

**AUDIÊNCIA PÚBLICA NA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
PROMOVIDA PELO BLOCO DE ESQUERDA (BE)
LISBOA, 21 DE OUTUBRO 2003 (16H. – 19H.)**

Os principais problemas: contexto geral

A pobreza em Portugal é essencialmente (embora não exclusivamente) ainda um problema de desenvolvimento.

- Temos um padrão de especialização económico demasiado dependente e vulnerável;
- O Estado-Providência (modelo social que em Portugal nunca foi adoptado na totalidade) encontra-se em crise;
- Existem demasiadas debilidades na estrutura produtiva e um funcionamento ainda insuficiente e relativamente precário e subsidiário do Estado no domínio das políticas sociais;
- A economia informal, embora sustente em muitos casos as situações mais precárias das famílias, não nos permite, por outro lado, um efectivo desenvolvimento da economia;
- Existe uma quebra das redes de solidariedade inter-pessoais que decorrem das mudanças dos estilos de vida, do crescimento dos níveis de instrução e de um individualismo moderno que não se compadece com este tipo de respostas imediatas, nomeadamente protagonizadas por relações de vizinhança, familiares e de amizade;
- Existem desequilíbrios regionais demasiado profundos, decorrentes de uma migração descontrolada e de um crescimento urbano e litoralizado, produtor de índices elevadíssimos de exclusão social, e conseqüentemente, uma desertificação do interior que origina elevados índices de isolamento e de envelhecimento;

Por outro lado convém salientar que a Pobreza em Portugal não é um problema relacionado com a exclusão do mercado de trabalho. Na realidade - e bastaria verificar o diferencial existente entre a taxa de pobreza e a de desemprego para constatar este facto -, ter emprego não é sinónimo de estar livre de uma situação de pobreza e esta resulta não pela ausência de emprego mas por factores específicos, entre os quais se destacam:

- A forte prevalência de uma economia informal que aumenta os riscos de pobreza (trabalho temporário e irregular e sub-ocupação laboral não são consideradas situações de desemprego);
- a ausência de protecção social para pessoas que não participam na actividade económica (ex: donas de casa);
- um mercado de trabalho caracterizado por uma forte insegurança (contratos a prazo e a termo certo renováveis);
- uma débil protecção social na velhice que aumenta muito o risco de pobreza desta faixa etária;
- uma alta desigualdade na distribuição dos rendimentos;
- a persistência de uma pobreza tradicional muito ligada ao mundo rural agora em desertificação e decadência (sector primário em contracção e sector terciário em crescimento);
- famílias de baixos recursos com rendimentos insuficientes e qualificações escolares e profissionais baixas,
- baixas qualificações educativas (só 10% da população Portuguesa passou pela Universidade);

- crescente visibilidade dos fenómenos de exclusão social (concentração urbana e suburbana) e de novos grupos de risco (famílias monoparentais, toxicodependentes, minorias étnicas, imigrantes);
- insuficiências do modelo de protecção social praticado no país (resultantes da dimensão redistributiva muito frágil).

Os domínios mais visíveis da pobreza em Portugal situam-se sobretudo nos sectores da:

- Habitação
- Saúde
- Educação
- e Emprego

As categorias sociais ou grupos socialmente mais desfavorecidos são essencialmente:

Ao nível da chamada “pobreza tradicional”

- Idosos pensionistas
- Agricultores de baixos rendimentos
- Assalariados de baixos níveis de remuneração
- Trabalhadores precários de uma economia informal e que se encontram completamente desprotegidos socialmente

E aqueles que são por vezes definidos como "os novos pobres" (emergência de novos grupos sociais desfavorecidos):

- Desempregados de longa duração
- Jovens de baixas qualificações à procura do 1º emprego
- Toxicodependentes
- Detidos e ex-reclusos
- Grupos étnicos e culturais minoritários
- Pessoas com baixas qualificações
- Membros de círculos de pobreza instalada
- Sem-abrigo
- Pessoas com deficiência
- Trabalhadores com salários em atraso (devido a crises de determinados sectores produtivos)
- Famílias monoparentais
- Imigrantes

Alguns números de enquadramento...

Em 1999¹, 21.0 por cento da população vivia ainda abaixo do limiar do risco de pobreza. A pobreza persistente apresentava igualmente um valor elevado: 14.0 por cento da população viveu abaixo desse limiar em 1999 e em pelo menos dois dos três anos precedentes. Pode-se afirmar, no entanto, que algumas melhorias se têm verificado nas condições de vida dos portugueses. Sem o efeito das transferências sociais (excluindo também as pensões), a percentagem da população em risco de pobreza aumenta para 27.0 por cento.

