Direcção Geral da Segurança Social

POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL E POLÍTICAS SOCIAIS EM PORTUGAL

Uma Análise de Políticas Sociais na Relação com a Pobreza

Maria dos Prazeres Lourenço

Novembro/2005

POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL E POLÍTICAS SOCIAIS EM PORTUGAL

Uma Análise de Políticas Sociais na Relação com a Pobreza

Nota

A avaliação tem vindo a assumir no domínio do social, cada vez maior importância. O conhecimento que hoje se tem é muito mais fundamentado e exige-se que ela seja exercida de forma sistemática, devendo o Estado promover a auto-avaliação que envolva todos os agentes num processo de reflexão permanente no sentido de conhecer melhor o que é feito e o seu impacto na sociedade, mas também daquilo que deve ser alterado no curso da acção.

A componente avaliativa assume cada vez maior importância na actividade da "tecnoestrutura" do Estado e este livro significa, conforme defendemos, que os estudos deste tipo não são da área exclusiva de académicos.

No entanto, sem a orientação científica do Professor Rogério Roque Amaro, este livro não teria sido possível. Ele representa uma preciosa colaboração de um académico de reconhecido mérito nesta área de estudo da pobreza.

Para além dos agradecimentos ao Professor, queremos agradecer também ás entidades que connosco colaboraram na avaliação do impacto dos projectos que realizaram
Na Amadora:
AFID
Associação Cultural Moinho da Juventude
Associação Unitária de Reformados, Pensionistas e Idosos da Falagueira
Câmara Municipal do Concelho da Amadora
CESIS
Cruz Vermelha Portuguesa - Amadora
Hospital Amadora-Sintra/Vigilante
IAC
Santa Casa da Misericórdia da Amadora
SUBUD
Serviço de Segurança Social/Acção Social Local

Em Vinhais:
Câmara Municipal do Concelho de Vinhais
Santa Casa da Misericórdia de Vinhais
Serviço da Segurança Social/Acção Social Local e Serviço de Acção Social de Bragança.

Queremos também agradecer às pessoas responsáveis dos Programas avaliados e do Atendimento/Acompanhamento Social e RMG/RSI e às pessoas que colaboraram nos inquéritos sobre o impacto que as actividades desenvolvidas pelos projectos tiveram nas suas vidas. A sua colaboração foi fundamental, como um meio para avaliar melhor. Sem a sua colaboração a avaliação do impacto não teria sentido.

Índice

Introdução **p. 15**

Parte I – O Estado-Providência e Políticas Sociais no Combate à Pobreza e Exclusão Social

Capítulo 1 – Da criação do Estado-Providência aos nossos dias – as políticas sociais e as políticas de combate à pobreza e exclusão social, em Portugal e na Europa
1.1 - Do Estado-Providência **p. 21**
1.2 – As políticas sociais e as políticas de combate à pobreza e exclusão social em Portugal e na Europa **p. 22**

Capítulo 2 – O combate à pobreza e exclusão social no domínio da acção social – uma breve contextualização **p 31**

Parte II – Pobreza e Exclusão Social – A Avaliação de Políticas Sociais

Capítulo I – Conceitos de pobreza e exclusão social e aspectos metodológicos
1.1 - Conceitos e indicadores de pobreza e de exclusão social **p. 37**
1.2 - A medição da pobreza e a análise da exclusão social **p 38**

Capítulo 2 – Conceitos de avaliação e aspectos metodológicos
2.1 – À volta do conceito de avaliação **p. 47**
2.2 – O tipo de avaliação utilizado **p. 55**

Parte III – Pobreza e Exclusão Social em Portugal, na Segunda Metade da Década de 90

Capítulo 1 – Formas de manifestação da pobreza e exclusão social em Portugal
1.1 - «Dupla referência» **p. 57**
1.1.1 – Minorias étnicas
1.2 - «Restrição» **p. 60**
1.2.1 - Idosos pensionistas (ou não)
1.2.2 – Mulheres em situação de monoparentalidade
1.3 - «Destituição» **p. 64**
1.3.1 – Crianças (sobretudo pertencentes a famílias desestruturadas)
1.3.2 - Indivíduos com deficiências e incapacidades (dependentes)
1.3.3 – Portadores de doenças estigmatizadas socialmente e indivíduos com modos de vida marginais
1.3.3.1 - Toxicodependentes
1.3.3.2 – Doentes de HIV/SIDA
1.3.3.3 – Reclusos e ex-reclusos
1.3.3.4 – Sem-abrigo

Capítulo 2 - Pobreza e condições de vida
2.1 – Portugal no contexto da Europa **p. 90**
2.2 – Distribuição do rendimento e pobreza em Portugal **p. 92**
2.2.1 – Análise geral das desigualdades do rendimento e da pobreza em Portugal
2.2.2 – Trabalhadores de baixos salários e pensionistas
2.3 – Outras dimensões da pobreza. Uma análise complementar das condições de vida **p. 98**
2.3.1 – A protecção social e as transferências sociais
2.3.2 – Educação e emprego
2.3.3 – Habitação
2.3.4 - Saúde

Capítulo 3 - Espacialização da pobreza **p. 109**

Parte IV - Avaliação de Diferentes Medidas e Serviços, no Âmbito da Acção Social: Da Coerência e da Eficácia - Breve Apresentação das Diferentes Medidas e Serviços

Capítulo 1 – Atendimento/Acompanhamento Social
1.1 – Fundamentos **p. 116**
1.2 - Os benefícios **p. 117**
1.3 - A gestão, o acompanhamento, a avaliação **p. 117**
1.4 – O financiamento **p. 118**

Capítulo 2 - Programa de Luta Contra a Pobreza - PLCP
2.1 – Fundamentos **p. 120**
2.2 - Os benefícios **p. 122**
2.3 - A gestão, o acompanhamento, a avaliação **p. 123**
2.4 – O financiamento **p. 124**
2.5 - Distribuição geográfica dos projectos **p. 124**

Capítulo 3 - Subprograma Integrar
3.1 – Fundamentos **p. 128**
3.2 - Os benefícios **p. 129**
3.3 - A gestão, o acompanhamento, a avaliação **p. 129**
3.4 – O financiamento **p. 130**
3.5 – Distribuição geográfica dos projectos, por medidas do Programa **p. 133**
3.5.1 - Medida 1 – *Apoio ao Desenvolvimento Social*
3.5.2 – Medida 2 – *Integração Económica e Social dos Desempregados de Longa Duração*
3.5.3 – Medida 3 – *Integração Económica e Social de Pessoas Portadoras de Deficiência*
3.5.4 – Medida 4 – *Integração Económica e Social de Grupos Desfavorecidos*
3.5.5 – Medida 5 – *Construção e Adaptação de Infraestruturas e Equipamentos de Apoio - Vertente FEDER*

Capítulo 4 – Rendimento Mínimo Garantido - RMG
4.1 – Fundamentos **p. 137**
4.2 - Os benefícios **p. 138**
4.3 - A gestão, o acompanhamento, a avaliação **p. 138**
4.4 – O financiamento **p. 139**
4.5 – As parcerias **p. 139**

Capítulo 5 - Programa de Apoio Integrado a Idosos – PAII
5.1 – Fundamentos **p. 141**
5.2 - Os benefícios **p. 142**
5.3 - A gestão, o acompanhamento, a avaliação **p. 142**
5.4 – O financiamento **p. 143**
5.5 - Distribuição geográfica dos projectos de promoção local **p. 144**
5.5.1 - Serviço de Apoio Domiciliário – SAD
5.5.2 – Centro de Apoio a Dependentes – CAD
5.5.3 - Formação de Recursos Humanos – FORHUM
5.6 – Referências aos projectos de promoção central **p. 147**
5.6.1 - Passes Terceira Idade
5.6.2 – Serviço Telealarme – STA
5.6.3 – Saúde e Termalismo
5.6.4 – Turismo Terceira Idade e Turismo Sénior

Capítulo 6 - Programa Ser Criança
6.1 Fundamentos **p. 151**
6.2 - Os benefícios **p. 152**
6.3 - A gestão, o acompanhamento, a avaliação **p. 152**
6.4 – O financiamento **p. 153**
6.5 – Distribuição geográfica dos projectos **p. 154**

Capítulo 7 – Programa Rede Social
7.1 – Fundamentos **p. 155**

7.2 - Os benefícios **p. 156**
7.3 - A gestão, o acompanhamento, a avaliação **p. 156**
7.4 – O financiamento **p. 157**

Capítulo 8 – Uma reflexão sobre a coerência
8.1 – Coerência interna das diferentes medidas **p. 158**
8.1.1 - Atendimento/Acompanhamento Social
8.1.2 – Programa de Luta Contra a Pobreza - PLCP
8.1.3 - Subprograma Integrar
8.1.4 – Rendimento Mínimo Garantido – RMG
8.1.5 - Programa de Apoio Integrado a Idosos – PAII
8.1.6 - Programa Ser Criança
8.1.7 – Programa Rede Social
8.2 – Coerência entre medidas **p. 170**

Capítulo 9 – Uma aproximação à eficácia das diferentes medidas e serviços **p. 181**

Parte V – O Impacto das Medidas/Serviços - Estudo de Casos: O Concelho da Amadora e o Concelho de Vinhais

Capítulo 1 - A metodologia utilizada **p. 191**

Capítulo 2 – Estudo de caso: O Concelho da Amadora
2.1 – Uma breve contextualização - Amadora, um concelho com um quarto de século **p. 193**
2.2 – Caracterização demográfica **p. 193**
2.2.1 - A população residente - Uma população envelhecida
2.2.2 - As migrações no aumento populacional
2.2.3 - As famílias e as mudanças nas estruturas familiares
2.3 – Caracterização social **p. 199**
2.3.1 – Os pensionistas
2.3.2 – Os beneficiários do Atendimento/Acompanhamento Social e do RMG
2.3.3 – Educação
2.3.3.1 – Insucesso escolar
2.3.3.2 – Abandono do sistema de ensino
2.3.4 – Habitação
2.3.4.1 – Bairros degradados
2.3.4.2 – Alguns indicadores de conforto
2.4 – Caracterização económica **p. 207**
2.4.1 – População activa
2.4.2 – Desemprego
2.4.3 - Estrutura económica

2.5 – O impacto dos projectos implementados e dos serviços prestados **p. 210**
2.5.1 – A opinião dos beneficiários
2.5.1.1 – Atendimento/Acompanhamento Social
2.5.1.2 – Programa de Luta Contra a Pobreza – PLCP
2.5.1.3 – Subprograma Integrar
2.5.1.4 – Rendimento Mínimo Garantido – RMG
2.5.1.5 – Programa de Apoio Integrado a Idosos – PAII
2.5.1.6 – Programa Ser Criança
2.5.2 – A opinião de promotores, de parceiros e de técnicos dos projectos implementados e dos técnicos do serviço de Atendimento/Acompanhamento Social e do responsável da CLA / RMG **p. 219**
2.5.2.1 – Atendimento/Acompanhamento Social
2.5.2.2 – Programa de Luta Contra a Pobreza – PLCP
2.5.2.3 – Subprograma Integrar
2.5.2.4 - Rendimento Mínimo Garantido – RMG
2.5.2.5 – Programa de Apoio Integrado a Idosos – PAII
2.5.2.6 - Programa Ser Criança
2.5.2.7 – Programa Rede Social

