitação e combate à pobreza/ exclusão social																
1990	3	2	6	3	3	1	4	5	0,1	1	4	2	0	3	:	7
1996	3	2	7	3	4	1	5	5	0,1	1	2	2	1	4	6	8
1998	4	3	6	3	4	1	5	5	0,1	1	7	1	2	4	5	7
2001	4	2	6	3	5	2	5	5	0,2	3	7	2	2	3	4	7

Fonte: EUROSTAT — European System of Integrated Social Protection Statistics (classificação ESSPROS), *The Social Situation in the European Union — 2000 Report* (Eurostat).
 Nota: para a recolha de 3 momentos de observação, inclui-se também, de forma adaptada, dados da edição de 2001 do relatório da mesma série do EUROSTAT. (*) Calculadas após impostos directos: média para 4 diferentes tipos de famílias (pessoa só, casal sem filhos, casal com 2 filhos) e dois níveis diferentes de ganhos profissionais (salário médio e 66,7% do salário médio).

O **Quadro 4** apresenta dados que nos permitem avaliar sumariamente o alcance do impacto redistributivo das prestações sociais totais em indicadores de pobreza — incidência e intensidade (*gap* de pobreza) — nos diferentes países, possibilitando uma apreciação complementar a respeito da capacidade redistributiva dos sistemas de segurança social na prevenção do risco de pobreza. Ressalta claramente a capacidade redistributiva das prestações sociais nos países escandinavos: as taxas de pobreza reduzem-se drasticamente em países como a Dinamarca, Suécia ou Finlândia após a actuação do efeito das prestações sociais na formação do rendimento disponível dos seus beneficiários, situação que tanto é legível em termos de incidência como em termos de intensidade. Nos antípodas da performance redistributiva do Estado-providência escandinavo estão os países da Europa do Sul que apresentam um grau de homogeneidade entre si quanto ao fraco alcance redistributivo do Estado por via das prestações dos sistemas de segurança social em termos de protecção do risco de pobreza.

Quadro 4

Indicadores sobre efeitos redistributivos das prestações sociais na população em risco pobreza, antes e depois de prestações sociais, 1997, população total, Europa

	B	DK	D	EL	E	F	IR	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	EU-15
Risco de pobreza antes (incidência)	46	38	39	38	43	43	41	42	42	38	40	39	52	45	44	42
Risco de pobreza depois (incidência)	15	8	15	23	20	16	20	19	12	11	13	24	8	9	22	17
Gap de pobreza antes (intensidade)	74	72	68	64	66	64	66	70	57	71	60	62	86	67	72	68
Gap de pobreza depois (intensidade)	31	21	28	35	36	26	19	38	22	28	26	30	21	28	33	31

Fonte: EUROSTAT (2003)

Portugal: política social e sua reforma, meados década de 1980

A partir de meados dos anos 1980, coincidente com a adesão de Portugal à CEE, o novo contexto (supranacional) em que a política social se passa a fazer em Portugal, inicia-se um período de reflexão alargada sobre a natureza dessa política (conceito, como vimos acima, de contornos mal definidos, sem tradição na cultura institucional portuguesa), de avaliação da sua eficácia, da adequação das suas formas organizativas, do papel dos diferentes actores dessa política e do nível territorial em que actuam, e como repartem entre si as suas responsabilidades. É um tempo de procura de soluções de maior eficácia das políticas, adaptando e melhorando o funcionamento das instituições, de melhoria da coordenação das políticas e de melhor articulação entre os diversos actores sociais. É também um tempo marcado por uma grande intervenção dos parceiros sociais em órgãos de concertação social, tendo o diálogo social então realizado dado origem a importantes acordos, em domínios importantes da política social em Portugal. Isto significa que, a alteração do contexto em que a política social se concebe e executa, também tem lugar em termos de

alterações do enquadramento institucional das políticas e dos actores no plano nacional.

É também nesta época (em meados da década de 1980) que são tomadas, em Portugal, importantes medidas de política, reformadoras do quadro legal de configuração dos direitos sociais. Em 1984 é aprovada a nova Lei de Bases da Segurança Social, definindo os princípios organizativos do sistema de segurança social, e que perdura até à aprovação de nova Lei de Bases em 2000. Em 1986 dá-se a reforma da educação, essencialmente orientada para o aumento da eficácia do sistema educativo tendo em vista adequá-lo às novas realidades sócio-culturais e procurando fazer face a dois grandes problemas que então constituíam pontos fracos do sistema educativo: o insucesso e o abandono escolares. Mais tarde, em 1990, é aprovada a Lei de Bases da Saúde que, reafirmando a protecção à saúde como direito fundamental dos cidadãos, consagra os princípios da universalidade, provisão de forma integrada dos cuidados de saúde, de forma tendencialmente gratuita e garantindo a equidade no acesso dos utentes. Fica desta forma enquadrado o sistema nacional de saúde, criado em 1979, o elemento mais forte do universalismo igualitário do Estado-providência em Portugal.

Há assim uma contemporaneidade entre as alterações da política social em Portugal em domínios fundamentais (educação, saúde e protecção social), reforçando os direitos sociais em Portugal, e a adesão à CEE/UE, num contexto de afirmação da política social na Europa que reforça, internamente, o processo de consolidação e modernização da política social em Portugal.

novos conteúdos de política social no contexto europeu

No final dos anos 1980, alguns documentos fundamentais emanados das instituições comunitárias consagram novas orientações de política social que constituem marcos importantes na fixação do conteúdo da política social, quer ao nível supranacional quer ao nível dos países membros, entre os quais Portugal. Trata-se, em primeiro lugar, da Carta dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, adoptada pelos Estados membros pela declaração dos chefes de Estado e de governo dos países da comunidade em Dezembro de 1989 (Commission of the European Communities, 1990), para os quais foi entendido, politicamente que, “*num espírito de solidariedade, é importante combater a exclusão*”. Nesse mesmo ano, foram também de grande importância, por um lado a decisão do Conselho de lançar o Programa Comunitário dirigido à integração dos mais desfavorecidos (Council of the European Communities, 1989a) e, bem assim, a Resolução do Conselho de Ministros sobre o combate à exclusão social (Council of the European Communities, 1989b). Estes documentos marcam o início de um novo período de reflexão teórica, de análise da realidade social e de orientação da política social, marcado pela problemática da “*exclusão social*”, um novo conceito que entrou, desta forma, no glossário da política social na Europa.

