

POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL EM PORTUGAL

CONTEXTOS, TRANSFORMAÇÕES E ESTUDOS

Organização

Fernando Diogo
Alexandra Castro
Pedro Perista

PREFÁCIO

1. Para quem no início dos anos oitenta do século passado dava os primeiros passos no estudo sistemático da pobreza em Portugal, é verdadeiramente reconfortante ter nas mãos um livro em que cerca de vinte especialistas analisam e comentam os mais diversos aspetos do problema. A elevada qualidade dos autores e autoras e a diversidade das respetivas origens torna a obra particularmente valiosa, não só pelo que afirma mas também pelas questões que, expressa ou implicitamente, levanta. É sobretudo destas últimas questões que tenciono ocupar-me neste singelo prefácio, umas vezes sublinhando aspetos que merecem ênfase e outras colocando pistas que poderão, eventualmente, contribuir para o aprofundamento do conhecimento da *pobreza* e da *exclusão*, com vista à sua erradicação. Não poderei fazer justiça aos textos, mas apenas comentar alguns pontos suscitados pela leitura dos capítulos. Mesmo assim, ficarei longe de cobrir todas as matérias pertinentes.

2. Antes do mais, emerge a questão terminológica. Do que estamos a falar quando falamos de *pobreza* e de *exclusão social*? Não defini-las, tomando como assente que são termos unívocos e precisos, implica o risco de mal-entendidos e pode tornar equívoco o discurso. Antes do mais porque as próprias noções de pobreza e de exclusão social têm recebido, na literatura da especialidade, significados diversos. E, em segundo lugar, porque é grande o risco de serem confundidas com um outro problema social, o da *desigualdade*. Na prática, por vezes estes três problemas coexistem na mesma pessoa ou família, pelo que nem sempre será fácil isolá-los, cada um em relação aos outros. Neste entendimento, os diversos capítulos deste livro permitem ao leitor, implícita quando não explicitamente, identificar o problema abordado, embora nem sempre incluam as desejáveis definições.

3. A *desigualdade* tem já uma longa história de análise científica, que tem decorrido paralelamente à da pobreza. Creio que hoje se impõe que as ciências sociais se debrucem sobre a relação entre uma e outra, da qual poderá eventualmente depender o maior ou menor sucesso do que se faça para combater-las. Para quem desconfia que os recursos (materiais, humanos, de boas-vontades, etc.) gastos na luta contra a pobreza não têm sido correspondidos pelos resultados, é forçoso que surjam interrogações sobre as razões da desproporção, designadamente quanto a fatores que têm sido ignorados no desenho dos projetos, programas e políticas.

A desigualdade constitui uma das características mais complexas das sociedades. Revestiu formas diversas ao longo dos tempos, e continua a merecer crescente atenção nos dias de hoje, designadamente por parte de organizações internacionais (OCDE, Banco Mundial, etc.). Simplificando, poderia dizer-se que há, primeiramente, a questão de distinguir a desigualdade da *diferença*; em segundo lugar, temos que ser capazes de responder à pergunta formulada e amplamente comentada por Amartya Sen¹, sobre «igualdade de quê?». A desigualdade será uma característica da condição humana, pelo que teremos de reconhecer que a mesma poderá ser «aceitável» ou «inaceitável». À luz de que critério? Neste mundo de cultura tecno-meritocrática em que vivemos, poderá haver quem sugira algum critério *técnico*. Penso que o mais importante é que a distinção assente, acima de tudo, em critérios *éticos*. Entre a desigualdade «aceitável» e a «inaceitável» existe uma barreira mais ou menos larga, como a «terra de ninguém» separa as fronteiras. Todavia, existe uma distinção fundamental entre essa barreira e a «linha de pobreza» que separa os pobres dos não-pobres. Está nisso a diferença entre os conceitos de pobreza e de desigualdade: a primeira requer a definição de um limiar abaixo do qual as pessoas são pobres, ao passo que a desigualdade é, fundamentalmente, uma noção relativa (ter *mais* ou *menos* do que o outro, embora a amplitude da diferença possa ter significado). Lamentavelmente, a amplitude das desigualdades entre e no interior dos países é de molde a não deixar dúvidas quanto à inaceitabilidade da situação atual.

1 Ver, por exemplo, Sen, Amartya, *Equality of What?*, THE TANNER LECTURE ON HUMAN VALUES, delivered at Stanford University, May 22, 1979

A dimensão estrutural da desigualdade fica claramente afirmada nestas linhas extraídas do Relatório do Banco Mundial, de 2006: “a distribuição desigual do poder entre os ricos e os pobres — entre grupos dominantes e subordinados — ajuda os ricos a manter o controlo sobre os recursos. (...) [A]s desigualdades económicas e sociais estão, elas próprias, embebidas em instituições sociais e culturais desiguais”². No mesmo texto se lê que “O poder desigual modela instituições e políticas que tendem a promover a persistência das condições iniciais”³.

4. O conceito mais frequentemente confundido com o da pobreza é o da *exclusão social*, como se todo o «problema social» necessariamente significasse pobreza. Uma vez mais, é um conceito que tem estado sujeito a diferentes definições, sobretudo a partir do momento em que, no princípio dos anos noventa do século XX, a Comissão Europeia adotou o termo, dando uma dimensão europeia a uma noção surgida sobretudo na escola francesa das ciências sociais. Pouco depois, possivelmente por influência da OIT, a exclusão social passou a ser objeto de análise à escala mundial.

O que importa salientar é que a *exclusão social* é fundamentalmente um problema relacional, de laços das pessoas e grupos com os outros, pessoas, grupos, instituições e sociedade. Na sua versão original, do sociólogo francês Robert Castel, a exclusão social representa o estado extremo de um *processo de marginalização* ao longo do qual se vão quebrando os laços entre o indivíduo e os sistemas sociais, dentre os quais são os mais importantes os laços com o mercado de trabalho e os que ligam o indivíduo à família e aos amigos, adquirindo uma dimensão afetiva.