Capítulo 3 – Estudo de caso: O Concelho de Vinhais
3.1 – Uma breve contextualização - Vinhais, um concelho com séculos de história **p. 226**
3.2 – Caracterização demográfica **p. 227**
3.2.1 – A população residente - Uma população muito envelhecida
3.2.2 – As famílias e as mudanças nas estruturas familiares
3.3 – Caracterização social **p. 232**
3.3.1 – Os pensionistas
3.3.2 – Os beneficiários do Atendimento/Acompanhamento Social e do RMG
3.3.3 – Educação
3.3.4 – Habitação
3.4 – Caracterização económica **p. 236**
3.4.1 – População activa – emprego/desemprego
3.4.2 – Estrutura económica
3.5 – O impacto dos projectos implementados e dos serviços prestados **p. 238**
3.5.1 - A opinião dos beneficiários
3.5.1.1 – Atendimento/Acompanhamento Social
3.5.1.2 – Programa de Luta Contra a Pobreza – PLCP
3.5.1.3 – Rendimento Mínimo Garantido – RMG
3.5.1.4 – Programa Ser Criança
3.5.2 – A opinião de promotores, de parceiros e de técnicos dos projectos implementados e de técnicos e responsáveis locais dos serviços de Atendimento/Acompanhamento Social e do responsável local da CLA / RMG **p. 245**
3.5.2.1 – Atendimento/Acompanhamento Social
3.5.2.2 – Programa de Luta Contra a Pobreza – PLCP
3.5.2.3 - Rendimento Mínimo Garantido – RMG
3.5.2.4 - Programa Ser Criança
3.5.2.5 – Programa Rede Social

Parte VI – Os Problemas Identificados, Reflexões Finais e Algumas Recomendações

Capítulo 1 – Os problemas identificados **p. 249**

Capítulo 2 – Reflexões finais e algumas recomendações **p. 251**

Bibliografia **p. 259**

Índice de Quadros

Parte III

Capítulo 1

Quadro 1 – Estrangeiros Residentes em Portugal, 1995 **p. 58**

Quadro 1 a) – Estrangeiros Residentes em Portugal, 2001 **p. 60**

Quadro 2 – Pensionistas por Tipo de Pensão **p. 62**

Quadro 3 – Núcleos Monoparentais em Portugal **p. 62**

Quadro 4 – Famílias Monoparentais, segundo a Dimensão **p. 63**

Quadro 5 – Famílias Monoparentais e Nível de Ensino **p. 63**

Quadro 6 – Famílias Monoparentais e Actividade Económica e Sexo do Representante da Família **p. 64**

Quadro 7 – Crianças e Jovens **p. 65**

Quadro 8 – Evolução dos Indices de Dependência **p. 66**

Quadro 9 – Evolução Demográfica **p. 66**

Quadro 10 – Taxa de Mortalidade **p. 66**

Quadro 11 – Taxa de Natalidade **p. 67**

Quadro 12 – Famílias com Menores de 15 Anos, conforme a Composição das Famílias **p. 67**

Quadro 13 – Famílias Clássicas, segundo a Dimensão, por Região, 1991 **p. 68**

Quadro 13 a) – Famílias Clássicas, segundo a sua Dimensão, por Região, 2001 **p. 68**

Quadro 14 – Nados-Vivos por Idade da Mãe, Menor **p. 69**

Quadro 15 – Processos e Situações que Levaram a Intervenção do Tribunal de Menores, 2000 **p. 70**

Quadro 16 – Medidas Tomadas pelos Tribunais **p. 71**

Quadro 17 – Distribuição da Deficiência/Incapacidade por Distritos do Continente e por Regiões Autónomas **p. 73**

Quadro 18 – População Residente Deficiente com15 ou + Anos, segundo o Tipo de Defic e Sexo, por Condição perante a Actividade Económica **p. 74**

Quadro 19 - População Residente Deficiente com15 ou + Anos, por Principal Meio de Vida **p. 74**

Quadro 20 – Complemento por Dependência, nos Anos 2000 e 2001, por Tipo de Pensão, Distrito e Regime da S.S. **p. 76**

Quadro 21 – Presumíveis Infractores (Consumidores, Traficantes e Traf.-Cons), segundo o Ano, por Grupo Etário. p**. 77**

Quadro 22 – Presumíveis Infractores (Consumidores, Traficantes e Traf.-Cons), por Sexo, segundo o Ano **p. 77**

Quadro 23 – Presumíveis Infractores (Consumidores, Traficantes e Traf.-Cons), por Zona Geográfica **p. 78**

Quadro 24 - Toxicodependentes, Utentes em Primeiras Consultas, segundo o Ano, por Direcção Regional (rede pública do SPTT) **p. 78**

Quadro 25 – Casos de VIH/SIDA Notificados Anualmente, 1991/2001 **p. 79**

Quadro 26 – Distribuição dos Casos de SIDA (n.º de casos vivos e n.º de casos mortos), por Ano e por Sexo **p. 80**

Quadro 27 – Casos de SIDA por Ano de Diagnóstico e Grupo Etário **p. 80**

Quadro 28 – Evolução do Número de Recorrências aos Serviços de Acção Social **p. 81**

Quadro 29 – Pessoas Apoiadas pelos Serviços de Acção Social, por Região e Tipo de Apoio na Vertente Subs. Eventuais, 2000 **p. 82**

Quadro 30 – Situação Profissional e Incidência da Via de Contágio, 2000 **p. 82**

Quadro 31 – Reclusos por Grupos Etários **p. 83**

Quadro 32 – Reclusos, segundo o Sexo e Escalões Etários, por Nacionalidade **p. 83**

Quadro 33 – Reclusos, segundo a Situação Penal, em Formação e em Actividade, por Espécies de Estabelecimento **p. 84**

Quadro 34 – Sem-abrigo, segundo o Sexo por Regiões **p. 86**

Quadro 35 – Sem-abrigo, por Grupos de Idade e Sexo **p. 86**

Capítulo 2

Quadro 36 – Risco de Pobreza na UE15 **p. 91**

Quadro 37 – Desigualdade na Distribuição do Rendimento na UE15 **p. 91**

Quadro 38 – Distribuição Individual do Rendimento Disponível por Adulto Equivalente na Segunda Metade da Década de 90 **p. 93**

Quadro 39 – Incidência e Dinâmica Anual da Pobreza (%) **p. 94**

Quadro 40 – Distribuição Individual do Rendimento Disponível por Adulto Equivalente, Incidência da Pobreza **p. 94**

Quadro 41 – Distribuição Individual do Rendimento Disponível por Adulto Equivalente, Medidas de Pobreza **p. 95**

Quadro 42 – Probabilidade de Persistência em Situação de Pobreza, por Duração Anterior de Pobreza **p. 95**

Quadro 43 – Distribuição dos Indivíduos por Principal Fonte de Rendimento do ADP (agregado doméstico privado) 1994/95 **p. 96**

Quadro 43 a) – Distribuição dos Indivíduos por Principal Fonte de Rendimento do ADP (agregado doméstico privado) 2000 **p. 96**

Quadro 44 – Trabalhadores de Baixos Salários e Desigualdades Salariais em Portugal, 1994-1998, **p. 97**

Quadro 45 – Pensões Médias e Pensões Mínimas, no Início e na Segunda Metade da Década de 90 e em 2000 **p. 98**

Quadro 46 – Despesas com a Protecção Social em % do PIB, nos Países da EU **p.99**

Quadro 47 – Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) **p. 100**

Quadro 48 – Evolução das Despesas da Segurança Social **p. 100**

Quadro 49 - Evolução das Despesas Correntes **p. 101**

Quadro 50 - Trabalhadores por Conta de Outrem por Níveis de Qualificação **p. 102**

Quadro 51 – Nível de Instrução da População Portuguesa **p. 102**

Quadro 52 – Taxas de Analfabetismo por Região **p. 102**

Quadro 53 – População por Qualificação Académica e Sexo, 1991 **p. 103**

Quadro 53 a) - Nível de Ensino da População Portuguesa, segundo o Sexo, 2001 **p. 103**

Quadro 54 – População segundo a Condição perante o Trabalho **p. 103**

Quadro 55 – Emprego na EU, 2000 **p. 104**

Quadro 56 – População Empregada, segundo a Situação na Profissão **p. 104**

Quadro 57 – Caracterização do Desemprego **p. 105**

Quadro 58 – Tipo de Alojamento **p. 105**

Quadro 59 – Alojamentos Familiares Clássicos Ocupados, segundo as Instalações Existentes **p. 106**

Quadro 60 – Alojamentos que Dispõem de: **p. 106**

Quadro 61 – Esperança de Vida e sua Evolução **p. 107**

Quadro 62 – Taxa de Mortalidade Infantil **p. 108**

Parte IV

Capítulo 1

Quadro 63 – Despesas da Acção Social na Segunda Metade da Década de 90, a preços correntes **p. 119**

Quadro 64 – Despesa com Acção Social por Áreas de Intervenção na Segunda Metade da Década de 90, a preços correntes **p. 119**

Capítulo 2

Quadro 65 – Despesa com Proj. Acção-Pesquisa Luta Contra a Pobreza na Seg. Metade da Década de 90, a preços correntes **p. 124**

Quadro 66 – Distribuição Geográfica dos Projectos, por Distrito e por Região (Comissariados) **p. 126**

Quadro 67 – Distribuição Geográfica dos Projectos, em Execução, Ano a Ano, no Continente **p. 127**

Capítulo 3

Quadro 68 – Despesa Pública Programada e Executada por Ano, a preços correntes (esc.) **p. 131**

Quadro 69 – Despesa Pública Programada e Executada por Ano, a preços correntes (esc.) **p. 131**

Quadro 70 – Despesa Pública Programada e Executada por Ano, a preços correntes (esc.) **p. 131**

Quadro 71 – Despesa Pública, Programada e Executada por Ano, a preços correntes (esc.) **p. 132**

Quadro 72 – Execução Orçamental na Vertente FSE **p. 132**

Quadro 73 – Distribuição Regional dos Projectos por Linhas de Acção **p. 134**

Quadro 74 – Entidades Promotoras por Região **p. 135**

Quadro 75 – Tipo de Entidade Executora **p. 135**

Quadro 76 – Projectos, segundo o Tipo de Intervenção **p. 136**

Capítulo 4

Quadro 77 – Despesas com a Prestação RMG, na Seg. Metade da Década de 90, 1997-2000, a preços correntes **p. 139**

Quadro 78 – Distribuição Regional dos Parceiros não Obrigatórios das CLA **p. 140**

Capítulo 5

Quadro 79 – Receitas do JOKER, 1994-2000 **p. 143**

Quadro 80 – Despesas com o PAII na Segunda Metade da Década de 90 (em milhares de esc) **p. 144**

Quadro 81 – Distribuição Geográfica dos Projectos SAD Avaliados, Ano a Ano **p. 144**

Quadro 82 – Distribuição Geográfica dos Projectos CAD Avaliados, Ano a Ano **p. 145**

Quadro 83 – Distribuição Geográfica dos Projectos FORHUM Avaliados, Ano a Ano **p. 146**

Quadro 84 – Escalões de Rendimento e Valor a pagar pelo Utente **p. 149**

Capítulo 6

Quadro 85 – Despesas com os Projectos Ser Criança, 1996-2000 **p. 154**

Quadro 86 – Dados Globais sobre o Programa, 1996-1998 **p. 154**

Parte IV

Capítulo 8

Quadro 87 – Programas e Iniciativas Nacionais e Comunitárias com Complementaridades Registadas **p. 174**

Quadro 88 – Projectos Medida 5 Complementados por Projectos FSE **p. 174**

Parte V

Quadro 89 – Variação Percentual do Total da População Estrangeira no Concelho da Amadora, 1991/2001 **p. 195**

Quadro 90 – População Residente, segundo a Nacionalidade, por Freguesia, 1991/2001 **p. 196**

Quadro 91 – Famílias Residentes em Portugal e no Concelho da Amadora, por Tipo de Família, 1991/2001 **p. 197**

Quadro 92 – Pessoas a Viverem Sós, no Concelho da Amadora e Portugal, por Grupo Etário, 2001 **p. 197**

Quadro 93 – Beneficiários de RMG no Concelho da Amadora **p. 200**

Quadro 94 – Alguns Indicadores de Escolarização, 1981, 1991 e 2001 **p. 201**

Quadro 95 – Taxa de Analfabetismo Registada no Concelho da Amadora e Grande Lisboa, 1991/ 2001 **p. 201**