A exclusão social passou a constituir um “*novo*” problema social, na forma como foi reconceptualizada a questão da desvantagem relativa dos indivíduos e grupos sociais na sociedade a que pertencem sendo, neste aspecto, de um maior alcance analítico (e de orientação de política social) relativamente ao (“*clássico*”) conceito de pobreza, ainda que o não substitua na forma como a sociedade é analisada. Na verdade, vai

tornar pertinente a distinção entre os conceitos de pobreza, de privação e de exclusão social, por terem orientações diferentes mas com bastantes complementaridades (Pereirinha, 1996).

Nas sociedades actuais o fenómeno da *exclusão social* não coincide necessariamente com o de escassez de recursos (*pobreza*). Antes remete para uma situação em que algumas pessoas se encontram marginalizadas na sociedade, tendo quebrado (ou não tendo conseguido estabelecer) os laços que a ela as unem, isto é, para delas se sentirem membros. Esta forma de abordagem está em mais directa consonância com a perspectiva de Sen (1985), ao centrar a sua atenção sobre a relação entre os recursos, os bens, as características e as “*capacidades*” (*capabilities*) (individuais) de “*funcionar*” na sociedade. Remete assim para uma análise da sociedade (e não meramente sobre os indivíduos nessa sociedade) e em que medida, nessa sociedade existem, ou se geram, mecanismos integradores dos indivíduos nessa sociedade, capazes de participarem plenamente na vida normal dessa sociedade. Isto significa que, na perspectiva da exclusão, há uma dimensão relacional da privação, que ultrapassa a dimensão distributiva, que está na origem de uma parte muito significativa da privação material decorrente da escassez de recursos (i.e., da pobreza).

Embora susceptível de diferentes interpretações, a perspectiva dominante da exclusão social, no quadro da União Europeia, foi a que fez assentar, na concepção moderna de cidadania (civil, política e social e, no que respeita a este último, o cerne do funcionamento do Estado-providência), o conteúdo do conceito de exclusão social. E, deste modo, tornou o conceito de exclusão social (e o de cidadania, que lhe está associado) um guia de leitura analítica da política social, e também um princípio orientador dessa política. Segundo a perspectiva dominante, pode afirmar-se que as sociedades consagram um conjunto de direitos sociais (direito ao trabalho, à habitação, a um nível de vida mínimo, à educação, à saúde) aos quais correspondem instituições sociais próprias do Estado-providência, tendo em vista garantir o exercício desses direitos. Exclusão social é, então, nesta perspectiva, uma situação de incapacidade individual de realização desses direitos de cidadania, e que radica no funcionamento destas instituições e/ou em factores de natureza económica ou social que limitam o acesso dos indivíduos à realização desses direitos. Entre os factores de natureza económica sobressaem os relativos ao funcionamento do mercado de trabalho. Mas o próprio funcionamento do Estado-providência pode também, ele próprio, gerar situações de exclusão.

Podemos então, sumariamente, enunciar o conjunto das alterações que tiveram lugar no conteúdo e na orientação da análise da política social e, também, na sua concepção (Pereirinha, 2006): *i*) a maior relevância dada às dimensões de natureza não monetária das desvantagens sociais, e o carácter multidimensional dessas desvantagens; *ii*) o carácter relacional destas desvantagens sociais, nomeadamente o papel da comunidade local e das relações familiares em tais dimensões; *iii*) a perspectiva dinâmica da pobreza, a que deve dar-se importância e que significa, em termos de actuação de política social, focar a atenção sobre o processo gerador da pobreza e não meramente a situação (estática) de falta de recursos; *iv*) o papel dos direitos de cidadania como princípio orientador da actuação social e o reconhecimento do papel das instituições para garantir o exercício desses direitos, pois se reconhece

que o próprio funcionamento das instituições do Estado-providência podem (também) estar na origem de restrições ao exercício efectivo da cidadania; v) a evidência de que existem vários níveis (sociais, políticos, territoriais) de factores com impacto na pobreza e na exclusão social, cujo reconhecimento social e político vão originar novas modalidades de intervenção política a esses diferentes níveis.

A dimensão relacional do fenómeno da exclusão social leva a que não se possa encarar a política social apenas nos seus domínios curativo e preventivo, mas deve igualmente incluir a integração social como área privilegiada de política social, e presente nos seus objectivos. As políticas de rendimento mínimo garantido, do tipo que viria a ser criada em Portugal, e apoio a iniciativas de desenvolvimento local e projectos localmente estabelecidos de luta contra a pobreza, integram-se neste âmbito de actuação.

coordenação das políticas, uma nova preocupação

Entram também, na agenda da análise da política social, a partir da participação portuguesa em instâncias comunitárias, novas preocupações na orientação da política social e nas suas formas organizativas. Uma dessas preocupações foi a da *coordenação das políticas sociais*, tendo em vista o aumento da sua eficácia, evitando-se a duplicação de actuações, reduzindo os seus custos externos em outras políticas, promovendo-se ganhos de complementaridade de actuação nas várias políticas. Não existindo uma cultura de coordenação no quadro das políticas públicas sociais, o debate interno sobre estas questões fez sentido, pois estavam a ocorrer algumas alterações nas formas organizativas da política social visando o aumento da sua eficácia.

Denotam-se, em finais da década de 1980 e inícios da década seguinte, algumas tendências correspondendo a formas distintas de coordenação de políticas (Pereirinha, 1993). Há, em primeiro lugar, um esforço de coordenação de políticas sociais sectoriais, mantidas sob a responsabilidade dos ministérios sectoriais, mas orientadas no sentido da complementaridade das actuações de política, reforçando a eficácia de cada uma delas. É o que sucede no domínio da política de educação e formação e sua articulação com as políticas de emprego. A política de formação profissional passou a constituir, desde 1990, uma componente importante da política social em Portugal, muito orientada para a formação inicial dos jovens (e, nesse sentido, articulada com a política da educação), formação de trabalhadores tendo em vista facilitar a sua integração no mercado de trabalho, bem como os grupos sociais mais vulneráveis visando essa integração. Os programas operacionais, sob a responsabilidade do Instituto de Emprego e Formação Profissional, apoiados financeiramente por fundos comunitários (Fundo Social Europeu), constituíram componente importante desta política, em termos de valores dispendidos e de número de pessoas abrangidas. A reforma da educação, por outro lado, foi muito orientada no sentido de ajustar o sistema educativo com vista a criar melhores qualificações profissionais para os jovens quando entram no mercado de trabalho. Pode afirmar-se que uma das características da política social deste período foi a convergência da política de educação com os objectivos da política de formação profissional, com uma preocupação muito centrada na melhor integração no mercado de trabalho.