Segundo as definições que utilizo⁴, existem vínculos fortes entre a pobreza e a exclusão, a tal ponto que a pobreza necessariamente implica exclusão, embora o contrário nem sempre aconteça. O que é muito frequente é a sobreposição de ambos os tipos de problema na mesma pessoa ou família.

Uma outra questão relevante está no facto de a pobreza (como a exclusão e a desigualdade) ser considerada como um *problema social*. Na linguagem comum, o termo «social» invoca algo que abrange uma

2 World Bank (2006), *World Development Report*, Washington, p. 20-21.

3 Ibidem.

4 Ver Bruto da Costa, Alfredo (1998), *Exclusões Sociais*, Gradiva, Lisboa, reimpressão.

vasta parte da sociedade. Há diversas razões para justificar o termo. Porém, uma maneira de o entender é considerar que um *problema* é definido como *social* quando, como sugere Victor George, “se aceita que as suas causas se hão de encontrar na estrutura social e económica da sociedade”⁵. O mesmo se pode dizer da exclusão social⁶.

5. A maior parte dos estudos sobre a pobreza são de natureza estática. Referem-se apenas a um dado ano e mesmo quando cobrem uma sucessão de anos, têm por base amostras que variam de ano para ano. Tais estudos não chegam a captar dimensões importantes do problema, relacionados designadamente com a persistência da pobreza (na vida dos pobres) e com a sua verdadeira extensão. É o que só estudos longitudinais permitem analisar. A pobreza de longa duração apresenta aspetos que se não verificam na pobreza recente e, por outro lado, a percentagem de famílias que passaram pela pobreza em pelo menos um dos anos de um dado período plurianual é superior ao valor da taxa anual de pobreza calculada com base em amostras anuais diversas.

6. Outro ângulo importante de análise da pobreza respeita aos diversos grupos de idade, verificando-se que o mais vulnerável desses grupos é, segundo os dados mais recentes (valores de 2013), o de 0-17 anos. Esta é uma razão acrescida para que se dê particular atenção a esse grupo e, designadamente, ao das crianças⁷. Assim surgiu a designação de «*pobreza infantil*». Se bem que seja de uso corrente na literatura, é uma expressão que merece alguma reflexão.

Se definirmos (como tenho feito) a *pobreza* como uma «situação de privação por falta de recursos», a conclusão imediata é a de que, em rigor, a pobreza infantil não existe. Com efeito, de modo geral, a criança não é titular de recursos. Quer isto dizer que o que queremos expressar quando falamos de pobreza infantil é a *privação* infantil, entendendo por privação uma situação de carência. O que acontece na prática é, portanto, que a criança pobre participa da pobreza da família. Daqui resulta que o combate à pobreza das crianças implica o combate à pobreza das respetivas famílias.

5 George, Victor (1973), *Social Security and Society*, Routledge & Kegan Paul, London, p. 1.

6 Ver Caumartin, Philippe e Rouet, Mgr. Albert (2000), *Du Bon Usage de l'Exclusion*, Desclée de Brouwer.

7 Pressuponho que a parte superior do grupo dos 0-17 anos respeita a jovens, embora seja designado por «crianças».

Esta perspetiva de política carece de duas considerações complementares. A primeira é a de que o que ficou dito não significa que não existam ações e medidas especificamente dirigidas às crianças no combate à privação e mesmo à falta de recursos. É o caso, por exemplo, do abono de família, bem como do apoio social em domínios diversos, e medidas específicas no domínio da capacitação, por forma a quebrar o ciclo vicioso da *transmissão intergeracional da pobreza*. São medidas que, se bem que dirigidas especificamente às crianças, não podem deixar de envolver as respetivas famílias. Em segundo lugar, mesmo do ponto de vista teórico, podemos admitir que a escala de equivalência pressupõe que uma parcela dos recursos da família é «atribuída» a cada membro, criança ou adulto. Neste caso, poderemos falar em pobreza infantil em sentido próprio.

7. Um caso em que a pobreza se sobrepõe à exclusão social é o da *população cigana*. É dos problemas sociais mais complexos e de mais difícil solução, e que ocorre em diversos países da Europa. Creio que a complexidade resulta de se tratar de um caso paradigmático de um «encontro» de culturas com identidades fortes, requerendo uma flexibilidade sábia e uma abertura para o «universal», de ambos os lados. Nenhuma das duas culturas em causa (a cigana e a da sociedade mais ampla) pode ser marcada por critérios inamovíveis. Daqui resultaria, de um lado, um comportamento excludente, e, do outro, uma atitude de autoexclusão.

Não é este o lugar para analisar de forma desenvolvida este tema, mas apenas para sublinhar a importância de uma reflexão profunda e continuada sobre o assunto, para bem das comunidades ciganas e das sociedades a que estão ligadas.

8. Nenhum estudo sobre a pobreza e a exclusão social pode ignorar o problema da *população idosa*. É outro magno problema social que se depara à Europa em geral e ao nosso país em particular. É sabido que o grupo dos idosos é um dos mais atingidos pela pobreza em Portugal. Todavia, importa ter presente que esse não é o seu problema específico. O verdadeiro problema do idoso é o isolamento. Isolamento em relação aos grupos etários mais jovens, em relação à família, aos amigos, à sociedade em geral. Os idosos são tipicamente um grupo atingido pela exclusão social. São a cultura vigente, o estilo de vida dominante e a organização social que excluem os idosos, em vez de facultar os meios (que não apenas financeiros) de que necessitam para permanecerem

como membros plenos da sociedade durante o tempo em que possam sê-lo, a escolherem livremente o seu estilo de vida e a terem vidas independentes na vizinhança que lhes é familiar, durante o tempo que quiserem e puderem.