Quadro 96 – Alunos a frequentar o Ensino Básico, segundo as Idades, no Concelho da Amadora **p. 202**

Quadro 97 – Abandono Escolar Precoce – Crianças entre os 10 e os 15 Anos que saíram da Escola sem concluir o 9.º Ano de Escolaridade Obrigatória e Respectiva Taxa no Concelho da Amadora **p. 203**

Quadro 98 – Alojamentos Familiares no Concelho da Amadora, segundo o Tipo, 1991/2001 **p. 203**

Quadro 99 – Alojamentos Familiares no Concelho da Amadora, segundo a Forma de Ocupação, 1991/2001 **p. 204**

Quadro 100 – Alojamentos Familiares Vagos no Concelho da Amadora, 1991/2001 **p. 204**

Quadro 101 – Pessoas Residentes em Barracas, segundo o Número de Famílias Clássicas e Pessoas Residentes, 2001 **p. 205**

Quadro 102 – Alojamentos Familiares de Residência Habitual, no Concelho da Amadora, segundo a Inexistência de Infra-estruturas Básicas, 1991/2001 **p. 206**

Quadro 103 – População Residente Activa, 2001 **p. 207**

Quadro 104 – Estrutura do Pessoal ao Serviço, no Concelho da Amadora, por Grandes Sectores de Actividade **p. 208**

Quadro 105 – Repartição Sectorial da População Residente Empregada, 1991/2001 **p. 208**

Quadro 106 – Evolução da Estrutura dos Estabelecimentos, no Concelho da Amadora, por Grandes Sectores de Actividade **p. 209**

Quadro 107 – B.º do Atendimento/Acompanhamento Social, Inquiridos no Concelho da Amadora, por Sexo e por Grupo Etário **p. 210**

Quadro 108 – N.º de Famílias, segundo o Tipo de Família **p. 210**

Quadro 109 – B.º PLCP Inquiridos, por Sexo e Grupo Etário **p. 211**

Quadro 110 – N.º de Famílias, segundo o Tipo de Família **p. 212**

Quadro 111 – B.º Integrar Inquiridos, por Sexo e Grupo Etário **p. 213**

Quadro 112 – N.º de Famílias, segundo o Tipo de Família **p. 213**

Quadro 113 – B.º RMG Inquiridos, por Sexo e Grupo Etário **p. 214**

Quadro 114 – N.º de Famílias, segundo o Tipo de Família **p. 215**

Quadro 115 – B.º PAII Inquiridos, segundo o Tipo de Família **p. 216**

Quadro 116 – N.º de Famílias, segundo o Tipo de Família **p. 216**

Quadro 117 – Representantes da Família/Jovens B.º do "Ser Criança", Inquiridos, por Sexo e Grupo Etário **p. 217**

Quadro 118 – N.º de Famílias, segundo o Tipo de Família **p. 218**

Capítulo 3

Quadro 119 – População Residente no Continente e na Região Norte **p. 227**

Quadro 120 – População Residente na Região Norte e na Sub-região Alto Trás-os-Montes em 1991 e 2001, por Grupos Etários **p. 227**

Quadro 121 – N.º de Habitantes por Concelho, no Distrito de Bragança **p. 228**

Quadro 122 – Evolução da População Residente no Distrito de Bragança e do Peso da População na População do País **p. 228**

Quadro 123 – População Residente no Concelho de Vinhais e sua Evolução **p. 228**

Quadro 124 – População do Concelho de Vinhais, por Grupo Etário **p. 229**

Quadro 125 – Variação da População em Portugal **p. 229**

Quadro 126 – Variação da População no Concelho de Vinhais, por Grupo Etário **p. 230**

Quadro 127 – Índice de Envelhecimento e Índice de Dependência **p. 230**

Quadro 128 – Saldo Migratório 1991/2001 **p. 230**

Quadro 129 – Taxa de Natalidade e Taxa de Mortalidade, 2001 **p. 231**

Quadro 130 – Famílias Residentes no Concelho de Vinhais, por Tipo de Família **p. 231**

Quadro 131 – Pessoas a Viverem Sós no Concelho de Vinhais, por Grupo Etário e Sexo, 2001 **p. 232**

Quadro 132 – Famílias com Crianças e Idosos no Total das Famílias no Concelho de Vinhais, 1991 e 2001 (%) **p. 232**

Quadro 133 – Pensionistas por Tipo de Pensão, 2001 **p. 232**

Quadro 134 – B.º Atendimento/Acompanhamento Social, 1995-2001 **p. 233**

Quadro 135 – Beneficiários RMG, em Dezembro/2000, por Concelho, no Distrito de Bragança **p. 234**

Quadro 136 – Nível de Ensino da População Residente, segundo o Sexo, 2001 **p. 234**

Quadro 137 – Taxa de Analfabetismo **p. 234**

Quadro 138 – Tipo de Alojamento, 2001 **p. 235**

Quadro 139 – Alojamento Clássico, segundo o Regime de Ocupação, 2001 **p. 235**

Quadro 140 – Aloj. Familiares de Residência Habitual e as Infra-estruturas Básicas Existentes **p. 235**

Quadro 141 – Edifícios, segundo a Época de Construção **p. 236**

Quadro 142 – Pop. Activa (Emp e Desemp) em 1991 e 2001 **p. 236**

Quadro 143 – População Res. Empregada, por Sector de Actividade e Sexo, 1991 **p. 236**

Quadro 144 – Situação na Profissão da População Residente, 1991 e 2001 **p. 237**

Quadro 145 – Principal Meio de Vida da População Residente, 1991 e 2001 **p. 237**

Quadro 146 – B.º Atendimento/Acompanhamento Social, Inquiridos no Concelho de Vinhais, por Sexo e Grupo Etário **p. 239**

Quadro 147 – N.º de Famílias, segundo o Tipo de Família **p. 239**

Quadro 148 – B.º PLCP Inquiridos, por Sexo e Grupo Etário **p. 240**

Quadro 149 – N.º de Famílias, segundo o Tipo de Família **p. 241**

Quadro 150 – B.º RMG, Inquiridos, por Sexo e Grupo Etário **p. 241**

Quadro 151 – N.º de Famílias, segundo o Tipo de Família **p. 242**

Quadro 152 – Representante da Família/B.º Ser Criança, por Sexo e Grupo Etário **p. 243**

Quadro 153 – N.º de Famílias, segundo o Tipo de Família **p. 243**

Índice de Gráficos

Parte III

Capítulo 3

Gráfico 1 – Risco de Pobreza do Indivíduo, por Região (NUTSII) **p. 109**

Gráfico 2 – Distribuição dos Agregados Familiares **p. 110**

Gráfico 3 – Risco de Pobreza do Indivíduo nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, no Total e por Grupos de Idade, 2000 **p. 111**

Gráfico 4 – Risco de Pobreza do Indivíduo por Zona de Residência **p. 112**

Parte V

Capítulo 2

Gráfico 5 – População Residente no Concelho da Amadora, por Grupos Etários, 2001, (%) **p. 194**

Gráfico 6 – População Residente no Concelho da Amadora com 65 e mais Anos, por Grupos Etários e Sexo (%) **p. 194**

Gráfico 7 – Pessoas a Viverem Sós, no Concelho da Amadora, por Grupo Etário e Sexo, 2001 **p. 198**

Gráfico 8 – Famílias com Crianças e Idosos no Total das Famílias, no Concelho da Amadora, 1991 e 2001, (%) **p. 199**

Gráfico 9 – Percentagem de Pensionistas, no Concelho da Amadora, por Tipo de Pensão **p. 199**

Introdução

A literatura sobre o tema da avaliação restringiu-se até há relativamente poucos anos atrás à área económica e mesmo quando os métodos avaliativos foram além dos programas económicos, a prática centrou-se em programas educativos. No domínio do social, apesar de já nos anos 60 do passado século se falar da necessidade e da importância da avaliação, só mais tarde se procurou elaborar propostas de avaliação aplicáveis a programas e serviços de acção social.

Assim, em Portugal, como aliás em outros países não existe na área do social uma larga tradição de avaliação. A avaliação não é feita ainda de forma sistemática e muitas vezes os programas e projectos poderão ser avaliados, enfatizando os êxitos e minimizando os fracassos.

A avaliação, é entendida por nós como uma forma de pesquisa social aplicada, devendo ser desenvolvida de uma forma sistemática, planeada e dirigida, de modo a servir de base para uma tomada de decisão fundamentada ou de outro modo, para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos factores associados ao êxito ou ao fracasso dos resultados das acções implementadas.

A avaliação permite-nos identificar problemas que possam existir na promoção e implementação de projectos e na coordenação que é feita e desse modo, podem ser propostas medidas com o objectivo da sua resolução, nomeadamente pelo reforço da articulação entre serviços da Administração Pública e desta com a sociedade civil.

É, portanto importante, em nosso entender, avaliar, de forma integrada, o que tem sido feito no sentido da erradicação da pobreza e exclusão social, concretamente, como têm as políticas sociais desenvolvidas, contribuído para o estado da sociedade, podendo com isso, contribuir para a fundamentação técnico-científica da tomada de decisão política de novas políticas, desenhando alternativas e modelando ou construindo novos cenários de bem-estar social e de atenuação de desigualdades.

É uma tarefa importante, que pode ajudar a tornar a administração mais transparente, respondendo deste modo a uma crescente exigência de difusão de conhecimento e de informação, os quais constituem instrumentos fundamentais para uma participação fundamentada e interessada dos cidadãos e das instituições nos processos de decisão.

A acção desenvolvida no âmbito dos programas e serviços exige cada vez mais uma avaliação, evitando o medo que ela contempla, criando uma postura de auto-avaliação, em que todos os agentes são envolvidos num processo de reflexão permanente na análise do que foi feito e que deve conduzir a um conhecimento dos impactos produzidos nas pessoas, mas também daquilo que pode ou deve ser alterado no curso da acção. Os estudos deste tipo não são da área exclusiva de académicos e é cada vez mais evidente que a observação técnico-científica, a análise e o estudo das diferentes áreas, económica, cultural e social tende a ser uma questão importante da actividade da “tecnoestrutura” do Estado.

Com este trabalho, pretendemos fazer uma abordagem sobre o modo como a sociedade portuguesa evoluiu na segunda metade da década de 90 do século XX, no que respeita à pobreza e exclusão social e sobre a eficácia de políticas sociais no combate a essa realidade, numa análise de políticas sociais na relação com a pobreza e exclusão social, particularmente no período de duração do QCAII (1995-2000).
Mais especificamente, pretendemos:

- Avaliar a complementaridade entre as diferentes medidas e a articulação entre os diversos serviços (da Administração Pública e da sociedade civil) – avaliação da coerência.

- Avaliar da eficácia de medidas e serviços, no âmbito da Acção Social

- Identificar as possíveis mudanças em situações de pobreza da população alvo de medidas de política de combate à pobreza e exclusão social, estudando o impacto dessas medidas em duas zonas do País, um concelho rural e um urbano e bem assim, as possíveis mudanças de comportamento e atitudes das pessoas implicadas e da sociedade a respeito do problema da pobreza e exclusão social

- Conhecer o "estado das coisas" no domínio da avaliação das políticas visando combater/erradicar a pobreza e exclusão social

- Concorrer para a formação de uma consciência colectiva sobre o fenómeno e servir de base a uma tomada de decisões fundamentada na concepção de novas medidas de política e/ou contribuir para solucionar problemas que sempre surgem no curso da execução das medidas de política.