Uma segunda forma de coordenação consistiu na criação de programas englobando mais do que um ministério para fazer face a algum problema específico, tendo-se traduzido na criação de organismos de coordenação, sem no entanto alterar a estrutura preexistente da administração pública. Constituem exemplos deste tipo de actuação as estruturas criadas e os programas executados com vista a promover o sucesso educativo, ou os programas visando a reintegração da população toxicodependente, ou a protecção das crianças em risco.

Outra forma de coordenação veio na sequência do processo de adaptação da política social aos novos riscos sociais e que se foi traduzindo no desenvolvimento de políticas sociais categoriais, no respeito pelos direitos sociais, delimitados especificamente no quadro constitucional, relativos a algumas áreas de problemas sociais ou de grupos populacionais: os direitos da família, as mulheres, a infância e juventude, a terceira idade, os imigrantes e as minorias étnicas, a população com deficiência, a toxicodependência (Pereirinha, 1999). São criadas estruturas consultivas e outras formas organizativas envolvendo várias categorias de actores sociais relevantes em cada uma destas áreas de actuação visando conceber e implementar políticas categoriais, de natureza transversal aos vários domínios sectoriais.

Uma quarta forma de coordenação consistiu na criação de programas de carácter multidimensional, dirigidos às desvantagens múltiplas dos grupos sociais mais vulneráveis, envolvendo a criação de órgãos de coordenação para esse efeito. Estão, neste caso, a criação de programa de luta contra a pobreza, que adiante veremos. Esta forma de coordenação é mais complexa, envolvendo vários actores sociais em parceria, actuando ao nível local, e correspondendo a uma concepção de política social que é dirigida a um conjunto de direitos que ultrapassa os direitos sociais clássicos. Corresponde também a uma orientação da política social na União Europeia, a que adiante aludiremos em mais pormenor.

participação plural dos actores sociais

Também na forma de participação dos actores sociais ocorreram, a partir de meados da década de 1980, alterações de natureza institucional com impacto significativo no desenho das políticas sociais em Portugal. Algumas destas alterações foram objecto de análise pela Comissão Europeia no âmbito de Observatórios de Políticas (ver Room, 1994), podendo afirmar-se que as tendências observadas em Portugal seguiram, de forma genérica, padrões comuns às que se observaram nos restantes países da CEE/UE, ainda que com algumas especificidades próprias no contexto nacional.

É notório, neste período, um papel importante desempenhado pelos parceiros sociais na forma como a política social foi conduzida em alguns domínios da política social, em particular na área do emprego e formação profissional. O papel das organizações não governamentais é reforçado em vários domínios da política social: nova legislação de enquadramento das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) publicada em 1983, alargando o âmbito da sua actuação, tendo aumentado muito significativamente o número de IPSS registadas na Direcção Geral de Acção Social (duplicando entre 1986 e 1996). Estas instituições ganham também significativo peso negocial, com representação em órgãos consultivos de política social em várias áreas,

e com participação, em parceria com outros actores sociais, em programas sociais em vários domínios. Existe um movimento generalizado de descentralização regional de serviços da administração central em vários domínios da política social (educação, acção social, saúde) e uma importância crescente da intervenção social ao nível local.

dimensões territoriais para a intervenção social

A implementação de um Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza foi uma das medidas de política onde mais directamente se fizeram sentir, na sua concepção, as novas orientações políticas estratégicas de luta contra a pobreza de âmbito comunitário. O primeiro programa europeu de combate à pobreza decorreu no período 1975-80 tendo, Portugal participado, após a adesão, no segundo programa (período 1984-88). A metodologia do segundo programa consistia de investigação-acção dirigidos a oito grupos-alvo: desempregados de longa-duração, jovens desempregados, idosos, famílias monoparentais, população migrante e refugiados, população marginalizada e população desprotegida vivendo em zonas rurais e zonas urbanas. No terceiro programa (período 1989-94), Portugal participou com alguns projectos, mas estes obedeceram a uma metodologia diferente, correspondendo a um conjunto de princípios em que se destacam: i) a participação dos grupos-alvo nos projectos, ii) o carácter multidimensional dos projectos (isto é, envolvendo não só aspectos económicos mas também outras dimensões, como a habitação, saúde, educação, formação, etc); iii) a parceria entre actores sociais, envolvendo diferentes autoridades (municípios, delegações regionais da administração central, empresas privadas e instituições sem fins lucrativos); iv) a actuação do projecto deveria dirigir-se aos factores que efectivamente determinam a pobreza na área de intervenção.

Os projectos aprovados para o terceiro programa constituíram uma pequena parte dos projectos de luta contra a pobreza concebidos nacionalmente, um pouco por todo o país. Em 1990 são criadas duas autoridades regionais (Comissariados Regionais – Norte e Sul – de Luta Contra a Pobreza) encarregados de coordenar um programa nacional de projectos locais de iniciativa governamental. O interesse do problema da pobreza e desta forma de intervenção provém do reconhecimento, pelo governo, das graves situações de pobreza existentes no país e, por outro lado, é resultado da influência da experiência (e também da motivação política) dos projectos da CEE de luta contra a pobreza. Trata-se de um conjunto de projectos que, actuando ao nível local, se dirigem à pobreza na sua concepção multidimensional e relacional (portanto na aceção de exclusão social), envolvendo formas de coordenação de políticas e articulação de actores sociais ao nível local (parcerias). É elevado o número de autarquias com responsabilidade na promoção destes projectos, onde participam também Misericórdias, Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), Centros Regionais de Segurança Social e centros sociais e paroquiais. Pela importância que assumem na dinamização de acções locais de desenvolvimento, e pela forma como se disseminaram por todo o território nacional, estes projectos constituem um elemento importante de participação da sociedade civil e sua articulação com o Estado, com a participação do financiamento público, o que constitui uma forma de actuação que traduz o efeito da influência da política social tal como estava a ser ditada pelos órgãos da CEE.

Os quadros seguintes permitem fazer uma apreciação das características dos projectos de luta contra a pobreza (PLCP) em Portugal, a partir de um estudo por nós coordenado (Pereirinha, 1999) e referente a um período relevante desta política: refere-se ao conjunto dos 162 projectos em execução desde Janeiro de 1996. Um inquérito dirigido em 1997 às entidades promotoras destes projectos permitiu obter informação sobre 116 desses projectos, dos quais 43 são da responsabilidade do Comissariado Norte e 73 do Comissariado Sul. A informação recolhida permite caracterizar os projectos pelas características dos problemas a que se dirige (**Quadro 5**) e pela natureza das acções desenvolvidas (**Quadro 6**) permitindo, do seu confronto, encontrar indicadores de eficácia e eficiência desses projectos (**Quadro 7**). Em todos eles, é dada informação sobre a percentagem dos projectos de luta contra a pobreza que identifica algum destes grupos/problema ou tipo de acção na sua caracterização.