Entre nós, cerca de $\frac{1}{4}$ dos pobres são reformados, pelo que a colocação da pensão mínima de reforma ao nível do limiar de pobreza reduziria nessa proporção a pobreza no país⁸.

9. Cerca de 50% dos pobres adultos no país dependem do *mercado de trabalho*, como empregados (por conta própria ou d'outrem) ou na condição de *desempregados*⁹. Por efeito da crise e das políticas adotadas para a combater, o peso dos desempregados entre os pobres aumentou substancialmente. Sobretudo para estes, o emprego é certamente o fator fundamental de inclusão social, não apenas por razões económicas, mas também por motivos sociais e de identidade social. É um problema habitualmente abordado como se a absorção do desemprego fosse uma questão de crescimento económico. É assim, desde que se trate de um crescimento criador de emprego, o que nem sempre acontece. Interessa, por outro lado, inquirir sobre o tipo e a qualidade dos empregos criados e a criar. A «desvalorização» do trabalho humano é, certamente, um dos problemas sociais mais graves da última década.

Resta o problema de saber qual será o lugar do trabalho na economia do futuro, e se não teremos de rever a ideia que temos de «pleno emprego».

10. Um dos equilíbrios difíceis de conseguir, quer do ponto de vista teórico, quer na perspectiva prática é o da relação entre o pobre/excluído e o sistema económico e social onde residem as causas mais profundas. O simplismo pode levar a subestimar qualquer dos dois «locais» de intervenção. Num dos lados, tudo parece depender das mudanças e progressos por parte dos indivíduos atingidos. Poderá chegar-se ao ponto de não dar conta da necessidade das mudanças sociais e das políticas públicas necessárias. Do lado oposto, pode ignorar-se que, em última instância, o processo de vencer a pobreza e/ou a exclusão é uma conquista de «autopromoção», e que tem lugar fundamental a liberdade para cada um construir o futuro que tem razões para preferir.

8 Naturalmente que estas estimativas terão de entrar em linha de conta com o número de pessoas que dependem da reforma em causa.

9 Sem contar os desempregados que a definição oficial (EUROSTAT) oculta.

11. A pobreza é um fenómeno complexo, segundo diversos ângulos de leitura. Um deles corresponde ao facto de que, além de se revestir de aspetos científicos, técnicos e culturais, é eminentemente um problema *político*. Não só porque o combate à pobreza e à exclusão requer políticas, mas também porque fatores de natureza política estão por detrás das causas da pobreza e da exclusão e do que facilita ou dificulta a sua erradicação. Corremos o risco de nos centrarmos na resiliência dos fenómenos, subestimando a resiliência das instituições sociais e das desigualdades que resistem às mudanças necessárias. Daí que, pessoalmente, defenda que, do ponto de vista institucional, o combate à pobreza e à exclusão social deve ser colocado ao mais alto nível da governação e de outras instituições democráticas.

Um outro tipo de desvio, este de natureza científica, é o de tratar a pobreza como se fosse apenas um problema de *redistribuição* e, portanto, de *política social*. É relevante o papel da política social no combate à pobreza, mas não suficiente. As causas da pobreza também estão radicadas na *distribuição primária do rendimento*, sendo certo que as desigualdades dessa distribuição podem ser atenuadas pela redistribuição, porém, em grau limitado. A política económica (entre outras) tem lugar da maior importância no combate à pobreza.

12. O estudo da pobreza tem o risco de se limitar a analisar os mecanismos causadores, menosprezando os que podem levar o pobre a sair da situação. O conhecimento das causas é, naturalmente, indispensável para se conhecer o modo de prevenir e erradicar. Porém, e embora os mecanismos de entrada na pobreza também digam algo sobre a forma de sair dela, a análise dos processo de saída têm utilidade indiscutível. Em princípio, qualquer processo de saída da pobreza é um processo de (re)qualificação e/ou de (re)capacitação (Sen). A análise de casos exemplares de «saídas» é parte importante do conhecimento sobre a pobreza. Há, porém, que ter presente que os percursos analisados e as lições extraídas podem ser parcialmente enganadoras se se centrarem apenas nos percursos do pobre e ignorarem o papel das políticas e das mudanças sociais nesse processo.

13. Embora em sentido diverso, é igualmente relevante proceder à avaliação a posteriori de políticas e programas, europeus e nacionais, que, direta ou indiretamente, ajudam a atenuar a pobreza e a exclusão social. Essas medidas são normalmente publicitadas quando lançadas,

mas pouco se vem a saber dos seus efeitos reais. É, pois, uma iniciativa útil ter-se neste livro a avaliação de algumas dessas medidas.

Pelo que respeita, em particular, à *assistência social*, vale a pena colocar o problema no seu correto contexto conceptual e prático. Há quem pense da assistência como um conjunto de medidas residuais, postas à disposição dos mais pobres, quer pelo Estado, quer por instituições particulares. São prestações ou apoios discricionários, dependentes de decisões que chegam a enaltecer quem as toma e que, com a mesma discricionarietàade com que são tomadas, podem ser alteradas ou retiradas. Por outras palavras, essas medidas não têm subjacente qualquer noção de direitos por parte dos necessitados.

Dentre quem seja sensível à pobreza conceptual e a este tipo de medidas, há quem prefira não utilizar o termo «assistência» e optar por outra designação mais consentânea com a ideia de «justiça». Assim, surgiu entre nós a referência à «ação social», que tem um significado específico mas também serve para substituir aquela palavra desacreditada entre a generalidade dos atores sociais.

Infelizmente, esta reação não vai ao centro da questão, o qual reside precisamente na discricionarietàade (que continua, não obstante a alteração terminológica) e a total ausência de direitos. Em vez de utilizar neste caso o termo «ação social» (que tem um significado próprio e diverso), prefiro designar esse tipo de medidas por «assistencialismo», reabilitando a «assistência social» na expressão e na prática, à luz da Carta Social Europeia, do Conselho da Europa, que Portugal ratificou e a que está obrigado.