Trata-se de um estudo, feito de forma integrada e que incidirá sobre instrumentos de política de combate à pobreza e exclusão social como:

O **Atendimento/Acompanhamento Social**, "uma resposta que visa apoiar as pessoas e as famílias em dificuldade, na prevenção e/ou resolução de problemas geradores e gerados por situações de exclusão, assente numa relação de reciprocidade técnico/utente, tendo em vista a promoção de condições facilitadoras da sua inserção, através, nomeadamente, do apoio à elaboração e acompanhamento de um projecto de vida" (DGAS, Respostas Sociais – Serviços e Equipamentos – Nomenclaturas/Conceitos, 2000).
Trata-se de uma resposta prestada nos serviços de Acção Social/Segurança Social dos Centros Distritais de Segurança Social, nas Autarquias e instituições privadas sem fins lucrativos, com acordo com a Acção Social/Segurança Social, mas que aqui estudaremos apenas, no que respeita aos Centros Distritais de Segurança Social;

O **Programa de Luta Contra a Pobreza,** um programa iniciado em Fevereiro de 1990 em que o Estado português assume integralmente o seu financiamento; um instrumento renovado de política social territorial, abrangendo pessoas e áreas de grande vulnerabilidade à pobreza e exclusão social;

O **Subprograma Integrar**, do Programa Saúde e Integração Social – QCA II – Eixo 3 "Melhorar a Qualidade de Vida e a Coesão Social", visa promover a integração

económica e social dos grupos mais desfavorecidos da população, com prioridade para áreas urbanas ou suburbanas degradadas ou zonas rurais empobrecidas;

O **Rendimento Mínimo Garantido (RMG),** uma resposta de política social, criada em Junho de 1996, que tenta satisfazer as necessidades básicas, sob a forma de uma prestação pecuniária e a inserção social e laboral dos indivíduos e,

Programas específicos, como:

O **Programa de Apoio Integrado a Idosos – PAII**, um programa criado em Julho de 1994, de apoio a idosos e às famílias, visando particularmente manter a autonomia do idoso no domicílio e assegurar a sua mobilidade e acessibilidade a benefícios e serviços;

O **Programa Ser Criança**, criado em Dezembro de 1995, visando, na sua fase experimental, a integração familiar e sócio-educativa de crianças em risco de exclusão e marginalização social e familiar, num contexto de novas políticas sociais, inclui a possibilidade de concretização de projectos para jovens em situação de risco social, ou evidenciando condutas anti-sociais ou desviantes, em articulação com as Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em Risco e os Conselhos de Acção Social (CLAS), quando existam;

A **"Rede Social**", uma medida social activa, criada em Novembro de 1997, visando ultrapassar um constrangimento existente na intervenção social, que é a ausência de planificação integrada das respostas no plano local e que, ao promover a construção de planos integrados de base territorial, favorece a articulação e adaptação das políticas de âmbito nacional aos problemas e necessidades locais, podendo progressivamente articular-se com outros instrumentos de planeamento, como os Planos estratégicos e os Planos Directores Municipais, para uma maior eficácia na erradicação da pobreza e exclusão social e a promoção do desenvolvimento social.

Abrangerá um período equivalente à duração do QCAII (1995-2000), por se tratar de um período ainda pouco estudado e por entendermos que o impacto das medidas não se pode conhecer de imediato à conclusão das acções implementadas, havendo efeitos que só se podem conhecer no médio prazo (mais ou menos 5 anos).

Como a pobreza se distribui diferentemente em território urbano e território rural, o estudo de impacto centrar-se-á em dois concelhos do país, com incidência de pobreza e/ou de projectos: um, de cariz rural, na Região Norte, no distrito de Bragança, (Vinhais) uma das zonas mais pobres do país e um urbano na Região de Lisboa e Vale do Tejo, na Área Metropolitana de Lisboa, e distrito de Lisboa, o concelho da Amadora.

Bragança, é uma zona que reflecte bem a tão falada dicotomia existente entre o nível de desenvolvimento da zona litoral e da zona interior do país. Onde, no entanto, o seu peso aumentou no total da receita liquidada/cobrada no país entre 1990 e 1997, embora na ordenação relativa das regiões se mantenha nos últimos quatro lugares. Um dos distritos que liquidam/cobram menos em termos per capita, ou seja, um dos distritos com menos capacidade económica per capita.

Um dos distritos de menor desenvolvimento relativo (que liquidam/cobram menor receita fiscal em termos absolutos e/ou per capita), com uma estrutura fiscal que comparada com a média nacional, detém, genericamente, um peso significativo em imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS), um peso mais baixo em imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas (IRC), um peso relativamente acentuado em Contribuição Autárquica (CA), uma importância relativamente pouco significativa em SISA (recai sobre as transmissões de imóveis a título oneroso), ou seja, um padrão de estrutura fiscal que traduz a importância dos rendimentos pessoais, o fraco grau de industrialização e terciarização e, logo, o forte grau de ruralidade, o fraco dinamismo habitacional e de mobilidade dos indivíduos, bem como uma limitada diversificação das fontes de receita fiscal.
Neste distrito, Vinhais é um concelho marcadamente rural, com 8 395 habitantes a residir em zonas rurais (79% da população residente), representando os trabalhadores agrícolas 60% da população. Um concelho com um acentuado envelhecimento, que tem vindo a perder população desde 1991 (de 16 142 em 1981, para 12 727 em 1991 e 10 646 em 2001), em que 4 781 habitantes são pensionistas (44,9%, sendo 63,7% por velhice). Um concelho que tendo uma grande incidência de pobreza, apresenta também, alguma actividade em Projectos de prevenção e luta contra a pobreza e exclusão social.

Na Região de Lisboa e Vale do Tejo, muitos dos problemas concentram-se na Área Metropolitana de Lisboa, a qual reunindo (juntamente com a AM Porto) grande parte dos recursos económicos do país e por isso, constituindo um contexto privilegiado do ponto de vista de infra-estruturas e serviços disponíveis, é também, apesar disso, uma zona onde os contrastes sociais são mais fortes em condições de vida, opondo populações de nível de vida bastante acima da média nacional a populações onde é significativa a incidência de pobreza e exclusão social.
Na Área Metropolitana de Lisboa a densidade populacional é muito superior à verificada no país e descendo ao nível concelhio, o concelho da Amadora é o que apresenta a maior densidade populacional. Um concelho onde os problemas habitacionais são grandes.

Um concelho de criação recente (Setembro de 1979), composto por 11 freguesias, 3 das quais se constituíram como tal apenas em 1997, onde em 2001 residiam 175 872 habitantes.
Um concelho, em que a população idosa residente assistiu a um aumento entre 1991 e 2001 de 55,4%.
À semelhança da AML, uma das zonas do país onde se têm feito sentir os mais intensos movimentos da população. Os fluxos migratórios são um factor importante no crescimento populacional e, embora na última década, o total da população tenha diminuído, o número de estrangeiros aumentou em 133,6%.

Um concelho que, relativamente à sua estrutura económica tem vindo a sofrer alterações significativas, passando de um processo de desindustrialização para um processo de terciarização acentuada, com o sector secundário a ocupar em 1992 cerca de 51% do pessoal ao serviço quando o sector terciário ocupava menos de metade (48,5%) para em 2000 ocupar apenas 36% do pessoal ao serviço ao mesmo tempo que o sector terciário representava 64%. Um concelho profundamente urbano, com um sector primário marcadamente residual, um sector secundário ainda significativo e com um sector terciário em grande expansão e já muito acentuado.

Na parte I, faremos um enquadramento teórico, da criação do Estado Providência às políticas sociais e políticas de combate à pobreza e exclusão social, em Portugal e na Europa com particular ênfase no ano de 2000 o qual marca o fim do período em estudo e cujas directrizes europeias do primeiro semestre desse ano, marcam os nossos dias.

Na parte II, discutiremos a pertinência dos conceitos de pobreza e exclusão social na análise da política social e o conceito de avaliação tendo em conta os vários tipos e metodologias de medição da pobreza e da análise da exclusão social.

Na parte III, discutiremos alguns factores que podem determinar o fenómeno da pobreza e exclusão social em Portugal; a pobreza segundo as condições de vida e, como se distribui em Portugal na segunda metade da década de 90, numa perspectiva de análise de grande importância, a espacialização da mesma.

Na parte IV, faremos uma apresentação das medidas de combate à pobreza e exclusão social implementadas nesse período, considerando os seus fundamentos, os benefícios concedidos, a gestão, o acompanhamento e avaliação, o seu financiamento e a distribuição geográfica dos projectos. Estudaremos a coerência interna de cada medida/serviço e a coerência entre eles(as) e faremos uma aproximação à eficácia dessas medidas e serviços.

Na parte V analisaremos o impacto das medidas implementadas no concelho da Amadora e no concelho de Vinhais, procurando dar conta das expectativas, significados e perspectivas dos diversos actores, utilizando na recolha de dados, o inquérito por questionário a utilizadores/beneficiários das medidas e a entrevista a técnicos de intervenção e promotores de projectos e parceiros, e ainda a responsáveis da execução dos Programas.

Finalmente, na parte VI, procuraremos identificar os principais problemas na execução das medidas e os constantes na legislação respeitante aos diferentes programas, medidas e serviços e faremos as reflexões finais, tentando esboçar algumas recomendações no sentido de resolver os problemas identificados.

Parte I – O Estado-Providência e Políticas Sociais no Combate à Pobreza e Exclusão Social

Capítulo 1 – Da criação do Estado-Providência aos nossos dias – as políticas sociais e as políticas de combate à pobreza e exclusão social, em Portugal e na Europa

1.1 - Do Estado-Providência

"O social não deve considerar-se como «o exército de salvação» do económico, como uma espécie de correcção ex post de certos excessos produzidos pela racionalidade pura da economia. Pela minha parte eu sempre preconizei una reflexão que integra as duas dimensões quando se trata de planificar uma questão social. Com efeito, se o económico produz consequências sociais, o social é, em si mesmo e por sua vez, condição e resultado da actividade económica"

JACQUES DELORS

O sistema social é um complexo articulado de instituições e grupos sociais que, na sua diversidade e cooperação, constituem um conjunto social simultaneamente integrado e conflitual. É, deste modo, um espaço particular de articulação entre conflitos e integração e um lugar de relacionamento entre os grupos sociais e as instituições tanto na produção e distribuição de bens e serviços, como na tomada de decisões.

O sistema político visto em termos de processo, de fluxo contínuo e entretecido de comportamentos dos agentes sociais, económicos e políticos, é concebido em termos de relação dinâmica: por um lado, em termos de capacidade de integrar e de responder, mesmo diferenciada e contraditoriamente às exigências e pressões do meio ambiente e, por outro, de alterar as suas próprias configurações, na adaptação à repercussão produzida pelos diferentes sectores da sociedade.
O sistema político funciona assim, pela interacção entre o conflito e a integração e tem por base um sistema social onde coexistem lógicas articuladas embora diferentes, da democracia e do mercado que condicionam as medidas de regulação social do Estado.

A evolução da estrutura política, desde o Estado de direito até à configuração do Estado-Providência, pode, nestes termos, ser vista como a resposta aos problemas que a crescente complexidade da sociedade põe à estrutura política.

Equacionado como o resultado do funcionamento do sistema político na sua capacidade para tornar compatível a pertinência daquelas duas lógicas contraditórias e também na possibilidade de articular as lutas sociais com o exercício de influência nas tomadas de decisão, o Estado-Providência pode ser apontado como um fenómeno de modernização geral das sociedades.

Como tem sido desenvolvida na maior parte das sociedades democráticas e industrializadas e, também em Portugal, a estrutura do Estado-Providência caracteriza-se por quatro dimensões básicas:
1- pelo desenvolvimento de políticas sociais gerais e políticas compensatórias de protecção de determinados grupos da população;
2- pela implementação de políticas macroeconómicas e de regulação da esfera económica privada, intervindo nas disfuncionalidades das regras de mercado;

3- pelo estabelecimento de formas de conciliação, através da institucionalização da concertação entre parceiros sociais e económicos em torno dos grandes objectivos, como o crescimento económico e a diminuição das desigualdades sociais.
4- pelo incentivo à produtividade, no aprofundamento da divisão científica do trabalho e estimulando o consumo, com suporte em políticas de protecção social que garantam a segurança dos cidadãos.