Quadro 5

Projectos de Luta Contra a Pobreza segundo a população alvo
(natureza dos problemas)

População alvo	%		
	Norte	Sul	Total
Crianças	90.7	23.6	48.7
Jovens	90.7	20.8	47.0
Mulheres	37.2	12.5	21.7
Idosos	69.8	16.7	36.5
Famílias monoparentais	4.7	1.4	2.6
Famílias numerosas	0.0	1.4	8.7
Pessoas isoladas	2.3	4.2	3.5
Minorias étnicas	11.6	5.6	7.8
Baixa escolaridade	9.3	9.7	9.6
Trabalhadores não qualificados	14.0	11.1	12.2
Desempregados	37.2	16.7	24.3
Baixos salários	4.7	5.6	5.2
Emprego precário	18.6	8.3	12.2
Agricultores	4.7	0.0	1.7
Pescadores	2.3	0.0	0.9
Alcoólicos	11.6	5.6	7.8
Toxicodependentes	9.3	4.2	6.1
Portadores de HIV	0.0	1.4	0.9
Doentes crónicos	2.3	0.0	0.9
Deficientes	25.6	2.8	11.3
Mendigos	0.0	2.8	1.7
Sem-abrigo	4.7	9.7	7.8

Fonte: Pereirinha (1999)

Estes projectos, que tiveram uma duração média de cerca de 3,5 anos, envolvendo em média cerca de 3700 pessoas, dirigem-se a uma grande diversidade de problemas sociais, a atende à população-alvo a que se destinam. Embora seja elevado o número de projectos que identificam a população, em geral, como alvo, é significativo o número de projectos que apresentam, como população-alvo, os idosos e as crianças, em especial na região Norte, bem como os desempregados e a população com deficiência.

No **Quadro 6** pode ver-se em que medida estes projectos contém, na forma como foram concebidos, acções concordantes com a natureza dos grupos-alvo e problemas identificados.

Quadro 6

Projectos de Luta Contra a Pobreza segundo as acções projectadas
(natureza das políticas)

Acções	%		
	Norte	Sul	Total
Emprego	60.5	30.6	41.7
Formação Profissional	74.4	56.9	63.5
Alfabetização/Ensino recorrente	14.0	22.2	19.1
Apoio educativo	76.7	19.4	40.9
Inserção escolar normal	83.7	2.8	33.0
Outras acções	76.7	34.7	50.4
Melhoria do alojamento	72.1	31.9	47.0
Apoio ao realojamento	20.9	1.4	8.7
Outras acções	30.2	12.5	19.1
Inf. saúde	32.6	19.7	24.6
Prevenção da saúde	58.1	11.3	28.9
Desintoxicação	11.6	0.0	4.4
Outras acções	53.5	19.7	32.5
Equipamento de apoio a crianças	32.6	15.5	21.9
Equipamento de apoio a jovens	18.6	12.7	14.9
Equipamento de apoio a idosos	25.6	12.7	17.5
Outro equipamento social	27.9	35.2	32.5
Inf/orientação sócio-familiar	97.7	29.6	55.3
Inf/orientação sócio-escolar	76.7	14.1	37.7
Inf/orientação sócio-profissional	83.7	22.5	45.6
Informação jurídica	0.0	0.0	0.0
Inf. direitos sociais	16.3	0.0	6.1
Outras inf/prient	69.8	23.9	41.2
Animação sócio-cultural	90.7	63.0	73.3
Projectos de vida	48.8	25.4	34.2
Auto-estima	51.2	15.5	29.0
Prevenção de Comp desviantes	51.2	19.7	31.6
Outros acompanhamentos	46.5	31.0	36.8
Educação e emprego	97.7	69.9	80.2
Saúde	76.7	41.1	54.3
Habitação e equipamento	83.7	75.3	78.5
Inform, anim e aconselhamento	97.7	80.8	87.1

Fonte: Pereirinha (1999)

Em geral é significativo o número de projectos que orienta a sua actuação nos domínios do emprego e formação e na inserção escolar, e nota-se também uma grande preocupação, nestes projectos, de actuações dirigidas a melhoria de equipamento social e relacionadas com a saúde. Pode afirmar-se que “os projectos de luta contra a pobreza tendem a conjugar acções nos mais importantes domínios em que se vive e se combate a exclusão social” (Pereirinha, 1999:535).

O **Quadro 7** pretende avaliar a consistência das acções desenvolvidas pelos projectos em relação aos grupos-alvo, em que $E1 = n^{\circ}$ projectos com grupo-alvo i e acção do tipo i/n° projectos com grupo-alvo i (indicador de *eficiência*) e $E2 = n^{\circ}$ projectos com

grupo-alvo i e acção do tipo i/nº projectos com acção tipo i (indicador de *eficácia*), em que i se refere a vários domínios identificados nos quadros anteriores.

Pode observar-se que os valores do indicador de eficácia (E2) são sempre (em todos os domínios) superiores aos do indicador de eficiência (E1). Não é de estranhar que tal aconteça se tivermos em conta a natureza multidimensional do problema da exclusão social e que, por esse facto, a actuação política deve dirigir-se a essa multidimensionalidade, em todos os domínios relevantes para o indivíduo e para o meio em que vive (ambiente local). Deve notar-se que valores próximos de 100% para o indicador de eficácia significam que as acções desenvolvidas são de um tipo consistente com o grupo-alvo da população, cobrindo integralmente esse problema. Valores inferiores a 100% para indicador de eficiência significam que as acções de cada tipo não se circunscrevem aos grupos-alvo correspondente ao problema relacionado com essa acção, propagando-se a outros grupos populacionais ou problemas. Este tipo de situação, com este tipo de efeitos de política é, afinal, o reflexo na natureza multidimensional dos problemas de exclusão

Quadro 7

Projectos de Luta Contra a Pobreza: concordância entre grupos-alvo e tipos de acções (indicadores de eficiência e de eficácia)

		%	
População alvo		E1	E2
Grupos demográficos Acções de informação Animação e Aconselhamento	Norte	95.2	97.6
	Sul	37.3	81.5
	Total	61.4	91.2
Grupos socioprofissionais Acções de Educação e Emprego	Norte	45.2	100.0
	Sul	23.5	75.0
	Total	33.3	88.6
Grupos com problemas de habitação, acções de habitação e Equipamento social	Norte	36.1	100.0
	Sul	14.5	85.1
	Total	23.1	93.8
Grupos com problemas de saúde Acções dirigidas à saúde	Norte	42.4	87.5
	Sul	30.0	69.2
	Total	36.5	79.3