No seu artigo 13º, a Carta define o «Direito à assistência social e médica»¹⁰, cujas características devem ser sublinhadas porque ainda não fazem parte da cultura de quantos têm maiores responsabilidades pela promoção do bem comum. Vejamos alguns aspetos da Carta.

Em primeiro lugar, como o próprio título indica, trata-se de um *direito*. Lê-se na jurisprudência do Comité Europeu dos Direitos Sociais, que tem a função de fiscalizar o cumprimento da Carta Social: “As partes contratantes não têm apenas o poder de atribuir a assistência que julguem adequada; estão sob a obrigação que podem ser chamados pelo tribunal a cumprir”¹¹. O artigo 13º faz parte do disposto no artigo

10 Carta Social Europeia Revista (1991), Conselho da Europa. Versão em língua inglesa.

11 DIGEST OF THE CASE LAW OF THE EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS, 1 September 2008.

30º da mesma Carta, que afirma em termos mais amplos, «o direito de proteção contra a pobreza e a exclusão»¹².

A quem assiste o direito de assistência social e médica? A “qualquer pessoa que não disponha de recursos adequados e que não esteja em condições de os angariar pelos seus próprios meios ou de os receber de outra fonte, designadamente por prestações resultantes de um regime de segurança social”.

Direito a quê? A “uma assistência apropriada e, em caso de doença, [a]os cuidados necessários ao seu estado”. Ou seja “recursos necessários para viver uma vida decente e «satisfazer as necessidades básicas de um modo adequado. (...) O nível de recursos abaixo do qual uma pessoa tem direito à assistência é medido com referência ao limiar de pobreza no sentido definido abaixo»¹³.

O direito à assistência “não poderá depender apenas da discricção das autoridades administrativas: deve constituir um direito individual estabelecido na lei e apoiado por um efetivo direito de recurso” (a um tribunal ou a um órgão independente)¹⁴.

A assistência social deverá ser prestada enquanto a situação de necessidade persistir.¹⁵ A redução ou suspensão dos benefícios de assistência social só são admitidas “se não privarem a pessoa em causa dos seus meios de subsistência. Além disso, tem de ser possível recorrer contra uma decisão de suspender ou reduzir a assistência”¹⁶.

14. O combate à pobreza e à exclusão social é uma área de intervenção onde parece haver uma certa tendência para apresentar em termos alternativos fatores que, por natureza, são complementares e, portanto, cumulativos. Peixe ou cana? Assistência ou promoção/autonomização? Proximidade ou instituições centrais? Estado ou instituições particulares? Terceiro sector ou macropolíticas? As respostas a todas estas interrogações estão na substituição do «ou» por «e». Com efeito, uma das características da pobreza e da exclusão é a de que são problemas a um tempo *individuais* e *sociais*. Carecem de intervenções pessoalizadas,

12 Carta Social Europeia Revista (1991).

13 DIGEST, ver nota 10. Limiar de pobreza definido a 50% da mediana do rendimento equivalente.

14 Ibidem.

15 Ibidem.

16 Ibidem.

bem como de ações locais, regionais e nacionais. Carecem de políticas europeias, para não falar nas de âmbito ainda mais global.

15. Uma vez mais, felicito os coordenadores e os autores e autoras deste livro pela ampla matéria de informação e para reflexão que oferecem ao leitor. Os temas abordados ilustram bem como o conhecimento e a ação devem fertilizar-se mutuamente.

Alfredo Bruto da Costa

INTRODUÇÃO

A pobreza e a exclusão social são traços caracterizadores da sociedade portuguesa. O elevado número de indivíduos nesta situação ao longo dos tempos assim o indicia. A produção de estatísticas fiáveis e regulares sobre a temática é, porém, recente, começando a ser uma realidade sobretudo a partir da década de 90 do século XX e, ganhando regularidade a partir de 2003, com a instituição do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (ICOR), parte do inquérito europeu *European Union Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC). No entanto, os dados disponíveis são inequívocos: a pobreza, na sua dimensão monetária, é uma realidade quotidiana para cerca de 20% da população portuguesa. De igual forma, a exclusão social, nas suas diferentes facetas, abrange um elevado número de pessoas em Portugal. Estes fenómenos e os conceitos em que são expressos tendem, em boa parte, a afetar os mesmos indivíduos.

Embora se tratem de fenómenos que não se podem reduzir à sua dimensão estritamente monetária, isso é, em grande medida, o que acontece com os indicadores selecionados para os medir pelos aparelhos estatísticos. A ênfase na dimensão monetária da pobreza é, aliás, compreensível; por um lado, na génese desta está a ausência de recursos monetários e, por outro, a quantificação permite definir populações de forma clara e estabelecer comparações relativamente objetivas entre anos e entre territórios. Como tal, os indicadores estatísticos de base monetária que têm dominado a produção de dados sobre a pobreza têm permitido responder às necessidades burocráticas e políticas de gestão da *res publica*.

A definição dos conceitos de pobreza e de exclusão social é, portanto, crucial. Tomou-se, nesta obra, porém, e face à existência prévia

de contributos importantes a este nível que poderão ser mobilizados (Almeida *et al.*, 1992; Bruto da Costa, 1998; Bruto da Costa *et al.*, 2008), por exemplo, a opção de não incluir capítulos abordando especificamente esta questão.

Não obstante, é importante referir que nesta problemática existem, claramente, duas dimensões que merecem toda a nossa atenção e que são mal acomodadas pelos indicadores estatísticos. Por um lado, referimo-nos ao facto de a própria pobreza ser um fenómeno multidimensional e, por outro, de os recursos que mobilizamos para nos inserir na sociedade (assim como as capacidades que desenvolvemos) estarem longe de se restringir aos monetários.