Ou seja, do ponto de vista do modelo político e institucional, o Estado, num contexto democrático e de expansão de direitos sociais, tem desenvolvido políticas sociais gerais e compensatórias e políticas de regulação económica e de intervenção nas disfuncionalidades do mercado. A institucionalização da concertação social, em torno de objectivos económicos e sociais, está presente na estrutura política e legal do Estado.

Como considera Juan Mozzicafreddo, o desenvolvimento do Estado-Providência em Portugal estruturou-se em termos institucionais, "em torno do modelo "universalista". Todavia, em termos das medidas que foram sendo implementadas, a evolução tendeu mais para um modelo *instrumental e selectivo.* Significa isto que o processo de estruturação assenta na produção de políticas sociais, de mecanismos da esfera económica e de políticas de concertação social, equacionadas predominantemente como resposta às solicitações imediatas das populações. No entanto, este processo revela-se *descontínuo e fragmentado* em resultado, quer das diferentes pressões e assimetrias de poder dos grupos sociais, quer dos recursos públicos. Por outra parte, o processo de estruturação do modelo de Estado-Providência parece ser tanto a consequência da mobilização política e social, como a resposta do sistema político às necessidades de gestão do desenvolvimento económico e social" (Mozzicafreddo, Juan, 1997, p. 32).

A problemática do Estado-Providência tem sido em Portugal, de alguma maneira, baseada tanto no papel desempenhado pelo Estado no estímulo ao crescimento económico e na produção de factores de integração social, como na moderada dimensão quantitativa das políticas sociais. Em anos relativamente recentes, o debate tem-se situado em torno dos limites do modelo keynesiano de estímulo à procura global efectiva, ao pleno emprego e ao alargamento da protecção social, evidenciados principalmente nos fortes aumentos dos gastos públicos e na pressão fiscal.

De facto, nos últimos anos, as despesas públicas totais evidenciam um forte crescimento, o que se deve às diferentes políticas orçamentais implementadas pelos governos surgidos da revolução de Abril de 1974. As despesas públicas totais passaram de uma base reduzida de 23% do PIB, para 47,1% em 1994 (na Europa dos 12 era de 51,4%).

A decomposição das despesas públicas indica porém que, apesar do crescimento das despesas de saúde, segurança social, educação, o principal aumento regista-se na rubrica juros o que evidencia a evolução crescente do défice público, em grande parte devido aos orçamentos expansionistas e ao desfasamento entre a captação das receitas públicas e as despesas públicas.

Esse desfasamento entre o aumento das despesas públicas na relação com as receitas é um dos condicionantes que actuam sobre a nossa sociedade.

Os principais aumentos das despesas ocorreram, em grande parte, na fase posterior ao 25 de Abril de 1974 até ao início da fase de contenção dos gastos e da austeridade financeira dos anos 1982-84, o que se deve, em grande parte, à expansão dos direitos sociais e à mobilização política e social da população nessa época e também, em termos comparativos, à base reduzida de direitos e benefícios sociais até aí usufruídos pela população portuguesa. Desde então, as despesas têm continuado a crescer, muito embora a um ritmo mais lento.

Entre 1990 e 1995, as despesas aumentaram para 7,7%, enquanto as receitas fiscais praticamente não se alteraram.
Em 1995, segundo os valores orçamentados as receitas dos impostos cobriram 63% das despesas totais e 74% das despesas correntes. Este facto é tanto mais agravado quanto a eficácia da captação das receitas fiscais está longe de evidenciar um resultado satisfatório.
O período entre 1995-2000 foi de maior crescimento, representando o PIB no final 74,3% da média europeia contra 70,7% em meados da década de 90.

O período entre 1995 e 2000 foi ainda acompanhado de uma redução do défice no saldo orçamental global das finanças públicas, que passou de 5,2% para 2,9% do PIB, questão esta, particularmente importante quando é sabido que um efeito importante para o nível da actividade económica e para a contenção relativa do crescimento dos gastos públicos, é a importância que adquire, na política expansionista, que foi seguida, o défice orçamental.[1] O peso da dívida pública em relação ao produto interno e os elevados encargos com a mesma resultam da necessidade de cobrir o défice entre as despesas e as receitas e, principalmente, das despesas em capital motivadas pelas políticas públicas de investimento.

O aumento da dívida pública e os crescentes défices orçamentais resultaram principalmente, das políticas sociais e de investimento. Políticas orientadas, como dizíamos atrás, segundo o modelo keynesiano, estimulando a capacidade de consumo das famílias e políticas de apoio e de subsídios ao sector industrial em dificuldade.

Face à subida tendencial dos gastos com a protecção social, e a situação financeira do sistema de segurança social resultante do aumento do número de beneficiários e da relativa melhoria das prestações sociais encara-se como uma necessidade, a redefinição do funcionamento daquele sistema.
Discute-se se a universalidade e a gratuitidade dos serviços e se as políticas de protecção social devem obedecer a uma norma de abstracção individual ou se, pelo contrário, as desiguais situações e condições económicas e sociais das famílias devem estar na base da implementação de políticas. No seio da Comissão do Livro Branco da Segurança Social (1997), é defendida por alguns a introdução do chamado plafonamento e da segunda pensão obrigatória, com a oposição de parte da Comissão, que expressa a sua divergência através de "Uma visão solidária da Reforma da

[1] Poder-se-á questionar se essa redução do défice foi sustentada, já que no ano seguinte o défice ultrapassou 3% e relativamente a 2002 e 2003 só foi possível baixar o défice recorrendo a receitas extraordinárias. Tal como se coloca a questão da sustentabilidade do crescimento económico nos anos anteriores a 1995, quando se aprofundaram as desigualdades, sobrevindo uma crise em 1992/93, com crescimento negativo em 1993

Segurança Social", nomeadamente sobre o plafond e sobre o papel atribuído ao sector privado lucrativo.

O plafonamento não é previsto na reforma de 2000 (Lei17/2000, de 8 de Agosto, que aprovou as bases gerais do sistema de solidariedade e segurança social), mas o sistema de segurança social encaminha-se para uma cobertura tripartida, segundo o esquema dos denominados três pilares. O primeiro pilar inclui as prestações do sistema público obrigatório quer de base contribuitiva, quer as prestações sem base contribuitiva e suportadas pelo Orçamento de Estado. O segundo pilar refere-se às prestações sociais decorrentes dos regimes complementares de natureza colectiva. O terceiro pilar reporta-se a diversos seguros individuais de livre opção.

A mesma Lei criava os "Regimes complementares de iniciativa particular" que "têm por objectivo conceder prestações complementares das garantidas pelos regimes de segurança social de aplicação obrigatória ou facultativa" (Art. 94º, § 1), regimes esses, de acordo com o Art. 96º, "de iniciativa cooperativa e social privada, colectiva ou singular, e de constituição facultativa (§ 1); "A iniciativa cooperativa e social e privada colectiva consubstancia-se na instituição de regimes complementares a favor de um grupo determinado de pessoas, por decisão dos interessados ou de terceiro (§2); "A iniciativa privada singular traduz-se na adesão individual dos cidadãos a um regime complementar" (§ 3).

Tendo em conta a situação financeira do sistema de segurança social, em Agosto de 2000, pela Lei n.º 17/2000 de 8 de Agosto, estabeleceu-se a "capitalização pública de estabilização (Art. 83.º), aplicando "num fundo de reserva, a ser gerido em regime de capitalização, uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais das cotizações da responsabilidade dos trabalhadores, até que aquele fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período mínimo de dois anos (§ 1).

A Lei n.º 17/2000 viria a ser revogada pela Lei n.º 32/2002 de 20 de Dezembro que aprova as bases da segurança social, mantendo o que estava definido relativamente à "Capitalização pública de estabilização" e criando um sistema de segurança social que compreende o sistema público, o sistema de acção social e o sistema complementar. Este sistema complementar compreende, de acordo com o Art. 94º, § 1, "regimes legais, regimes contratuais e esquemas facultativos " que "podem ser de iniciativa do Estado, das empresas, das associações sindicais, patronais e profissionais" (§ 5). Os regimes complementares legais " visam a cobertura de eventualidades ou a atribuição de prestações em articulação com o sistema público de segurança social nos casos previstos na lei" (§ 2). Os regimes complementares contratuais "visam a atribuição de prestações complementares, do subsistema previdencial na parte não coberta por este, designadamente incidindo sobre a parte das remunerações em relação às quais a lei determina que não há incidência de contribuições obrigatórias, bem como a protecção face a eventualidades não cobertas pelo subsistema previdencial" (§ 3). Os esquemas complementares facultativos "visam o reforço da auto-protecção voluntária dos respectivos interessados" (§4).

Em Portugal tal como nos outros países da União Europeia, o desenvolvimento do *welfare state* tem presentemente subjacente a ideia de que estes têm vindo a ser sujeitos a desafios resultantes da combinação de pressões externas e internas, que lhes

colocam uma série de problemas de adaptação, variáveis conforme o estado de bem-estar em que se inserem.

Como principais factores geradores dos problemas que os *welfare states* europeus enfrentam, apontam-se a concorrência internacional e a internacionalização de capitais. A generalização deste argumento torna-se, no entanto, perigosa na medida em que as pressões da internacionalização da economia se fazem sentir em diferentes graus e em diferentes momentos para os vários regimes, mas também porque, de facto, a grande maioria dos Estados-Providência europeus surgiram num contexto de abertura das economias e crescente internacionalização.
A influência da globalização faz-se ainda sentir através da pressão que exerce a nível nacional no sentido de se obter um aumento de competividade, pelo que o *policy mix* óptima incluirá uma relação complexa entre os objectivos de emprego, de produtividade, fiscais e de solidariedade.
Para Costa Esping-Andersen, da Universidade de Trento, o principal desafio que provém da globalização é a necessidade de manter a solidez das finanças públicas, e reduzir o desemprego estrutural. O segundo impacto para os Estados-Providência "vem das mudanças demográficas. O custo das pensões de reforma em percentagem do PIB irá duplicar em 2040 (OCDE, 1988), e o rácio entre contribuintes e beneficiários de uma pensão está a deteriorar-se rapidamente. (...) Todavia, o verdadeiro problema não está no número de pessoas idosas, mas na baixa fecundidade, nas reformas antecipadas, na demora do primeiro emprego, e sobretudo nas baixas taxas de emprego (...) O terceiro impacto vem da mudança a nível da família e do novo papel económico das mulheres" (Esping-Andersen, Costa, 1998, pp. 3-4).

No que respeita às pressões internas, é sabido que os Estados de bem-estar geram muitos dos seus problemas. Com o seu desenvolvimento surgiram novos riscos e consequentemente novas necessidades, nomeadamente nas áreas da saúde e das pensões e também ao nível da educação e da formação, suscitadas pelas rápidas alterações tecnológicas. Existe ainda o «dilema» das sociedades pós-industriais, que se consubstancia no conflito entre os objectivos de crescimento do emprego, igualdade salarial e controlo orçamental.
Ao nível nacional, os Estados terão que ter em conta a interacção entre esses dois tipos de desafios (internos e externos), bem como os ajustamentos futuros, necessários a cada um em particular e ao modelo social europeu como um todo.

No seio da União Europeia discute-se a protecção social no sentido de que ela terá que ser continuamente revista e modernizada à luz do contínuo progresso económico e de alterações sociais, passando por novas formas de articular reformas no mercado de trabalho e nos regimes de segurança social. Essas reformas deverão ter em conta não só critérios de competividade, mas também de equidade.
A intervenção que cabe à União Europeia é ao nível das medidas legislativas, na promoção do diálogo social e na influência nas configurações institucionais de cada Estado membro.
Entendem alguns estudiosos[2] que o futuro dos *walfare states* europeus passa pela reconversão do modelo social europeu em termos de «reexperimentação» e

[2] Trata-se de uma equipa de peritos internacionais, coordenada pelo Professor Martin Rhodes, do Instituto Universitário Europeu, de Florença que apresentou um estudo "O Futuro da Europa Social: repensar o trabalho e a protecção social na nova economia (Celta Editora, 2000), como suporte à

«recalibragem», entendendo-se por «reexperimentação» todo o processo de reforma já em curso em termos de políticas inovadoras; a «recalibragem» tem já subjacente uma reforma mais estruturada do modelo em várias dimensões: a funcional, a distribuitiva, a normativa e a político-institucional.