Fonte: Pereirinha (1999)

o rendimento mínimo (de inserção) garantido

A criação, em 1996, do rendimento mínimo garantido, RMG (actualmente com a designação de rendimento social de inserção, RSI, após a sua modificação em 2003) foi, provavelmente, a medida de política social em que foi mais notória e significativa a influência da política social da União Europeia. Foi na âmbito da presidência portuguesa que surge a Recomendação do Conselho 92/441/EEC, Julho 1992, sobre os “critérios comuns respeitantes aos recursos suficientes e assistência social nos sistemas de protecção social” em que os Estados membros reconhecem “o direito fundamental de uma pessoa ter recursos suficientes e assistência social de forma a

poder ter uma vida compatível com a dignidade humana, como parte de uma actuação compreensiva e consistente de combate à exclusão social”.

O RMG/RSI constitui uma prestação do regime não contributivo da segurança social, acompanhado por um programa de inserção social, visando um duplo objectivo: por um lado, assegurar que as famílias e indivíduos tenham acesso a um conjunto de recursos que possibilitem satisfazer as suas necessidades básicas e, por outro lado, possibilitar a alteração de causas que estão na origem dessa situação de carência, através da celebração de contratos de inserção que possibilitem uma progressiva integração social e profissional. A criação do RMG/RSI, com este conteúdo e orientação de política social, é claramente a manifestação da prevalência dos conceitos de pobreza (escassez de recursos, dimensão *distributiva*) e de exclusão social (défice de integração social e profissional, dimensão *relacional*) na análise dos problemas sociais e na orientação da política social, uma clara influência europeia na política social em Portugal.

Numa apreciação genérica dos efeitos do RMG/RSI (Pereirinha, 2006), pode afirmar-se que, ainda que o número de beneficiários represente apenas 3.5% da população portuguesa (onde a taxa de pobreza ronda os 20%), esta medida de política constitui um marco muito importante na modernização da política social em Portugal, sendo claramente o mais evidente elemento caracterizador da sua *uropeização*. Constituiu um alargamento dos direitos sociais, ainda que se note a sua não completa realização. Alguns autores (Rodrigues, 2004) estimam em 72% a taxa de *take-up* desta medida, o que significa que cerca de 28% das famílias com direito a aceder a esta política não o fazem. O efeito desta medida de política na pobreza é relativamente diminuto: reduz muito pouco o número de pessoas pobres mas, em contrapartida, tem efeito significativo na redução da severidade da pobreza. Mas notam-se efeitos na integração profissional dos beneficiários: para cerca de 1/3 dos beneficiários que tiveram contratos de inserção do tipo profissional, o RMG/RSI aumentou as suas possibilidades de integração no mercado de trabalho. As possibilidades de sucesso desta medida de política encontram-se na melhor participação de parceiros sociais na organização dos contratos de inserção. E pode também afirmar-se que a existência de alguma cultura de participação, ao nível local, por parte dos agentes com responsabilidade na sua implementação, designadamente nos programas nacionais de luta contra a pobreza, e outros programas sociais desenvolvidos ao nível local, tem constituído um elemento facilitador da eficácia desta medida.

mas em Portugal a pobreza é persistente

A disponibilização de dados longitudinais sobre condições de vida dos agregados familiares e dos indivíduos tornou possível um melhor conhecimento da população vulnerável à pobreza, permitindo introduzir uma nova dimensão na caracterização do fenómeno: a sua *duração*. Deste modo, sendo possível, através de dados de painel, acompanhar a situação de uma unidade de observação (agregado ou indivíduo) ao longo do tempo, temos acesso a distinguir diferentes perfis dos indivíduos face à persistência da pobreza. Assim, na caracterização do fenómeno ganha importância conjunta não apenas as dimensões de incidência, intensidade e severidade da pobreza, já consagradas anteriormente nas propostas de medida do fenómeno em termos monetários, mas também a dimensão da *persistência* na situação de pobreza,

isto é, dito de forma simples, quantos anos passam os indivíduos vulneráveis na pobreza. O Painel Europeu de Agregados Familiares (*ECHP*), realizado pelo EUROSTAT, tornou disponível informação longitudinal para todos os Estados-membros, facilitando a realização de estudos comparativos compreendendo a maioria dos países da EU-15. O **Quadro 8** é disso exemplo. Nele podemos ver, em termos comparativos, uma descrição das taxas de pobreza antes e depois do efeito causado pelas prestações sociais na formação do rendimento disponível monetário dos indivíduos. Trata-se de um método simples, e bastante geral e agregado neste caso, de apreciar o impacto redistributivo de uma componente relevante na formação do rendimento das famílias que advém de uma forma de intervenção do Estado por excelência, através das complexas transferências realizadas entre o sistema de segurança social e as famílias.

Quadro 8

Efeito das transferências sociais no risco de pobreza de longa duração 1997
população total, Europa

	B	DK	D	EL	E	F	IR	I	L	NL	A	P	UK	EU-13
Proporção de indivíduos por nº de anos na pobreza, <i>antes</i> de transferências sociais														
0 anos	41	43	54	46	41	46	46	44	51	52	48	46	46	47
1 ano	10	15	10	13	12	9	8	13	8	9	14	12	10	11
2 anos	6	7	6	9	9	6	8	9	7	5	10	9	8	7
3 anos	7	6	7	10	13	7	9	9	34	7	28	8	7	9
4 anos	35	28	24	22	25	32	29	25	..	27	..	24	29	26
Duração média (anos)	2,2	1,7	2,1	2,3	2,2	2,3	2,3	2,2	..	2,0	..	2,5	2,2	2,2
Proporção de indivíduos por nº de anos na pobreza, <i>após</i> as transferências sociais														
0 anos	67	80	76	62	62	72	68	66	78	79	78	62	66	70
1 ano	13	11	11	13	14	10	11	13	11	10	11	13	12	12
2 anos	7	4	5	8	10	5	7	8	6	4	6	6	8	7
3 anos	6	3	5	9	8	5	7	6	4	4	5	7	7	6
4 anos	7	2	4	7	6	7	7	6	..	3	..	12	6	6
Duração média (anos)	1	2,8	3,0	2,8	2,9	3,1	3,1	2,8	..	3,1	..	2,8	3,0	3,0

Fonte: EUROSTAT (2003): ECHP 1994-1997; dados não disponíveis para a *Finlândia* e *Suécia*.