A analogia que Bourdieu primeiramente estabeleceu entre recursos monetários e outros tipos de recursos é, neste aspeto, uma forma muito útil de lidar com o assunto (capital cultural, capital escolar, capital social, capital simbólico e capital económico)¹.

Por outro lado, se as próprias ideias de pobreza e de exclusão social tendem a centrar as atenções nos indivíduos que as experienciam, não nos podemos esquecer que a sua produção e reprodução social apresenta uma importante componente estrutural. Quer dizer, se são pobres e/ou excluídos indivíduos concretos, a sua condição de pobreza e/ou de exclusão constrói-se e reproduz-se, em boa parte, a partir de fatores estruturais que lhes são exteriores e anteriores mas que, não obstante, não deixam de os influenciar até ao limiar da determinação social dos seus destinos individuais.

Neste sentido, a forma como a sociedade se organiza em termos políticos e em termos económicos é determinante. Na dimensão política assume particular importância o estado, como instrumento produtor, angariador e redistribuidor de recursos, bem como o sistema político e as elites (que dominam e gerem o estado a partir do sistema político). Se a forma como os recursos e serviços do estado são distribuídos é objeto de intensas lutas políticas, as elites têm aí um papel central e, por essa via, assumem um lugar cimeiro na decisão de quem é beneficiado (e quem é prejudicado). Portanto, são estas elites que, em boa parte, decidem, criando condições para situações de maior ou menor desigualdade de distribuição de rendimentos, potenciadoras ou mitigadoras da

1 Outros contributos relevantes a este nível podem ser mencionados. Sem querermos ser exaustivos, referiríamos apenas os contributos de Amartya Sen (1985, 1999) e, a nível nacional, de João Ferreira de Almeida *et al.* (1992) e Alfredo Bruto da Costa (1998).

pobreza, e para o maior ou menor acesso a bens e serviços vários e a uma maior ou menor participação na sociedade.

Apesar do carácter estrutural e extenso da pobreza e da exclusão social na sociedade portuguesa não existe um conjunto abundante de trabalhos e de investigadores/as que abordem este problema de forma sistemática ao longo dos anos.

O primeiro estudo de grande fôlego foi realizado há precisamente 30 anos (Bruto da Costa *et al.*, 1985) e centrou-se na exploração de dados do Inquérito às Receitas e Despesas das Famílias 1980/81 e de um questionário específico. Consistiu, em boa parte, na caracterização das famílias em situação de pobreza e permitiu perceber que esta se associava com características sociais e territoriais (Bruto da Costa *et al.*, 1985: 58).

Desde este estudo inicial foi desenvolvido um conjunto de outros trabalhos² que procuraram, com frequência, abordar aspetos particulares deste fenómeno social: quer pela escolha de populações específicas dentro do universo das pessoas em situação de pobreza e/ou exclusão, quer pela limitação das análises a territórios circunscritos, quer ainda por análises representativas do território nacional centrando-se nos dados estatísticos produzidos pelo INE: Silva *et al.* (1989), Silva (1991), Almeida *et al.* (1992), Garcia *et al.* (2000), Castro *et al.* (2002, 2005 e 2012), Diogo e Roque (2002), Guerra e Amor (2002), Hespânia e Gomes (2002), Sousa *et al.* (2002a e 2002b), Rodrigues e Demée, (2002), Capucha (2005), Diogo (2007), Farinha Rodrigues (2007), Bastos *et al.* (2008 e 2011), Bruto da Costa *et al.* (2008), Pereirinha *et al.* (2008), Rodrigues (2010), Sarmiento e Veiga (2010), Teixeira *et al.* (2010), Castro e Guerra (2010), entre outros.

Mau grado a listagem acima feita mas considerando a extensão dos problemas na sociedade portuguesa e a sua persistência no tempo, o número de investigadores/as e de publicações que lhe são dedicadas é, como dissemos, surpreendentemente escasso.

Uma obra que, de certa forma, sintetizasse o que se sabe sobre a pobreza e a exclusão social em Portugal, envolvendo boa parte daquelas/as que as têm vindo a estudar de forma sistemática, era, pois, uma necessidade.

Foi com base neste diagnóstico que a equipa coordenadora da Secção de Pobreza, Exclusão Social e Políticas Sociais da Associação Por-

2 Aqui só exemplificaremos os que foram publicados em livro.

tuguesa de Sociologia se propôs à edição deste livro, centrado em dois propósitos principais: i) que reunisse especialistas da área e ii); que se focasse em resultados de pesquisas empíricas, em particular nas populações em situação de pobreza e/ou exclusão e não tanto na teoria ou nas políticas de combate à pobreza e à exclusão social³.

Neste sentido, este trabalho procurou responder a vários objetivos: i) trazer para junto do maior número de pessoas a reflexão acerca das problemáticas da pobreza e da exclusão social em Portugal; ii) constituir uma referência para aulas de primeiro ciclo e trabalhos pós-graduados; iii) apoiar as práticas de intervenção; iv) fundamentar as políticas sociais.

Não nos foi possível, naturalmente, reunir todos os contributos significativos na área, quer por razões da dimensão da obra, quer pela impossibilidade de participação de alguns autores e autoras, seja por excesso de trabalho ou por motivos pessoais diversos. Temos, porém, a convicção de que os 15 capítulos que constituem este livro nos permitem sintetizar boa parte do que, mais recentemente, tem sido feito na análise da pobreza e da exclusão social em Portugal.

Pensamos, assim, contribuir para dar centralidade, nas agendas política e mediática, a estas temáticas, centralidade essa que não deverá constituir menos do que uma exigência, face à sua extensão e estruturalidade na sociedade portuguesa. Este propósito é potenciado pelo já grande estado de maturação do campo nas ciências sociais em Portugal nos últimos 40 anos e tornado ainda mais relevante pela situação económica e social que o país atravessa.