Na opinião de Costa Esping-Andersen, "Uma estratégia "win-win" para a reestruturação do Estado-Providência impõe-se por si própria. Em primeiro lugar, uma vez que nem a privatização nem a responsabilização das famílias podem ser consideradas óptimas, segundo Pareto, um Estado-Providência mais alargado (com ou sem um amplo "terceiro-sector") será inevitável. Em segundo lugar, tal estratégia deve optimizar, de imediato, a fecundidade e o emprego, e minimizar os riscos de pobreza" (Esping-Andersen, Costa, 1998, p. 15).
Segundo Anthony Giddens, (London School of Economics and Political Science), em posição expressa na conferência «A Europa, a Globalização e o Futuro da Política Social», realizada em Lisboa nos dias 5 e 6 de Maio de 2000, no âmbito da Presidência Portuguesa do Conselho de Ministros da União Europeia, o modelo social europeu funda-se nos ideais de justiça social, protecção contra o risco e numa sociedade segura e inclusiva. Ao falar-se de um novo modelo, aponta sete componentes: (i) deve continuar a insistir na redistribuição do rendimento e riqueza; (ii) numa compreensão mais profunda da relação entre a política social e política económica; (iii) regressar ao ideal do pleno emprego como possibilidade genérica para os países da União Europeia; (iv) aceitar a importância de mercados de trabalho flexíveis; (v) deverá procurar criar um novo contrato social com base nas noções de oportunidade e responsabilidade; (vi) combater directamente novas formas de pobreza e exclusão, mantendo um regime igualitário; e, (vii) adaptar-se à realidade da imigração.

Toda esta discussão surge no entanto, quando em Portugal, em comparação com outros países europeus, o Estado-Providência, partilhando com alguma especificidade o quadro de referência geral quer no seu modelo de funcionamento, quer nas formas de reestruturação, o seu edifício não atingiu ainda a maturidade. Um Estado-Providência tardio em Portugal e a ser já questionado noutros países, apresentando uma significativa diferença na sua dimensão quantitativa comparativamente aos outros países europeus.

Essa especificidade assenta no desenvolvimento de políticas mais selectivas do que universais e mais instrumentais e fragmentadas do que integradas.

---

conferência "A Europa, a Globalização e o Futuro da Política Social"!, realizada em Lisboa, em 5 e 6 de Maio de 2000, sob a Presidência de Portugal do Concelho de Ministros da União Europeia.

1.2 - As políticas sociais e as políticas de combate à pobreza e exclusão social em Portugal e na Europa

As políticas sociais têm vindo a caracterizar-se por uma relativa descontinuidade na sua implementação e por uma alteração na sua orientação. No domínio da Segurança Social têm sido, sobretudo, privilegiados os casos de forte necessidade, como sejam os diversos tipos de pensões e as prestações sociais que têm por função compensar situações de carência que afectam categorias socialmente vulneráveis como, crianças idosos deficientes e pobres, e, no domínio da Acção Social, as que visam melhorar as condições de integração social, criando equipamentos de apoio e apoiando programas de luta contra a pobreza.

A pobreza e o combate à sua existência, é uma questão central das políticas sociais. Ao falarmos de pobreza e exclusão social, entendemos que, se esta situação se pode atribuir ao próprio sistema económico, deve também atribuir-se ao sistema social e político. As políticas desenvolvidas de combate à pobreza e exclusão social devem, como tal envolver formas de intervenção do Estado na esfera social e económica e de regulação das actividades económicas privadas.

Exige-se então para enfrentar eficazmente a pobreza, exclusão social e desigualdades sociais, uma articulação das políticas de Acção Social com as restantes políticas sociais – de segurança social, de emprego, formação profissional, educação, habitação, do ambiente, etc. – e, também, com as políticas macro-económicas, incluindo a política fiscal.

Há que aperfeiçoar o próprio sistema económico, mas também proceder a reformas institucionais, nomeadamente da segurança social, do ensino obrigatório, da formação profissional, no sentido de contrariar e não reforçar a exclusão social; adoptar políticas de ordenamento do território e de reorganização do espaço urbano; adoptar políticas públicas de satisfação de necessidades colectivas e concretizar medidas de apoio às famílias e ás pessoas.

Como já se defendia no I Fórum Europeu das Políticas Sociais, em 1996, não pode existir uma economia florescente num deserto social. Assumiu-se então que as políticas económicas devem visar a justiça social.

Presentemente, ao nível da União Europeia, defende-se que sem pôr de parte as especificidades existentes em cada um dos estados membros, os elementos de um *policy mix* ideal serão uma política macroeconómica robusta, flexibilização e moderação salariais, sistemas fiscais e de protecção social que privilegiem critérios de eficiência, isto é, flexibilidade e segurança no emprego, e novas formas de combate à pobreza e exclusão social.

No Seminário «A Estratégia Europeia para o Emprego: que balanço, que futuro?», realizado a 14 e 15 de Fevereiro, em Évora, no âmbito da Presidência Portuguesa do Conselho de Ministros da União Europeia,[3] assume-se que a promoção do emprego e

[3] com o objectivo de:
- debater e reflectir sobre os progressos alcançados com a implementação das políticas de emprego, bem como os instrumentos desenvolvidos, no quadro da Estratégia Coordenada para o Emprego, como resposta aos problemas de desemprego e de exclusão social e,

a luta contra o desemprego são desafios estratégicos da União Europeia e de cada um dos seus Estados Membros; define-se a **Estratégia Europeia para o Emprego**, a qual constitui um instrumento de particular relevância ao combinar, de forma concertada, a dinâmica comunitária com as dinâmicas nacionais na valorização do emprego e na luta contra o desemprego e a exclusão social.

No Seminário «Desenvolvimento local, cidadania e economia social», realizado de 6 a 8 de Abril de 2000 em Santa Maria da Feira, defende-se que a economia social e o desenvolvimento local têm condições para oferecer respostas concretas à nova geração de políticas sociais no terreno da organização económica e da gestão de recursos para o desenvolvimento.

E, na conferência «A Protecção Social como Factor Produtivo» realizada de 13 a 15 de Abril/2000, também em Santa Maria da Feira, defende-se que "no limiar do século XXI, a política social deve proporcionar, a todos, uma qualidade e um nível de vida adequados no contexto de uma sociedade activa, integradora e solidária que promova o acesso ao emprego, às boas condições de trabalho e à igualdade de oportunidades, sendo, por isso, fundamental o papel da protecção social do ponto de vista da redistribuição da riqueza, da coesão social, da estabilidade política e do progresso económico" (MTS, 2000, p.15).

Como se concluía na conferência sobre "A Europa, a Globalização e o Futuro da Política Social", realizada nos dias 5 e 6 Maio de 2000 em Lisboa, [4] trata-se de "encontrar, em cada Estado membro, e de forma coordenada ao nível da União, o *policy-mix* que combine competividade e redistribuição, crescimento e justiça social. A Europa quer-se a região do mundo que assenta nos eixos competividade, emprego e coesão social. É a principal referência no mundo pelo respeito pelos direitos humanos" (Bomba, Teresa, 2000, p.239).

Para Nicole Péry (Secretária de Estado francesa dos Direitos das Mulheres e da Formação Profissional), naquela mesma conferência, uma estratégia global passa por fazer face ao envelhecimento da população, às alterações tecnológicas e às novas formas de organização do trabalho, mantendo os valores e a concepção de sociedade que é comum aos países da União. Será com base no modelo social europeu, através dos seus sistemas de protecção social, que deverá ser feita a passagem para uma economia do conhecimento.

Sob a Presidência Portuguesa do Conselho de Ministros da União Europeia, em 2000, definiram-se os objectivos estratégicos de tornar a Europa no espaço económico baseado na economia do conhecimento, com mais e melhor emprego e com mais coesão social, tendo como principal vector instrumental desses objectivos uma boa coordenação de políticas.

- perspectivar a orientação futura da Estratégia Europeia para o Emprego

[4] Com o objectivo de identificar novos caminhos para a política social europeia, por forma a alcançar soluções virtuosas, que, quer ao nível macro, quer ao nível micro, promovam o emprego e garantam a coesão social.

O Conselho Europeu de Lisboa de Março de 2000 adoptou um método aberto de coordenação a fim de exercer uma influência decisiva sobre a erradicação da pobreza e exclusão social até 2010.[5]

Relativamente ao período que aqui nos ocupa (1995-2000), é possível afirmar que a articulação entre políticas sociais e económicas permitiu avanços muito significativos na área da distribuição de rendimentos. A proporção de trabalhadores de baixos salários passou de 14,1% para 11,6% entre 1995 e 2000, A pensão mínima cresceu 24,3%; a pensão média cresceu 37,0% e a pensão social, do regime não contribuitivo, subiu 42%.
Afirma-se em Portugal uma nova geração de políticas sociais activas que, procurando intervir sobre as causas dos problemas e visando criar condições para a transformação do meio envolvente e das atitudes individuais são um suporte das intervenções multi-sectoriais, planificadas a médio/longo prazo tão necessárias no combate à pobreza e exclusão social.

Trata-se de um conjunto diversificado de medidas e programas, com âmbitos de intervenção variados, mas tendo em comum alguns princípios básicos que lhes dão consistência e coerência, como é o facto de serem promotoras de um conceito de cidadania extensível a todos os indivíduos e que postula o direito ao trabalho e a um rendimento mínimo, mas também ao exercício pleno dos direitos cívicos e de uma plena inserção na vida em sociedade.

Todas essas políticas assentam no reconhecimento da importância da igualdade de oportunidades e todas elas adoptam uma lógica de responsabilização e de mobilização do conjunto da sociedade e de cada cidadão no esforço de erradicação das situações de pobreza e exclusão social

São deste período o Mercado Social de Emprego, um instrumento privilegiado na estratégia de política de emprego para o combate ao desemprego, à pobreza e à exclusão social e a Rede Social, a qual procura racionalizar a intervenção dos agentes na aplicação das medidas e dos programas que se orientam para o combate à pobreza e à exclusão social e para a promoção do desenvolvimento social.

É implementada, neste período, uma medida de protecção social, adicional ás existentes nos esquemas de segurança social, o RMG, a qual vem precisamente, tentar dar respostas particulares e casuísticas a processos de desinserção. Tenta-se assim, contrariar de forma eficaz a tendência para a exclusão social de segmentos significativos da população. Reafirma-se a ideia de inclusão social pela cidadania a qual está na génese do Estado-Providência.

Contudo, uma boa coordenação das políticas exige que se faça sistematicamente uma avaliação, de forma científica, o que, deveremos admitir, não tem sido feito. Podemos no entanto afirmar que existe, nos últimos anos, uma mudança de atitudes no que respeita às actividades avaliativas e ao tipo e qualidade de informação que deve ser

[5] O método aberto de coordenação consiste principalmente na adopção de objectivos comuns para os Estados membros em matéria de luta contra a pobreza e exclusão social, a elaboração de indicadores comuns para medir os progressos obtidos, o estabelecimento de planos de acção nacionais cobrindo um período de dois anos, a fiscalização e a análise regulares dos progressos realizados e a troca de experiência e de boas práticas.

considerada válida quando se trata de determinar o êxito ou fracasso relativo de um programa e, consequentemente da necessidade de avaliar de forma científica e inovadora o impacto das medidas visando a erradicação da pobreza.

Capítulo 2 - O combate á pobreza e exclusão social no domínio da acção social – uma breve contextualização

O percurso da Acção Social no seio da protecção social e em particular da Segurança Social com a qual tem mantido uma relação mais ou menos subsidiária ao longo dos últimos anos, particularmente a partir do início dos anos 80, marca o desenvolvimento das políticas de prevenção e combate à pobreza e exclusão social.