No **Quadro 8** podemos verificar facilmente que Portugal, bem como os restantes países da Europa do Sul, apresentam um impacto redistributivo das prestações sociais na redução da pobreza significativamente menor do que nos restantes países europeus, com particular destaque para os países do modelo continental (não é apresentada informação sobre estes indicadores para a Suécia e Finlândia uma vez que estes países entraram tardiamente na formação do painel europeu).

Os quadros seguintes reforçam a evidência de que a pobreza em Portugal na década de 90 se encontra fortemente representada por indivíduos vulneráveis a uma situação de *pobreza persistente*. Antes de examinar mais de perto os valores, justifica-se uma pequena nota metodológica sobre a tipologia dinâmica de pobreza proposta. Em termos longitudinais, consideramos dois grandes grupos de pobreza: os pobres *crónicos*, ou de longa duração, e os pobres *transitórios*. Os primeiros estiveram

sempre numa situação de pobreza monetária ao longo do período em análise (neste caso, o horizonte temporal utilizado no estudo referenciado foi 1994-1998) ou, eventualmente, terão sofrido um episódio esporádico fora da pobreza que, em termos médios, não é suficiente para se poder excluir a natureza crónica da sua situação face à pobreza. Os pobres de longa duração são assim formados pelos *persistentes* (casos mais graves numa situação crónica) e pelos *intermitentes* (casos de pobreza crónica com estados episódicos fora da pobreza). Por outro lado, os pobres transitórios representam indivíduos que tiveram um episódio de pobreza em pelo menos um dos anos do horizonte temporal em análise mas que, analisado o seu rendimento médio (*smoothed income*) ao longo do horizonte temporal em análise, não seriam classificados como estando numa situação de pobreza monetária. Um indicador muito útil na análise da dinâmica de pobreza resulta do conceito de prevalência da pobreza, medida como a proporção de indivíduos que, numa dada população, passaram um ano, ou mais numa situação de pobreza monetária. Por exemplo, considerando uma linha de pobreza contemporânea fixada em 60% do rendimento disponível monetário mediano por adulto equivalente, podemos ver que cerca de 40% da população portuguesa passou pelo menos um ano numa situação de pobreza monetária no quinquénio 1994-98. Havendo um ritmo relevante de fluxos de entradas e saídas de pobreza num dado horizonte temporal, é fácil ver que a prevalência da pobreza (um indicador só possível em presença de dados longitudinais) tenderá a ser significativamente superior à taxa de pobreza (a incidência da pobreza) observada num dado momento do tempo. Podemos ver, ainda recorrendo ao **Quadro 9** que as taxas de pobreza no período analisado oscilaram entre 21 e 22% da população.

Quadro 9

Distribuição da frequência do número de vezes na pobreza no painel indivíduos, Portugal, período 1994-1998

Número de vezes pobre	LP40	LP60	LP70
	%	%	%
Nunca pobre	78,7	61,2	52,2
1 vez pobre	10,0	12,0	12,5
2 vezes pobre	4,6	6,4	7,9
3 vezes pobre	2,4	6,2	7,2
4 vezes pobre	2,5	5,4	6,8
5 vezes pobre	1,8	8,8	13,4
Prevalência	21,3	38,8	47,8
População	100	100	100
Taxas de pobreza			
<i>cross-section</i>			
Vaga 1994	10,8	21,9	28,5
Vaga 1995	9,7	23,2	30,3
Vaga 1996	8,4	20,9	27,8
Vaga 1995	8,1	21,3	28,1
Vaga 1998	8,4	21,6	29,2

Fonte: Nunes, F. (2004). PEAf Portugal (painel equilibrado, 5 vagas iniciais. Dados ponderados (W1). Os limiares de pobreza considerados são, respectivamente, 40, 60 e 70% do rendimento disponível mediano real por adulto equivalente (escala “modificada” da OCDE). A taxa de prevalência da pobreza identifica-se com o conceito de população pobre longitudinal.

Estes dois indicadores podem ser ainda combinados de uma forma muito interessante: ao medirmos a proporção de pobres num dado momento (taxa de pobreza) qual é a sua composição em termos de pobres *crónicos* e *transitórios*? Podemos ver que, embora o peso da população pobre crónica seja relativamente baixo (cerca de 20% da população, como se observa no **Quadro 10**), analisando o **Quadro 12**, cerca de 70% dos indivíduos classificados como pobres num dado ano são crónicos; apenas 30% se referem a indivíduos que sofrem uma situação transitória na pobreza. Existe uma considerável sobre-representação dos pobres crónicos na população pobre observada em cada momento particular, reportando-nos à década de 90, em Portugal. E este aspecto tem uma enorme relevância para a Política Social no sentido em que, pelo aprofundamento da caracterização do perfil da população pobre, se pode melhor definir populações-alvo para a implementação de medidas que possam vir a reduzir a vulnerabilidade dos indivíduos face à persistência da pobreza, atacando ou eliminando factores causais associados ao carácter crónico da pobreza. Um dos instrumentos privilegiados na análise da eficácia da intervenção do Estado na redução do fenómeno tem a ver, como já se referiu, com os impactos redistributivos induzidos por prestações sociais.

Quadro 10

Composição da população longitudinal em função do rendimento disponível por adulto equivalente total
Portugal, 5 primeiras vagas do *PEAF* (1994-1998); *LP60*

Classificação Longitudinal	Rendimento disponível %
PERSISTENTES	8,9
INTERMITENTES	10,5
TRANSITÓRIOS	19,4
População Pobre Longitudinal	38,8
NUNCA POBRES	61,2
População	100,0

Classificação Longitudinal	Rendimento disponível %
PERSISTENTES	22,8
INTERMITENTES	27,0
TRANSITÓRIOS	50,2
População Pobre Longitudinal.	100,0

Fonte: Nunes, F. (2004). *PEAF* (1994-1998), Portugal. A composição da população pobre (composição da prevalência da pobreza no horizonte temporal 1994-1998) baseia-se na dimensão de incidência da pobreza. Linha de Pobreza contemporânea fixada em 60% do valor do rendimento real mediano por adulto equivalente da distribuição total, considerada como referência.

No entanto, esta análise deve ser efectuada de forma cuidadosa pois nem todas as prestações sociais atribuídas aos agregados têm como finalidade o alívio da pobreza económica, aspecto teórico que, porém, não cabe aprofundar neste texto.