Assim, o livro “Pobreza e exclusão social em Portugal: contextos, transformações e estudos”, encontra-se estruturado em quatro grandes blocos. Um primeiro bloco inclui três textos mais revestidos com um carácter de enquadramento, que pretendem situar as questões da pobreza e da exclusão social em Portugal de um ponto de vista mais conceptual.

Manuel Carlos Silva aborda o trinómio desigualdade, pobreza e exclusão social, procurando analisar de que forma estes conceitos têm sido conceptualizados e legitimados ao longo dos tempos.

3 Estes dois aspetos aparecem neste livro mas desempenham um papel instrumental que não tira o palco ao seu cerne: os indivíduos em situação de pobreza ou de exclusão, as suas características, potencialidades e desafios.

Por seu lado, o texto de Luís Capucha analisa os contributos do conhecimento para o combate à pobreza apontando lacunas e limitações nesta relação para explorar, depois, a contribuição específica de um instrumento conceptual como a tipologia dos modos de vida da pobreza em Portugal.

A terminar este bloco, o texto de Nuno Alves, fazendo uso dos dados nacionais do Inquérito Europeu às Condições de Vida e Rendimento, aborda a pobreza do ponto de vista dinâmico, salientando características base da população pobre em Portugal, à luz das dinâmicas de entrada, persistência e saída de uma situação de pobreza ao longo do período compreendido entre 2006 e 2011.

O segundo bloco, reunindo cinco textos que recorrem a diferentes abordagens metodológicas, incide sobre grupos sociais particularmente expostos à vulnerabilidade. Os primeiros dois textos abordam a pobreza infantil traçando um retrato dos efeitos da crise económica e financeira que se tem feito sentir desde 2008.

O texto de Manuel Sarmento, Natália Fernandes e Gabriela Trevisan, partindo de uma análise global sobre as restrições associadas a algumas políticas públicas e ao seu reflexo multidimensional na exposição das crianças a situações de privação, introduz o ponto de vista das próprias crianças sobre os significados e impactos da crise nas suas vidas, para discutir a forma como estas condições se refletem no processo de redefinição da infância como categoria geracional.

Amélia Bastos, por seu lado, privilegiando uma análise longitudinal quantitativa e comparativa com a situação do conjunto dos países da União Europeia e refletindo sobre os métodos utilizados pelas fontes oficiais, destaca como se expressa o problema da pobreza infantil em Portugal, nas suas diferentes dimensões, e como ele traduz a relativa ineficácia das políticas sociais desenvolvidas ao nível da infância e juventude.

O terceiro texto, da autoria de Fernando Diogo, realçando a limitação associada às fontes oficiais que medem a pobreza, aprofunda, para o contexto açoriano, como se manifesta a pobreza entre a população que trabalha, nomeadamente entre a população beneficiária do Rendimento Social de Inserção e explora a sua relação com o mercado de trabalho e com a educação, pondo em relevo as variáveis que afetam esta relação e apontando pistas para a necessidade de se aprofundar esta temática.

Alexandra Castro partindo de uma abordagem etnográfica a um conjunto de famílias ciganas com níveis diferenciados de inserção territorial e de mobilidade espacial, explora os fatores que contribuem para a persistência das situações de exclusão face ao mercado habitacional. Se, por um lado, destaca as estratégias e as dinâmicas de mobilidade associadas a modos de organização social, política e económica das famílias e os fatores de ligação/pertença a determinados lugares; por outro, dá conta das narrativas institucionais que vão permitindo um tratamento de exceção, nomeadamente pela mobilização da categoria de “nómada”.

No último texto deste bloco, Alexandra Lopes problematiza a relação entre a pobreza e a população idosa. Partindo daquelas que são as tendências e desenvolvimentos recentes a este respeito, discute, com recurso a dados do projecto SHARE – *Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe* – as vulnerabilidades estruturais que identifica como estando na origem das situações de pobreza entre a população idosa.

O terceiro bloco inclui três textos que se focam na forma como a pobreza é vivenciada por aqueles/as que a experienciam e na forma como, a partir daí, as suas identidades sociais se transformam e reconfiguram.

Partindo dos resultados de um conjunto de seis estudos realizados entre 2007 e 2013, e da definição de perfis de pobreza, Isabel Guerra e Teresa Costa Pinto analisam a interação entre oportunidades sociais e capacidades individuais para compreender de que forma estas são accionadas e como é que as transformações identitárias individuais impactam na vivência da população pobre portuguesa neste período de crise.

No segundo texto, Fátima Toscano procura encontrar os processos de requalificação sócio-identitária que fundamentam a saída da pobreza de mulheres migrantes portuguesas no País Basco. Para o fazer, mobiliza a análise qualitativa de várias entrevistas e escarpeliza um caso exemplar, a partir do qual apresenta as suas conclusões, em especial as componentes centrais destes processos de requalificação, bem como os recursos que desempenham um papel central na saída da pobreza.

No último texto deste bloco, Inês Amaro mobiliza dois estudos sobre a pobreza onde se destaca o conceito de desafiliação como elemento de ligação entre indivíduo e sociedade. Nestes estudos, de cariz qualitativo, as histórias de vida são interpeladas a partir deste conceito,

procurando-se sistematizar as modalidades de desafiliação na sociedade portuguesa.

No primeiro dos quatro textos que compõem o quarto e último bloco deste livro, centrado no papel das políticas sociais no combate à pobreza e à exclusão social em Portugal, Pedro Perista analisa o papel do Fundo Social Europeu (FSE) a este nível no período de programação 2007-2013. A partir da análise dos estudos de avaliação e relatórios produzidos no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional e respetivos Planos Operacionais, o texto procura compreender de que forma o objetivo do reforço da inclusão social foi integrado no quadro do FSE e quais os resultados alcançados pelas iniciativas e medidas apoiadas.