A Acção Social tem um percurso recente, de compromisso estatal tardio e incompleto, aliás à semelhança com o ocorrido no desenvolvimento do Estado Providência em Portugal, como tivemos relativamente a este já oportunidade de referir.
No entanto, o desenvolvimento económico e social foi preocupação dos governos, concretizada durante a década de 60 e parte de 70, através de planos de fomento económico, social, agrícola e outros, mas cuja experiência mostrou serem medidas sectoriais insuficientes, que revelaram uma ineficácia significativa em termos de garantia de acesso a níveis satisfatórios de bem-estar para a generalidade da população.

Neste contexto foram implementados nos anos 60 alguns projectos de "Desenvolvimento Comunitário", que procuraram abranger todos os aspectos relacionados com a melhoria do quadro de vida das populações, fomentando mudanças estruturais e também de atitudes e comportamentos e que poderiam constituir o modelo adequado à resolução do problema de desenvolvimento a nível nacional – repartição dos benefícios pela população; aproveitamento dos recursos humanos e financeiros existentes, sem necessidade de se criarem mais serviços ou obter recursos extraordinários.
A metodologia utilizada foi já então de trabalho desenvolvido com base na existência de um estudo sobre a situação e possibilidades de desenvolvimento da zona, havendo a preocupação de um desenvolvimento global harmonioso, de modo a que, como era próprio da época, o crescimento meramente económico, não contribuísse para acentuar as diferenças sociais.
Houve já então a conjugação de esforços no estabelecimento de parcerias, que, no caso emblemático da Benedita, incluiu a Shell Portuguesa, a Junta de Colonização Interna, os Serviços de Saúde, a Direcção Geral dos Serviços Agrícolas e Serviços da Educação, através da desburocratização de procedimentos, da cedência de técnicos e mesmo do pagamento a estagiários que actuaram no terreno, integrados na equipa do projecto.

Opções de ordem política, levaram a que se abandonasse esse caminho, que foi, pode considerar-se, bastante positivo.

Datam do início da década de 70 do século XX, alguns dos debates mais significativos na então designada área de Assistência Social, discutindo-se a sua relação com a política social, com a vinculação a direitos, com o seu contributo para o desenvolvimento, com a inscrição e especificidade para a composição da Segurança Social.

Na década de 70, a Assistência Social chega a ser concebida como predominantemente do domínio preventivo-promocional, face ao esperado

alargamento até à universalidade das prestações providenciais. Era então manifesta a confiança num crescimento económico igualitariamente distribuído que reduziria as desigualdades, até ao ponto de dispensar outras políticas de enfrentamento de problemas da sociedade ligados às condições de subsistência, trabalho, educação, saúde e previdência. Esta concepção revelar-se-ia, no entanto, vazia em termos da sua concretização como política e valeu sobretudo, pelo referencial dos princípios enunciados.
Neste período, a Assistência Social transfere-se da esfera quase exclusiva da família para a co-responsabilização do Estado. Concebe-se como área aproximada da política social, analisando-se nesse contexto os direitos que poderia sustentar. Dá-se a sua integração orgânica e funcional no campo da segurança social.

É só no início dos anos 80 que passa a designar-se de Acção Social o que até então era conhecido entre nós como Assistência Social, sem que no entanto se fundasse uma orientação de política específica.

"Na década de 80, já sob clara influência das condições de pré-adesão à Comunidade Europeia, a Lei 28/84 vem dar cobertura a orientações legislativas já em curso na Segurança Social e reforça a imagem da Acção Social como potenciadora de diagnósticos e captadora das insuficiências e lacunas existentes que, por essa via, chegariam a ser afirmadas como novos espaços de direitos reconhecidos". (Rodrigues, Fernanda, 1999, p. 40). Mas, embora a Acção Social possa ter tido influência no aperfeiçoamento do sistema de protecção social, o carácter subsidiário da Segurança Social vem a manter-se até ao ano 2000, quando é publicada a Lei 17/2000 sendo, entretanto retomado na Lei 32/2002.
A Acção Social manteve a gestão de subsídios pecuniários e em espécie e é mais claramente a partir de 1986, sob a influência da adesão à CEE, que são incluídos nesta área a gestão de apoios específicos para actividades na área do emprego, para diversificação dos serviços sociais existentes e para animação e acompanhamento de projectos de intervenção local.

No espaço europeu, o contexto e papel da Acção Social transformou-se desde os anos 80, de forma significativa em decorrência de uma *convergência tendencial* das políticas sociais e uma *convergência real* dos problemas sociais.
Emergiu, nestes anos, como um dos mais graves problemas sociais contemporâneos, o desemprego de longa duração, arrastando consigo muitos outros problemas sociais e formas de exclusão social. Com o crescimento massivo do desemprego, emergem novas formas de pobreza na Europa as quais "reconfiguraram a crise do Estado-Providência e recolocaram no centro do debate social e político a questão dos direitos sociais e da cidadania em relação com a emergência de uma nova questão social no centro da qual sobressai a questão do desemprego, agora revestido de novas características – *o desemprego de exclusão.* Um desemprego de longa duração, com fraca sensibilidade à retoma do emprego, factor de risco de *exclusão profissional.* Um *desemprego* recorrente que atinge particularmente os jovens (cf. Whul, 1996, referido por Branco, Francisco, 1999, p. 68).
A questão social coloca-se assim, como frisa Castel, a partir do questionamento da centralidade do trabalho revelando-se como a característica mais perturbante da situação actual, a reaparição de um perfil de «trabalhadores sem trabalho», os quais ocupam literalmente na sociedade um lugar supranumerário de «inúteis ao mundo» (cf. Castel, 1996, referido por Branco, Francisco, 1999, p. 68).

Assiste-se, a partir de então, a uma reorientação das políticas sociais no sentido das designadas *políticas de inserção*, as quais, diferentemente das políticas de integração, próprias ao projecto original do Estado-Providência, orientam-se por uma lógica de discriminação positiva visando populações particulares e zonas sociais específicas.

"Progressivamente, as políticas sociais ensaiam caminhos de inovação mais adaptados às novas circunstâncias sociais e económicas" (id. p. 68).
Segundo Simon Wul, (1996: 1-89, referido por Branco, Francisco, 1999, p. 69), são quatro as principais tendências observáveis:
i. *políticas sociais activas*, orientadas por um princípio de solidariedade activa em substituição da lógica de solidariedade passiva desenvolvida mecanicamente pelo Estado-Providência;

ii. *flexibilidade dos dispositivos institucionais*, baseados na descentralização, segundo uma lógica horizontal e des-compartimentada da acção administrativa, na constituição de redes de actores entre a esfera pública e a sociedade civil, na abertura à participação activa do movimento associativo formal e informal e por via dessas características com mais capacidade de adaptação a uma configuração mutável, evolutiva e cada vez mais diferenciada da questão social;

iii. institucionalização de novas formas de cooperação baseadas no *partenariado* designadamente ao nível *territorial* mas igualmente a outros níveis;

iv. procura de uma nova coerência e articulação entre políticas sociais e políticas económicas ensaiada através dos *dispositivos de inserção.*

Assim, "o que está em jogo no percurso das políticas sociais desde os anos 80, é a invenção de novas tecnologias de intervenção, distintas (e segundo Castel menos ambiciosas) das políticas integrativas universalistas, mas também distintas das acções particularistas, de orientação reparadora, correctiva, das políticas assistenciais clássicas, na base das quais está a tomada de consciência de que a pobreza e exclusão social são um processo que reflecte um deficit de integração e se revela em estreita relação com o emprego (cf. Castel, 1995:418-435, referido por Branco, Francisco, 1999, p. 69).

A questão do emprego é a referência central das novas políticas sociais e projecta a Acção Social da periferia para o centro das preocupações da acção do Estado nas políticas sociais, sendo, doravante convocada a prosseguir a *missão de animação da inserção.*

Esta mesma problemática ocupa lugar de destaque no Programa de Acção Social 1998-2000, da Comissão Europeia, ao identificar, por um lado, como principais desafios à União Europeia, o desemprego, particularmente para os jovens, as mulheres e os desempregados de longa duração; as mutações rápidas que ocorrem no mundo do trabalho e a necessidade de alcançar um equilíbrio entre a flexibilidade requerida pelas empresas e a necessidade de segurança dos trabalhadores; a persistência da pobreza e da exclusão social; por outro lado, ao sustentar a preservação dos valores-base do modelo social europeu expressa na ideia-força duma sociedade *fundada na integração* e sublinhando o papel crucial que às políticas públicas cumpre desempenhar, designadamente no que se refere à criação de emprego, à modernização

e aperfeiçoamento dos sistemas de protecção social e à promoção da integração social (cf. COM/98/259: 9-20, referido por Branco, Francisco, 1999, p. 69).

Como tivemos já oportunidade de referir, no ano 2000, sob a presidência portuguesa da UE, assumiu-se como estratégia, a promoção do emprego e a luta contra o desemprego, definindo-se a **Estratégia Europeia para o Emprego**, a qual combina, de forma concertada, a dinâmica comunitária com as dinâmicas nacionais na valorização do emprego e na luta contra o desemprego e a exclusão social.

Ao nível da União Europeia, as políticas de promoção activa do emprego gozam da mais elevada prioridade. È, no entanto de sublinhar que, quase sempre, associados ás medidas de activação se levantam problemas de direitos laborais, pois, frequentemente, quem está a participar em projectos de activação não goza dos mesmos direitos dos outros trabalhadores regularmente contratados, designadamente o de negociar o salário, o tempo e as condições de trabalho ou seja, são políticas com um carácter punitivo e disciplinador, sabendo-se que a motivação pessoal para o trabalho continua a ser considerada a melhor medida para aumentar o emprego.

A natureza dos problemas sociais a enfrentar exige uma actuação do Estado-Providência, simultaneamente a um nível mais amplo das estruturas sociais onde os próprios problemas se geram e, a um nível mais reduzido, das situações particulares em que os problemas se manifestam. “Assim, as políticas sociais assumem uma forma mais integrada e compreensiva, que rompe com as compartimentações artificiais entre os riscos, as medidas de política e as instituições sociais que a especialização burocrática impusera. E, por outro lado, a categoria central que orienta a intervenção é a de direito de inserção, uma qualificação que pressupõe que os respectivos titulares sejam considerados cidadãos activos e não apenas indivíduos assistidos e que, portanto, exista um envolvimento recíproco dos indivíduos e da sociedade”. (Hespanha, Pedro, 1999, p. 89).

Mas, tal como Pedro Hespanha chama a atenção em 1999, existe “um risco elevado de que a reforma da protecção social descambe na criação de um Estado-Providência selectivo, em vez de um Estado-Providência activo”. (Hespanha, Pedro, 1999, p. 89). Está, aliás em promoção a tendência para nas políticas sociais se substituir o princípio da universalidade pelo da selectividade, como já aqui referimos.

No contexto nacional, as políticas activas de inserção, de que se destaca o rendimento mínimo garantido – RMG, “constituem modalidades de intervenção mais avançadas ao combinarem a ajuda económica com a participação social. A obrigação positiva que implicam para os sujeitos da acção social – ou seja, o compromisso de se envolverem em actividades de inserção adequadas às suas necessidades – permite escapar ao ciclo vicioso da protecção e da dependência e alargar o campo das solidariedades no terreno da economia social” (id, p. 90).
Também a reforma da Segurança Social que se anunciou com a Lei 17/2000, (ao considerar que a Acção Social deve ser conjugada com outras políticas sociais públicas) perspectivou alterações no papel da Acção Social (uma política social?).

Mas, com a Lei 32/2002, introduziu-se o plafonamento das prestações que é um operador da selectividade, bem como a condição de recursos e o racionamento das despesas. Repôs-se o carácter subsidiário da Acção Social.