Quadro 11

Eficácia das prestações sociais na redução do *gap* de pobreza de longo-prazo, 1994-1998, Portugal

Redução do gap de pobreza devido às prestações sociais				
Número de vezes pobre	Total	Solidariedade	Família	Sol. + família
	%	%	%	%
Persistente	51,4	2,9	4,3	7,0
Intermitente	58,4	5,4	6,7	11,5
Transitório	72,3	8,3	12,5	19,7
Nunca-pobre	71	5,0	8,1	12,7

Fonte: Nunes, F. (2004). PEAf Portugal (painel equilibrado, 5 vagas iniciais. É considerado um limiar de 60% do rendimento mediano por adulto equivalente.

O **Quadro 11** mostra como no caso português tende a verificar-se uma maior eficácia na redução da intensidade da pobreza junto dos pobres transitórios relativamente aos pobres crónicos. Mesmo as prestações de solidariedade que, por força da sua natureza redistributiva vertical, estariam mais vocacionadas para a atenuação das situações mais graves de insuficiência de rendimento, tendem a concentrar-se mais nos indivíduos que, embora estando expostos a riscos de exclusão social, não são os mais vulneráveis no processo de empobrecimento na sua forma persistente, ou de longo-prazo. Este tipo de resultados levanta a importante questão sobre a eficiência dos recursos mobilizados pelas políticas públicas face à definição das populações-alvo e das prioridades de actuação com vista a resolver ou atenuar os problemas mais prementes de desvantagem social.

Quadro 12

Composição da população pobre captada nas taxas de pobreza *cross-section*; Portugal, 5 primeiras vagas do PEAf; LP60 contemporânea

Composição longitudinal da taxa de pobreza em W_i	W1	W2	W3	W4	W5
	%	%	%	%	%
PERSISTENTES	40,5	38,1	42,4	41,5	40,8
INTERMITENTES	27,9	33,9	35,1	32,9	30,8
TRANSITÓRIOS	31,6	28,0	22,5	25,6	28,4
CRÓNICOS	68,4	72,0	77,5	74,4	71,6
Taxa de pobreza <i>Cross-section</i> na W_i	21,9	23,2	20,9	21,3	21,6

Fonte: Nunes, F. (2004). PEAf Portugal. Cálculos reportados à LP60 — linha de pobreza contemporânea fixada em 60% do valor mediano do rendimento real total por adulto equivalente. Painel equilibrado de indivíduos. Os pobres *crónicos* representam a agregação dos pobres persistentes e intermitentes.

(algumas) notas finais³

A *pobreza* (entendida como situação de desvantagem face a uma norma social de bem-estar mínimo, socialmente aceite e politicamente reconhecida) é, actualmente, o *grande défice nacional*. Este défice deve ser encarado numa visão tridimensional: é um défice de *rendimento* (em Portugal, a principal causa da pobreza é a escassez de rendimento, e essa é a sua principal manifestação), é um défice de *cidadania* (a mais séria consequência social da falta de rendimento é a incapacidade, que daí resulta, da realização dos direitos de cidadania, quer dos direitos sociais quer, também, dos direitos sociais e políticos) e é um défice de *capacidades* (“*capabilities*”, segundo Amartya Sen, isto é, a capacidade de pertencer de pleno direito à sociedade onde se vive e nela participar, “*funcionando*”, no relacionamento com os outros e com as instituições que a constituem, segundo os padrões comuns que nela vigoram).

Sendo o grande défice nacional actual, nem todos o entendem deste modo, e nem sempre foi entendido como tal na sociedade portuguesa. Isto é, a percepção da pobreza é uma percepção normativa, social e política. E, sendo uma realidade social antiga (é nestes termos que vem sendo identificada pela análise da sociedade portuguesa, na sua evolução nas últimas décadas), só muito recentemente esta realidade teve expressão política, manifestada em intervenções concretas dirigidas à sua erradicação. Podemos então dizer que, sendo uma *realidade antiga*, é um *problema social recente* (enquanto realidade social que origine uma percepção política, acompanhada de necessidade de intervenção de políticas).

A pobreza em Portugal é, também, uma *herança estrutural* que se propaga ao longo do tempo. Isto tem um significado múltiplo. Significa, em primeiro lugar, que não é um fenómeno conjuntural, que resulte de alguma causa económica, demográfica, ou de qualquer outro tipo que tenha ocorrido recentemente. Pelo contrário, ainda que possa ter sido agravado por algum(ns) factor(es) conjuntural(is), a pobreza é um fenómeno estrutural, que tem a sua principal causa no modelo de crescimento seguido em Portugal, que tem feito assentar a competitividade económica nacional em elementos que comprometem (ao invés de potenciarem) a coesão social: baixos salários, mão-de-obra pouco qualificada. Mas significa também que a pobreza se transmite no tempo, entre gerações sucessivas: são os salários baixos do passado que originam pensões de reforma reduzidas na actualidade; são rendimentos escassos na actualidade que condicionam o progresso escolar dos jovens no presente e os seus rendimentos no futuro.

A pobreza em Portugal, após a adesão de Portugal à (actual) União Europeia, tornou-se também, no final dos anos 1980, uma manifestação nacional de um problema social europeu (de pobreza e exclusão social), ainda que com dimensão nacional muito expressiva e com factores causais próprios. Isto é, a pobreza (na sua concepção dominante de exclusão social) é um *problema europeu*, colocado entre os objectivos da política social europeia e originando formas de actuação e de coordenação de actuações políticas nacionais entre os países da União Europeia. É o que encontramos, actualmente, nos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão (PNAI) e

³ Nesta secção reproduzimos parcialmente o texto Pereirinha (2006b)

nos métodos de coordenação aberta que conjugam actuações políticas nacionais com objectivos estratégicos definidos a nível supranacional (da União Europeia).

Em consonância com as características nacionais, mas também enquanto problema (que também é) europeu, pretende-se que seja encarado, como o é na União Europeia, como um objectivo da política social, traduzindo uma preocupação política de elevada prioridade, capaz de articular eficazmente as políticas sociais (de protecção social, da educação, de formação e emprego, de saúde, de cuidados pessoais) com a política de emprego e com a política económica. E que a política social não seja encarada enquanto área de actuação que origine apenas custos (sem retorno económico), mas também formas de actuação com vantagens económicas (“*política social como factor produtivo*”, como foi estabelecido na Cimeira de Lisboa), justificando, assim, também por razões económicas, o que tem plena justificação em termos sociais, no domínio dos valores e dos direitos.