O problema da relação com a assistência social é desenvolvido por Francisco Branco. Se, num primeiro momento, é abordada a problemática teórica dos dispositivos de assistência social, o cerne do texto é a definição dos diversos perfis de beneficiários/as a partir dos motivos que estes/as declaram para requerer este apoio social, com especial preocupação sobre as dimensões associadas ao tempo de permanência *versus* autonomização dos indivíduos.

Ana de Saint-Maurice e Vanessa Palma Baptista, a partir do relatório de avaliação externa da 4ª Geração do programa 'Escolhas' (2010-2012), identificam o impacto percecionado pelas crianças e jovens beneficiários/as nos seus processos de regresso à escola, em especial no sucesso escolar, na relação com a família e na inserção na comunidade local (bairro).

No texto que encerra esta obra, Madalena Matos e Sónia Costa, fazendo uso dos resultados de um estudo específico realizado para o Instituto de Segurança Social, IP, caracterizam os modelos de intervenção e estratégias de implementação do Rendimento Social de Inserção, bem como a sua população beneficiária, analisando quais os impactos dos acordos de inserção no desempenho da medida.

Para finalizar, resta-nos agradecer a quem tornou este livro possível, em primeiro lugar à APS, na pessoa da sua Presidente, Ana Romão, que nos desafiou a incluirmos este livro nas comemorações dos 30 anos da Associação. As ciências sociais emergiram no século XIX em boa parte para estudar os problemas sociais associados ao pauperismo das classes populares da altura; por outro lado, neste ano de 2015, comemoramos

30 anos de APS e 30 anos do primeiro estudo extensivo sobre a pobreza em Portugal, uma dupla coincidência que se assinala.

Gostaríamos também de agradecer ao professor Manuel Sarmento do Cento de Investigação em Estudos da Criança (CIEC), pelo co-financiamento que tornou possível a edição deste livro e ao editor da Húmus, Rui Magalhães, que, desde a primeira hora, acolheu esta ideia.

Finalmente, gostaríamos de agradecer aos autores e autoras a honra que nos dão de escrever textos neste livro e a paciência que tiveram para com o trabalho adicional que a revisão de pares dos seus textos implicou, bem como ao professor Alfredo Bruto da Costa, pioneiro dos estudos sobre a pobreza em Portugal, que muito nos prestigia com a autoria do prefácio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, João Ferreira de, Luís Capucha, António Firmino da Costa, Fernando Luís Machado, Isabel Nicolau e Elisabeth Reis. 1992. *Exclusão social: factores e tipos de pobreza em Portugal*. Oeiras: Celta.
- BASTOS, Amélia (Coord.), Carla Machado e José Passos. 2011. *Números com Esperança. Abordagem Estatística da Pobreza Infantil em Portugal: da Análise às propostas de Actuação*. Porto: Editora Almedina.
- BASTOS, Amélia, Fernandes, Graça Leão, Passos José e Malho, Maria João. 2008. *Um olhar sobre a pobreza infantil: Análise das condições de vida das crianças*. Coimbra: Almedina.
- CAPUCHA, Luís. 2005. *Desafios da Pobreza*. Oeiras: Celta.
- CASTRO, Alexandra (coord.). 2012. Sónia Costa, Marta Santos, Maria José Lobo Antunes e Isabel Guerra. *A cidade incerta. Barómetro do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa*. Porto: EAPN.
- CARMO HERMANO, (1996). *Exclusão Social, rotas de intervenção*, Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- CARMO, Renato, Cantante, Frederico e Baptista, Inês (2010), “Desigualdades Sociais, 2010: Análise de indicadores (Portugal e comparação europeia)” in R.Carmo (org) (2010), *Desigualdades Sociais 2010. Estudos e indicadores*. Lisboa: Editora Mundos Sociais.
- CASTRO, Alexandra e Guerra, Isabel. 2010. *Os caminhos da pobreza: perfis e políticas sociais na cidade de Lisboa*. Lisboa: Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

- CASTRO, Alexandra e Marques, Ana Sofia. 2005. Tipificação das situações de exclusão em Portugal continental. Lisboa: Instituto da Segurança Social.
- CASTRO, Alexandra; Cecília Cavalheiro, Maria João Quedas, Fernanda Rodrigues, Florbela Guerra e Isabel Guerra. 2002. *Os beneficiários do RMG: trajetórias de vida, vivências e impactes diferenciados (avaliação de impactes do RMG)*. Lisboa: IDS.
- COSTA, Alfredo Bruto da. 1998. *Exclusões sociais*, Lisboa: Gradiva / Cadernos Democráticos – Fundação Mário Soares.
- COSTA, Alfredo Bruto da (coord.), Isabel Baptista, Pedro Perista e Paula Carrilho. 2008. *Um olhar sobre a pobreza: vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo*. Lisboa: Gradiva.
- COSTA, Alfredo Bruto da, Manuela Silva, José Pereirinha e Madalena Matos. 1985. *A pobreza em Portugal*. Lisboa: Cáritas.
- DIOGO, Fernando. 2007. *Pobreza, Trabalho, Identidade*. Oeiras: Celta.
- DIOGO, Fernando e Roque, Ricardo. 2002. *Vidas no feminino: um estudo dos impactes biográficos do RMG nas famílias monoparentais femininas*. Lisboa: IDS.
- FARINHA RODRIGUES, Carlos Alberto. 2007. *Distribuição do rendimento, desigualdade e pobreza: Portugal nos anos 90*. Coimbra: Almedina.
- GARCIA, José Luís, Helena Mateus Jerónimo, Rui Norberto e M^a Inês Amaro. 2000. *Estranhos: Juventude e dinâmicas de exclusão social em Lisboa*, Oeiras: Celta.
- GUERRA, Isabel; Lopes, Elisabete e Amor, Teresa. 2002. *Caracterização dos perfis dos beneficiários do RSI: Minorias Étnicas*. Lisboa: IDS.
- HESPAÑA, Pedro e Gomes, Dora. 2002. *Caracterização dos perfis dos beneficiários do RSI: Famílias com problemas de saúde*. Lisboa: IDS.
- PEREIRINHA, José A. (1996), "2A pobreza e exclusão social" in J.M. Ferreira et al. (orgs), *Entre a Economia e a Sociologia*; 208-232, Oeiras: Celta Editora
- PEREIRINHA, José António (coord), Nunes, Francisco, Bastos, Amélia, Casaca, Sara Falcão e Machado, Carla. 2008. *Género e pobreza: impacto e determinante da pobreza no feminino*. Lisboa: Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género.
- RODRIGUES, Eduardo Victor. 2010. *Escassos caminhos: os processos de imobilização social dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção*. Porto: Afrontamento.
- RODRIGUES, Fernando e Demée, Maria Cecília. 2002. *Desempregados de Longa Duração*. Lisboa: IDS.
- SARMENTO, Manuel Jacinto e Fátima Veiga (org.). 2010. *Pobreza infantil: realidades, desafios, propostas*. Ribeirão: Húmus.
- SEN, Amartya. 1985. *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland.
- SEN, Amartya. 1999. *Development as freedom*. New York: Anchor Books.