Por outro lado, a persistência das situações de pobreza que o país apresenta parece não resultar de condicionalismos conjunturais, mas sim da existência de uma correlação significativa entre o processo de desenvolvimento e a desigualdade. De facto, o grau de desigualdade na distribuição dos rendimentos continua a apresentar-se como o mais elevado da UE, muito embora se tenha vindo a verificar uma diminuição anual desta mesma desigualdade. Em 1999, a proporção do rendimento recebida pelos 20.0 por cento mais ricos da população era 6.4 vezes superior à recebida pelos 20.0 por cento mais pobres. De assinalar, ainda, que a maior incidência de baixos rendimentos nas mulheres conduz, em Portugal, à semelhança da generalidade dos países, ao fenómeno de feminização da pobreza. A incidência do risco de pobreza nas mulheres era de 22.0 por cento em 1999, 3 pontos percentuais superior à dos homens.

A participação no mercado de trabalho assume-se como um dos principais mecanismos de inclusão social, muito embora a relação não seja directa entre níveis de emprego e desemprego, por um lado, e pobreza, por outro. A taxa de emprego situava-se em 2001 nos 68.3%. No entanto, e como é sabido o desemprego sobre de 4.8% em Julho de 2002 para 7.3% em Julho 2003...

Neste campo, importa também salientar que o bem-estar dos indivíduos face ao mercado de trabalho depende não só da sua própria situação, mas também do grau de proximidade do seu agregado familiar ao mundo do trabalho. Também sobre este aspecto Portugal se situava numa posição de vantagem face ao resto da Europa, uma vez que somente 5.0 por cento dos agregados familiares com pessoas em idade activa não tinham qualquer ligação ao mercado de trabalho. Contudo, em 2002, este valor sofreu um ligeiro aumento (5.4 por cento) denotando inversão da tendência e indiciando o agravamento da situação prevista para o ano de 2003.

No que se refere ao desemprego de longa duração, ainda que a sua taxa anual, em 2001, representasse apenas 1.5 por cento, o seu peso no desemprego total rondava os 39.0 por cento, tornando a situação das pessoas nesta condição particularmente vulnerável.

Por outro lado, apesar da tendência nos últimos anos para uma diminuição da percentagem de trabalhadores por conta de outrem com baixas qualificações, o nível de qualificações da população activa portuguesa permanece baixo. O padrão de especialização económica de que o país ainda se ressent, assente no baixo custo de mão-de-obra como factor de produtividade, explica a ainda significativa representação de um grupo específico em situação vulnerável, muito embora em situação de emprego - o dos trabalhadores de baixos salários. Em 2000, cerca de 11.0 por cento dos trabalhadores por conta de outrem auferiam menos de 2/3 do ganho mediano (350.8 € mensal líquido), sendo também de assinalar que a remuneração média de base das mulheres era, no mesmo ano, de cerca de 78.0 por cento da dos homens². Esta situação explica, em grande parte, o baixo nível de rendimentos e a maior incidência de situações de pobreza na população idosa³, cujo rendimento advém de pensões baixas, resultantes de carreiras contributivas incompletas e reportadas a salários igualmente baixos, situação que se reflecte particularmente sobre as mulheres idosas.

Muito embora a população mais jovem apresente já condições para inverter este traço característico do sistema de emprego em Portugal, os níveis de escolaridade da população são ainda significativamente baixos face aos restantes países europeus - aproximadamente 70.0 por cento do total da população dos 25-64 anos apresentava, em 2001, um nível de

¹ Últimos dados disponíveis do *European Community Household Panel*, EUROSTAT. Todos os dados referidos ao longo do capítulo têm como fonte dados do EUROSTAT, excepto quando indicado em contrário.

² MSST/DEEP, Quadros de Pessoal (2000) - cálculos próprios do MSST/DEEP.

³ De acordo com dados do Inquérito aos Orçamentos Familiares do INE, é possível afirmar que 35 por cento da população com 65 ou mais anos em 2000 estava abaixo do limiar de pobreza, enquanto que para a população em geral esse valor rondava os 19 por cento (cálculos próprios do MSST/DEEP).

escolaridade abaixo do secundário inferior⁴. A esta situação estão associados dois factores: por um lado, a elevada incidência de insucesso e abandono escolar (em 2002, 46.0 por cento da população portuguesa entre os 18 e os 25 anos, com pelo menos a escolaridade obrigatória, já não frequentava qualquer nível de ensino ou formação), e por outro, a fraca participação dos trabalhadores de baixas qualificações em acções de formação profissional.