As mudanças ocorridas na orientação da análise dos problemas e na concepção da políticas traduziu-se, genericamente, na maior relevância dada às dimensões não monetárias das desvantagens sociais (ainda que estas estejam na sua origem) e ao seu carácter multidimensional, tendo-se realçado e valorizado aspectos relacionais (e não meramente distributivos) dessas desvantagens. Passaram a valorizar-se mais os aspectos dinâmicos, de processo relativamente aos estáticos, o que significou olhar mais às causas (onde se deve actuar, preventivamente) comparativamente com as manifestações, ou consequências (a tradicional forma de actuação curativa, de tipo meramente assistencial). Passaram a identificar-se diversos níveis em presença quando se pretende actuar sobre a pobreza: o indivíduo, a família a que pertence, a comunidade onde está integrado, a localidade onde reside, a região a que pertence, o país onde se encontra, o espaço supranacional onde se situa, etc. É nestes diferentes níveis que se encontram causas distintas, mas de actuação cumulativa, e se localizam diferentes variáveis de actuação política. Novos desafios, portanto, para a política social.

A extensão e severidade da pobreza, como realidade muito importante em Portugal, exige um grande esforço das políticas públicas (quer das políticas sociais quer das políticas económicas e de emprego). Mas o objectivo de erradicação da pobreza não pode ser encarado como um objectivo de curto prazo, que se possa alcançar num horizonte temporal curto. Dada a complexidade e a natureza estrutural do problema, a erradicação da pobreza é um objectivo de longo-prazo.

E a actuação dirigida à pobreza deve ultrapassar (ainda que a incluindo) a actuação redistributiva do Estado. Pela natureza do problema, deve ser encarada como uma questão nacional: a resolução do *grande defice nacional*. Devem conjugar-se, de forma equilibrada, as políticas de tipo curativo com as (que se devem privilegiar) de tipo preventivo, de actuação sobre os processos que produzem pobreza (longo prazo, em ciclo de vida, em gerações). Devem conjugar-se (articulando-se) actuações a diversos níveis de responsabilidade territorial da produção da pobreza e da sua representação social e política. Devem articular-se políticas universais (direitos sociais universais) com políticas e programas sociais selectivamente dirigidos a grupos-alvo e problemas específicos. E estas recomendações correspondem, de forma sintética, a

formas de actuação que encontramos nos textos e nas orientações políticas da União Europeia.

Referências

- Adnett, N., S. Hardy (2005) *The European Social Model*. Edward Elgar
- Apospori, E., J. Millar (2003) *The dynamics of social exclusion in Europe: comparing Austria, Germany, Greece, Portugal and the UK*. Edward Elgar
- Atkinson, A., B. Cantillon, E. Marlier and B. Nolan (2002) *Social Indicators, the EU and Social Inclusion*, Oxford: Oxford University Press.
- Barnes, M. e tal. (2002) *Poverty and Social Exclusion in Europe*. Edward Elgar
- Commission of the European Communities (1990) *Community Charter of the Fundamental Rights of Workers*. Brussels
- Council of the European Communities (1989a) *Decision of 18.07.89 establishing a medium-term Community action programme concerning the economic and social integration of the economically and socially less privileged groups in society (89/457/EEC)*, Official Journal of the European Communities, L224/10, Brussels.
- Council of the European Communities (1989b) *Resolution of 29.09.89 on combating social exclusion (89/C277/01)*, Official Journal of the European Communities, C277/1, Brussels
- DEPP/MTS (2002) *Portugal 1995-200: Perspectivas da Evolução Social*. Celta Editora.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- EUROSTAT (2003a). *European Social Statistics - Income, Poverty and Social Exclusion, Second Report — Data: 1994 – 1997*. Theme 3 - Population and Social Conditions, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- Farinha Rodrigues, C. (2004) *The redistributive impact of the guaranteed minimum income programme in Portugal*. WP9/DE/CISEP
- Farinha Rodrigues, C. (2005). *Distribuição do Rendimento, Desigualdade e Pobreza: Portugal nos Anos 90*. Tese de doutoramento. Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa
- Ferrera, M. (1996) “The southern model of welfare in social Europe”. *Journal of European Social Policy*, 6(1), pp.17-37.
- Guillén, A.; Álvarez, S.; Adão e Silva, P. (2005) “O redesenhar dos Estados-providência espanhol e português: o impacto da adesão à União Europeia”. In Royo, S. (org.) *Portugal, Espanha e a Integração Europeia*. ICS, Lisboa.
- Hantrais, L. (1995) *Social Policy in the European Union*. Macmillan, London
- Leibfried, S. (1991) *Towards a European Social Model?* Bremen

- Morlino, L. (2005) "Conclusão: a europeização da Europa do Sul" In Costa Pinto, A., Severiano Teixeira, N. (org) *A Europa do Sul e a construção da União Europeia 1945-2000*. ICS, Lisboa
- Nunes, Francisco (2005). *Dinâmica de Pobreza e Eficácia do Sistema de Solidariedade e Segurança Social*. Tese de doutoramento. Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa.
- Pereirinha, J. (1992) *European Community Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion: Portugal (Consolidated Report 1990-1991)*. CEE, Animation et Recherche, Lille.
- Pereirinha, J. (1993) *Agencies, Institutions and Programmes: their interrelationship and coordination in the administration of social exclusion*. Lisbon: CISEP
- Pereirinha, J. (1996) "Pobreza e exclusão social. Algumas reflexões sobre conceitos e aspectos de medição". In Ferreira, J.M., et al. (ed) *Entre a Economia e a Sociologia*. Celta, pp. 208-232.
- Pereirinha, J. (2006a) "Poverty and anti-poverty policies in Portugal: the experience of the Guaranteed, Minimum Income" in Petmesidou, M, C. Papatheodorou (eds) *Poverty and Social Deprivation in the Mediterranean – Trends, Policies and Welfare Prospects in the New Millennium*, Zed Books, London, New York.
- Pereirinha, J. (2006b) *A pobreza e as políticas sociais em Portugal: o que são? como estão? para onde vão?* Comunicação no Seminário organizado pela REAPN, Marinha Grande, 6 Abril 2006. A ser publicado em REDITEIA – Revista Europeia Anti-Pobreza, Porto
- Pereirinha, J. (coord) (1999) *Exclusão Social em Portugal: Estudo de Situações e Processos e Avaliação das Políticas Sociais*. Lisboa: CISEP
- Room, G. (coord) (1994) *Observatory on national policies to combat social exclusion*. CEE/DG V
- Sen, A. (1985) A sociological approach to the measurement of poverty: a reply to Professor Peter Townsend. *Oxford Economic Papers*, 37: 669-676