- SILVA, Manuela e Costa, Alfredo Bruto da (coord.). 1989. *A pobreza Urbana em Portugal*. Lisboa: Cáritas.
- SILVA, Manuela. 1991. *A pobreza infantil em Portugal*, S.L.: Comité português para a UNICEF.
- SOUSA, Vanessa Duarte, Dias, Nelson Santos e Cunha, Tito Campos. 2002^a. *Caracterização dos perfis dos beneficiários do RSI: Isolados com mais de 55 anos*. Lisboa: IDS.
- SOUSA, Vanessa Duarte, Dias, Nelson Santos e Cunha, Tito Campos. 2002^b. *Caracterização dos perfis dos beneficiários do RSI: Jovens em situação de marginalidade*. Lisboa: IDS.
- TEIXEIRA, Aurora A. C., Silva, Sandra T., Teixeira, Pedro (org.). 2010. *O que sabemos sobre a pobreza em Portugal? Em memória da Professora Leonor Vasconcelos Ferreira*. Porto: Vida Económica.

ÍNDICE

- 7 Prefácio
- 17 Introdução

CONCEPTUALIZAÇÕES

- 29 Desigualdade, pobreza e exclusão social:
entre legitimizações e realidades de ontem e hoje
Manuel Carlos Silva
- 49 Conhecimento para a ação: avanços, lacunas e caminhos para o
estudo da pobreza
Luís Capucha
- 65 A dinâmica da pobreza em Portugal
Nuno Alves

GRUPOS VULNERÁVEIS

- 81 A redefinição das condições estruturais da infância e a crise económica
em Portugal
Manuel Jacinto Sarmento / Natália Fernandes / Gabriela Trevisan
- 101 Pobreza infantil. Diagnóstico e reflexão sobre os indicadores de aferição
Amélia Bastos
- 117 Pobreza, emprego e escolaridade: notas sobre o caso português
Fernando Diogo
- 133 Quando a mobilidade espacial é geradora de vulnerabilidades:
o caso dos portugueses ciganos
Alexandra Castro
- 149 “Pobres que envelhecem ou velhos que empobrecem?” –
Alguns apontamentos sobre o tema da pobreza na população idosa.
Alexandra Lopes

SOBRE-VIVÊNCIAS

- 167 Da pobreza à vulnerabilidade: transformações identitárias e no agir coletivo
Isabel Guerra / Teresa Costa Pinto
- 183 A dimensão relacional do fenómeno da pobreza contemporânea:
desafiliação, laço social e vida urbana
Maria Inês Amaro

- 197 Como Se sai da pobreza? – os processos de requalificação sócio-
-identitária (PRSI) de portuguesas no País Basco, pela análise
sociológica da oralidade.
Maria de Fátima Toscano

POLÍTICAS SOCIAIS

- 215 O FSE no reforço da inclusão social em Portugal (2007-2013)
Pedro Perista
- 231 A Procura da Assistência Social em Portugal como Revelador da
Pobreza e Vulnerabilidade Social
Francisco Branco
- 251 (Es)colhe as sementes: impactes do Programa Escolhas percecionados
pelos jovens
Ana de Saint-Maurice / Vanessa Palma Baptista
- 271 Impactos dos Acordos de inserção no Desempenho do RSI
(entre 2006-2009)
Madalena Matos / Sónia Costa

POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL EM PORTUGAL
CONTEXTOS, TRANSFORMAÇÕES E ESTUDOS

Organização: Fernando Diogo / Alexandra Castro / Pedro Perista

Diretor da coleção: Manuel Carlos Silva
Subdiretores: Luís Baptista e Ana Paula Marques

Capa: António Pedro

© Edições Húmus, Lda., 2015
Apartado 7081
4764-908 Ribeirão – V.N. Famalicão
Telef. 926 375 305
humus@humus.com.pt

Impressão: Papelmunde, SMG, Lda. – V.N. Famalicão
1.ª edição: Novembro de 2015
Depósito Legal: 400005/15
ISBN: 978-989-755-147-5

Coleção Debater O Social – 34

Publicação subsidiada por Fundos Nacionais ao abrigo do projeto
UID/SOC/04647/2013 da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia

“Para quem no início dos anos oitenta do século passado dava os primeiros passos no estudo sistemático da pobreza em Portugal, é verdadeiramente reconfortante ter nas mãos um livro em que dezena e meia de especialistas analisam e comentam os mais diversos aspetos do problema. A elevada qualidade dos autores e a diversidade das respetivas origens torna a obra particularmente valiosa, não só pelo que afirma mas também pelas questões que, expressa ou implicitamente, levanta.”

— Do prefácio, por **Alfredo Bruto da Costa**



Universidade do Minho
 Instituto de Educação
 Centro de Investigação
 em Estudos da Criança (CIEC)