Alguns indicadores do Relatório de Desenvolvimento Humano 2003-10-20

INDICADORES	VALORES
Índice de Desenvolvimento Humano	23º lugar na lista de 175 países (penúltimo na EU)
Desigualdade entre ricos e pobres	Rendimento dos 10% mais ricos é 15 vezes superior aos dos 10% mais pobres
População (dados para 2015)	10 milhões de habitantes
População Urbana (dados para 2015)	77,5%
População com menos de 15 anos	15,3%
População com mais de 65 anos	18%
Esperança de vida à nascença	75,9 anos
Analfabetismo funcional	48% dos indivíduos não sabe ler nem escrever
Despesas de Investigação e desenvolvimento (em % do PIB)	0,7
Despesas militares (2001, em % do PIB)	2,1
Despesas com educação (98/2000, em % do PIB)	5,8
Despesas com saúde (2000, em % do PIB)	5,8
Tuberculose	17 casos por cem mil habitantes (mais elevada da EU)
Adultos com SIDA	0,52 (maior percentagem da EU)

⁴ Corresponde ao último ano da escolaridade obrigatória em Portugal.

Os avanços e recuos no combate à pobreza:

- Até meados dos anos 80 não havia pobreza...
- Programa Pobreza II e III
- Após o abandono dos Programas Europeus (1994):
(em Portugal, PNLCP, Nova Geração de Políticas, MSE, FSE (II QCA Aplicado ao Combate à Pobreza))
- Tratado de Amesterdão (Art. 137)
- Cimeira de Lisboa + Nice (Estabelecimento de uma Estratégia Europeia e do Método Aberto de Coordenação)
- Planos Nacionais de Acção para a Inclusão (2001-2003) + 2003-2005
- Streamlining strategy (racionalização)

Na opinião da REAPN, tendo em atenção o momento actual, e os principais problemas detectados, **existem 5 eixos estruturantes para tornar o combate à pobreza mais eficaz e aos quais é necessário dar prioridade, nomeadamente no âmbito do Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI):**

1. O Reforço da Cidadania e da participação da sociedade civil
2. A Subsidiariedade como processo de comando
3. A articulação e interacção das políticas
4. Monitorização / observação participada de resultados: a avaliação
5. A escuta e a dinamização da participação activa dos cidadãos que enfrentam situações de pobreza e de exclusão social

1. O Reforço da Cidadania e da participação da sociedade civil tendo em vista a boa governação e uma democracia participada e eficaz. A legitimidade democrática não é apenas resultado de uma expressão eleitoral. A legitimidade democrática ganha-se todos os dias. A este nível trata-se de um trabalho que tem como ponto central a questão dos direitos sociais fundamentais, claramente expressos na lei, mas sem expressão concreta na vida quotidiana dos cidadãos, e sobretudo daqueles que enfrentam situações de maior precariedade e exclusão social. É a garantia do acesso de todos aos bens e recursos disponíveis que importa assegurar.

Para que isto aconteça existem algumas condições que importa garantir sob pena de ficarmos apenas pelos discursos.

Intervir no âmbito da mobilização e da participação dos cidadãos é uma tarefa aliciante mas difícil.

Por este motivo continua a ser **claramente necessário**:

- **investir ao nível da sensibilização**, da informação com vista a fazer (re)nascer o associativismo e os movimentos de cidadania responsáveis, capazes de liderar processos de intervenção em parceria com todos os actores presentes no território numa base horizontal;
- **apoiar as iniciativas de base local** protagonizadas pelos próprios excluídos, quer sejam iniciativas culturais, desportivas, de carácter económico, ou outras;
- **investir na formação de técnicos e dirigentes** de ONGs, com vista a uma maior implicação destes actores na luta contra a pobreza, de acordo com a filosofia do trabalho em Rede;
- incentivar a **criação e aperfeiçoamento de novos perfis profissionais** na área social que correspondam mais eficazmente às novas necessidades resultantes de problemas sociais e de grupos sociais vulneráveis que assumem novos contornos;
- investir num **contínuo conhecimento dos fenómenos de pobreza e exclusão social**, sobretudo em relação àqueles que são emergentes e que se encontram sem resposta, por forma a garantir que a intervenção de médio/longo prazo possa estar mais próxima das reais necessidades das populações desfavorecidas;

- **avaliar as medidas de promoção de inclusão** existentes e o seu grau e consequente eficácia de articulação e de coerência com as restantes políticas sociais.

2. A Subsidiariedade como processo de comando

O respeito pelo princípio da subsidiariedade – tão caro aos políticos em determinadas alturas e tão pouco respeitado noutras... – deve ser a linha condutora de todas as políticas, com particular incidência nas políticas sociais.

É ao nível local que em primeira instância devem ser procuradas, construídas e desenvolvidas as respostas aos diferentes problemas. Independentemente de haver necessidade de uma intervenção de nível intermédio ou central, deve caber sempre ao local a supremacia da intervenção e das respostas.

Para que este princípio possa ser efectivamente posto em prática, importa, para além de respeitar o mesmo sob o ponto de vista teórico, que seja facilitado estruturas de resposta a este nível, ou seja, o mais próximas dos cidadãos quanto possível. Mas o princípio da subsidiariedade não se deve limitar às questões das super-estruturas de decisão; importa também respeitar o papel de cada actor individual ou colectivo em todo o processo de intervenção. Ao nível dos actores colectivos importa também sublinhar o papel da família enquanto instância de subsidiariedade intermédia que merece um lugar de destaque como garante da efectivação de direitos e deveres e que, independentemente da forma de que se reveste, deve ser considerada e apoiada como plataforma relevante para a concretização das políticas.

Assim, e no caso concreto português, a intervenção local não deve ser entendida como o “reino” das autarquias locais ou de qualquer outra estrutura independentemente da sua legitimidade. É fundamental que também ao nível local se respeite o princípio da subsidiariedade.

Por outro lado, parece relativamente pacífico admitir hoje em dia, que as respostas devem estar – ser pensadas, construídas e implementadas –, o mais próximo dos cidadãos o quanto possível. Assim, deverá ser privilegiada a intervenção de carácter comunitário, de base local e que conte com a participação activa de todos os cidadãos directa ou indirectamente envolvidos. A este nível importará aprofundar e dar seguimento a alguns instrumentos e políticas que se manifestem – após aturadas avaliações – facilitadores deste tipo de intervenção. (ex. O próprio Plano Nacional de Acção para a Inclusão e os programas de Desenvolvimento Urbano e Rural que protagoniza; o próprio programa das redes sociais, ...)

3. A articulação e interacção das políticas – o tão famigerado conceito de *Mainstreaming*: tão famoso quanto de difícil aplicação e generalização...

O *Mainstreaming* – aplicado ao campo da luta contra a pobreza - significa a mobilização de todas as políticas e medidas gerais, sobretudo na fase de planeamento das mesmas, especificamente com o objectivo de combater ou impedir o surgimento de fenómenos de pobreza e de exclusão social. É a aplicação de uma lógica matricial ao invés de uma lógica sectorial na definição, e implementação das políticas.

Por outras palavras, e no caso específico da pobreza e da exclusão social quereria dizer que nenhuma política (seja fiscal, económica, ambiental, de saúde, etc) poderia ser implementada sem que fosse conhecido o seu impacto na produção, reprodução ou agravamento dos fenómenos de pobreza e exclusão social e que por sua vez tais políticas fossem articuladas e integradas.

O *mainstreaming* é claramente um processo político. Conhecendo as características dos fenómenos de pobreza e de exclusão social – multidimensionais e inter-sectoriais – a sua não implementação criará constantes dificuldades no que concerne ao combate e erradicação da pobreza.

É preciso compreender que a luta contra a pobreza não é um problema da segurança social e dos assistentes sociais. A resposta ao problema da pobreza é da responsabilidade de todos (é óbvio que isto corresponde ao crescimento de uma consciência colectiva de desigualdade e de luta pela igualdade e justiça social que, apesar de tudo, ainda não é forte em Portugal... claramente os princípios avançaram mais do que as consciências...)

Em relação concretamente à pobreza e exclusão social, importa reforçar ainda mais a necessidade e definitiva importância de articulação das políticas e de respeito por este processo. A este nível seria mesmo importante reforçar os mecanismos de *poverty proofing*, ou seja, criar indicadores capazes de medir permanentemente e de forma antecipada as consequências que cada decisão política, aos mais variados níveis, terá sobre os fenómenos de pobreza. Se o combate à pobreza for uma prioridade real tudo se faria com o objectivo de reduzi-la.

4. Monitorização / observação participada de resultados: a avaliação do impacto das políticas

Directamente relacionada com o princípio do *mainstreaming*, importa pôr em prática mecanismos de avaliação do impacto das políticas. Para este efeito é decisivo afinar e adaptar indicadores, sobretudo qualificando os mesmos para a área específica da pobreza e da exclusão social. É urgente repensar e redefinir alguns dos indicadores de pobreza para que estes sejam capazes de delatar a verdadeira situação vivida pelas pessoas afectadas pelas situações de pobreza e exclusão social (indicadores de rendimento e de consumo deixam de fora muitas realidades...). Para este efeito importa consultar e promover a participação activa dos próprios desfavorecidos. Ouvir as pessoas, constatar a realidade em que vivem e ser consequente com aquilo que se detecta é fundamental.

É indispensável aprofundar uma cultura de avaliação, distinguindo esta do simples controlo administrativo-financeiro. É urgente que a avaliação comande a definição e aplicação das políticas, sem medo de conhecer a verdade e os reais impactos de determinada decisão ou processo político. A avaliação deve ser um processo obrigatório e não estar dependente de boas vontades ou boas oportunidades.

5. A escuta e a dinamização da participação activa dos cidadãos que enfrentam situações de pobreza e de exclusão social na definição, implementação e avaliação das políticas que directamente lhes dizem respeito.

A participação dos próprios desfavorecidos deve ser uma metodologia e não apenas uma intenção pontual ou meramente verbalizada nos discursos e projectos.

Devem ser privilegiadas intervenções que demonstrem a possibilidade concreta de desenvolver acções que, para além de serem protagonizadas por organizações de base em parceria com outros actores e agentes sócio-económicos locais, directamente tenham envolvido os principais interessados na aplicação das políticas sociais, desde o início das acções / projectos. Trata-se de, no fundo, pôr em prática outro conceito muitas vezes citado mas ainda pouco concretizado: **o conceito de empowerment**. As intervenções no domínio da pobreza e da exclusão social devem ter em vista, em primeiro lugar, a promoção e dignificação da pessoa humana e a centralidade destas intervenções deve situar-se na possibilidade de atribuir capacidades – poderes – aos próprios afectados pela pobreza de conseguirem encontrar respostas e soluções para a resolução dos seus próprios problemas, seja de uma forma individual ou colectiva.

Referimo-nos no fundo à possibilidade de cortar com os círculos viciosos da pobreza – muitas vezes mais alimentados pelo sistema que prefere manter a “coesão social” do silêncio do que pela inércia ou ausência de vontade de mudança dos próprios pobres –, pela possibilidade de atribuir e facilitar a autonomização dos indivíduos e a sua plena integração na sociedade.

É sobretudo a este nível que tudo está por fazer e onde radica a grande revolução em termos de intervenção social. Atribuir autonomia às pessoas significará romper com as visões tradicionais e assistencialistas as quais, em última instância, apenas reproduzem os fenómenos.

Temos definitivamente que aprender a escutar e a valorizar as pessoas -independentemente da sua situação actual – como recursos importantes e primordiais para a resolução dos problemas, não caindo com isto na tentação de devolver os problemas às pessoas responsabilizando-as pela sua situação.

Finalmente:

Para que tudo isto aconteça, e embora o dinheiro não seja tudo, é decisivo que este combate seja dotado dos recursos financeiros necessários e que tal combate tenha um empenhamento político que o transforme num desígnio nacional. A desigualdade social e a democracia são incompatíveis pelo que lutar contra a pobreza é lutar pelo reforço e garante de uma democracia sólida em que a palavra cidadania tenha alguma significado. Mas como disse, para isto tem que existir vontade política e esta tem que ser visível! O modelo social europeu, os compromissos de Lisboa, tudo isto a ser posto de facto em prática potenciaria a Europa se transformar numa economia competitiva de pessoas, para as pessoas e com as pessoas.

Conseguem imaginar objectivo mais mobilizador para o reforço da Europa e do sentimento de pertença ao projecto europeu, um continente cujo principal objectivo fosse erradicar a pobreza e defender o bem comum de todos os que habitam o espaço europeu independentemente da sua origem? Penso que muito mais que uma constituição europeia, este objectivo poderia de facto responder com mais eficácia ao sonho que deu origem à fundação da União Europeia!

E já agora, em relação à Revisão do Tratado Europeu e a “Constituição Europeia”: qual o papel da Inclusão Social? Para além da inserção da Carta dos Direitos Sociais Fundamentais, a necessidade da União inscrever a justiça social como um princípio e o combate à pobreza e a inclusão social como objectivo é uma exigência. O objectivo da Convenção Europeia e da Constituição será tornar a Europa mais próxima dos cidadãos. Ora a inclusão social é uma forma de reforçar a cidadania europeia pelo qual é imprescindível que tal desígnio fique evidenciado numa Constituição Europeia, o que de resto é manifestado em diferentes estudos do Eurobarómetro (quando confrontados com as prioridades da EU os cidadãos referem o combate à exclusão social como uma das prioridades.)

**Sérgio Aires
Outubro 2003**