Como defende Fernanda Rodrigues, depois de mais de 20 anos de integração da Acção Social na Segurança Social, "de acordo com apreciação que faço, a esperada consolidação por direito de prestações do âmbito da Assistência Social quando se fez pode ter sido originada, mas não sustentada/gerida/reaferida pela Acção Social. Por força disso, esta é mais facilmente olhada como um **instrumento** de política social do que como uma política social específica, com a qual identifico um pacote específico de medidas articuladas, de orientação universalizadora e referenciado a um conjunto de necessidades sociais, deduzidas do padrão civilizacional vigente e com tradução em garantias sociais, também de direito". (Rodrigues, Fernanda, 1999, pp. 40/41).

Trata-se de uma área cuja trajectória tem sido pontuada pelas dificuldades de transitar de uma prática de ajuda para uma estratégia de política.
A Acção Social tem sido e é mais ou menos um mesclado de práticas mais ou menos inter-disciplinares e inter-sectoriais, de projectos de expressão mais ou menos localizada, um conjunto de programas mais ou menos financiados por apoios suplementares, um conjunto de serviços sociais.

Os objectivos da Acção Social mantêm-se, no entanto, idênticos, desde 1984, primordialmente de prevenção de situações de carência, disfunção e marginalização social e a integração comunitária, destinando-se também a assegurar especial protecção aos grupos mais vulneráveis (Lei n.º 28/84 de 14 de Agosto), ou promover a segurança sócio-económica dos indivíduos e famílias e o desenvolvimento e integração comunitárias, bem como garantir a cobertura das eventualidades de pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais (Lei n.º 17/2000 de 8 de Agosto) e, pela Lei n.º 32/2002 de 20 de Dezembro, fundamentalmente a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade sócio-económica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais, bem como a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respectivas capacidades, destinando-se também a assegurar a especial protecção aos grupos mais vulneráveis (desde que estas situações não possam ser superadas através do subsistema de solidariedade), ou seja, a acção social tem fundamentalmente como objectivo a prevenção e luta contra a exclusão social e a pobreza, promovendo a inclusão social.

Parte II – Pobreza e Exclusão Social - A Avaliação de Políticas Sociais

Capítulo I - Conceitos de pobreza e exclusão social e aspectos metodológicos

1.1 - Conceitos e indicadores de pobreza e de exclusão social

A pobreza é um fenómeno de que nem os países ricos estão livres. Contrariamente ao que se acreditou, o crescimento económico que se verificou, sobretudo nos últimos 200 anos, não tem associada a redução automática da pobreza, dadas as maiores oportunidades de emprego, consumo e riqueza criadas e, nas últimas décadas (sobretudo desde meados da década de 70 até hoje), diversos estudos e obras científicas entretanto publicadas, «dão conta de um mal-estar crescente, associado à constatação de que os problemas de pobreza e exclusão social se têm agravado nas últimas décadas, não só com a persistência e agravamento de formas tradicionais, como também com novas manifestações e modalidades, para além do alargamento das desigualdades entre os países, entre as classes sociais e entre os indivíduos» (Amaro, Rogério Roque, 2003, p.10).

Relatórios, sobretudo da UE e da OCDE, vieram mostrar que, "não só a pobreza não estava erradicada desses países, como as suas bolsas estavam a aumentar (em consonância com os níveis de desigualdade social e de rendimento), novas situações estavam a surgir (sobretudo junto das crianças, dos desempregados de longa duração, dos reformados e pensionistas, das famílias com monoparentalidade feminina, dos indivíduos com baixos níveis de escolarização e das minorias étnicas), com uma expressão radical no aumento dos sem-abrigo (característica das grandes cidades), além de que se agravavam as situações de exclusão social mesmo sem pobreza evidente (caso dos idosos e das crianças e dos jovens sem atenção familiar)" (id, p.10).

Não é, por isso de estranhar que a pobreza e a exclusão social se tenha tornado nos últimos anos, um dos temas que mais parece preocupar, quer os responsáveis de organismos internacionais, quer os governos de diversos países e os vários estudiosos que têm reflectido sobre o assunto, ou ainda os técnicos e vários intervenientes que, no terreno, procuram minimizar esses problemas.

A erradicação da pobreza e a luta contra a exclusão social tornaram-se assim um dos principais desafios do desenvolvimento e dos direitos humanos do presente século. A necessidade que se foi sentindo de estudar mais em profundidade as manifestações da pobreza, nomeadamente as que surgiam como novidade, aumentou os estudos e os relatórios sobre o tema, o que permitiu aprofundar o conhecimento de situações de pobreza até aí superficialmente analisada, contribuindo para um maior rigor e fundamentação na formulação e discussão de conceitos. Com os diversos estudos e relatórios divulgados, evidenciou-se a extraordinária heterogeneidade das situações de pobreza e exclusão social entre os países e dentro dos países, exigindo grelhas de observação e de análise e de estratégias de intervenção e políticas mais diversificadas.

Os conceitos de pobreza e exclusão social têm pois, suscitado um debate crescente, não só entre os cientistas sociais como também entre os políticos e os técnicos de intervenção nesses domínios.

Segundo Robert Castel, referido por Costa, Alfredo Bruto da (1998) a exclusão social pode definir-se como a fase extrema de um processo de marginalização ao longo do qual se verificam sucessivas rupturas do indivíduo com a sociedade. Essas rupturas dão-se nos diversos sistemas básicos de socialização e integração, isto é, nos subsistemas social, económico, institucional, territorial e de referências simbólicas.

Para Costa, Alfredo Bruto da (1998). A noção de "exclusão" suscita desde logo, a pergunta excluído de quê?, ou seja, implica a existência de um *contexto de referência*, do qual se é ou se está, excluído. A qualificação de "social" permite interpretá-la como estando relacionada com a sociedade. Neste entendimento, a exclusão tem a ver com a cidadania.

Assim, a exclusão social é um fenómeno de tal modo complexo e heterogéneo que permite, alternativamente, falar de exclusões sociais ou de diversos tipos de exclusão: económica, social, cultural, de origem patológica, por comportamentos auto-destrutivos.

A pobreza é definida pelo mesmo autor como uma situação de privação resultante da falta de recursos, tal como Peter Towsend, citado por Pereirinha, José A. (1997). "On peut dire d'individus, de familles et de groupes de la population q'uils vivent dans la pauvreté lorsqu'il leur manque les ressources nécessaires por disposer de la ration alimentaire, participer aux activités et bébéficier des conditions de vie et des aménagements qui sont habituels, ou du moins fortement encouragés, ou approuvés, dans les societés dont ils font partie Leurs ressources sont à tel point inférieures à celles dont dispose un individu moyen qu'ils sont, de ce fait, exclus des modes de vie, des pratiques et des activités ordinaires»

Foi nesta mesma linha que em 19 de Dezembro de 1984, a Comissão Europeia definiu a pobreza como uma situação na qual "les ressources sont si faibles qu'elles excluent des personnes ou des ménages du mode de vie minimal acceptable dans les pays où ces personnes ou ces ménages vivent», citado por Pereirinha, (1997)
A exclusão social é considerada como "The process which prevents people from fully participating in society as well to be socially integrated". (Eurostat, 1998, p. 5)

1.2 - A medição da pobreza e a análise da exclusão social

Embora o conceito de pobreza e de exclusão social possam ser considerados próximos, relevam "de ângulos de análise distintos: o conceito de pobreza assenta no reconhecimento de que há indivíduos, grupos sociais ou mesmo povos inteiros que vivem em situação de privação de bens essenciais á satisfação das suas necessidades básicas. O conceito de exclusão social tem subjacente a ideia de que as sociedades, no seu processo de desenvolvimento, tal como o conhecemos marginalizam e, no limite, excluem indivíduos ou grupos sociais, da participação nos frutos do progresso económico-social, inviabilizando o seu acesso a direitos humanos constitucionalmente garantidos" (Silva, Manuela, 2000, p. 20).

Embora distintos, "os dois conceitos visam traduzir um conjunto de desvantagens sociais que alguns indivíduos detêm face a uma dada norma, definida em termos de

satisfação de determinadas necessidades consideradas básicas, ou relativamente a um padrão social dominante de bem-estar.

O conceito de pobreza é o mais antigo e foi, durante muito tempo, associado à insuficiência de rendimentos e/ou de consumos (bem-estar material), tendo evoluído nas últimas décadas, em função de um melhor conhecimento das suas manifestações nas sociedades contemporâneas" (Amaro, Rogério Roque, 2003, p. 15) e alargando-se, centrando-se actualmente na ausência de recursos, entendidos estes numa perspectiva multidimensional ou seja, incluindo os de natureza económica, social, cultural, política e ambiental.

A globalização está na origem do aparecimento de novas formas de manifestação do fenómeno da pobreza e "esta nova pobreza não se cinge à escassez de recursos materiais, podendo traduzir-se pela não participação no padrão de vida dominante devido a factores como a escolaridade, a idade, a falta de afectos, o domínio das novas tecnologias e a integração no vasto mundo da informação cibernética.

É neste contexto mais amplo que o conceito de **exclusão social** tem vindo a ganhar importância, relativamente à definição de pobreza (…)

A exclusão social significa fundamentalmente desintegração social a diferentes níveis: económico, social, cultural, ambiental e político. Reflecte-se na fragilização dos laços familiares e sociais e na não participação na vida comunitária, e implica o que Robert Castel chama de «desafiliação» em relação à sociedade: o não reconhecimento do lugar na sociedade.

A exclusão social é portanto um conceito mais abrangente do que a noção de pobreza, traduzindo-se pela ausência de vários tipos de poder: económico, de decisão, de influência e de participação na vida da comunidade, como exercício pleno dos direitos e deveres de cidadão.

Tem, por outro lado, um forte carácter relacional, considerando-se que as relações sociais são uma componente fundamental do bem-estar das populações, sendo a sua quebra uma forma de não participação na sociedade, ou seja, de «não lugar» face às oportunidades oferecidas por esta" (Amaro, Rogério Roque, 2003, p. 18)

Embora, na sua evolução, os conceitos de pobreza e exclusão social tenham de certa forma convergido, dizem no entanto respeito a enfoques distintos, podendo contudo verificar-se conjuntamente em muitos casos.

Ou seja, a exclusão social radica fundamentalmente na pobreza, embora não se resuma a esta: há pobres que não são excluídos socialmente dos seus contextos comunitários (sobretudo no meio rural) e há excluídos (sobretudo nos países ricos) que não são pobres do ponto de vista material.

A distinção entre os dois conceitos permite, enquadrar situações relativamente similares de pobreza, mas que se traduzem em diferentes modalidades ou níveis de exclusão social (por exemplo em meio rural e urbano, entre diferentes contextos culturais ou entre diferentes grupos etários) embora dadas as dificuldades de

operacionalizar o conceito de exclusão social, sejam os indicadores associados ao conceito de pobreza que mais se utilizam nas diversas análises.

Tanto a pobreza como a exclusão social resultam, acima de tudo, da interacção e convergência de diversas desvantagens sociais que não podem ser explicadas isoladamente, podendo-se dizer que "estão relacionadas com factores:

a) **ligados à sociedade,** mais global ou mais próxima (portanto, de âmbito macro e meso), ou seja, à ausência de **oportunidades** e de respostas por parte daquela, impedindo indivíduos e grupos sociais de lhes acederem ficando desse modo privados do padrão de vida dominante e/ou em situação de desvinculação social;
b) **ligados às histórias pessoais e familiares concretas** (portanto, de âmbito micro), ou seja, à fragilidade e/ou ao desaproveitamento das capacidades e das competências dos indivíduos, que assim não têm recursos suficientes para participar plenamente na sociedade" (Amaro, Rogério Roque, 2003, p. 25).

As manifestações da pobreza e exclusão social dependem da maneira como as diferentes categorias sociais sofrem os efeitos dos processos e das incidências dos factores enunciados e das estratégias que adoptam para lhes fazer face. Manifestam-se de formas diversificadas consoante as regiões, a forma de organização económico-social, a cultura dominante e o nível de desenvolvimento.

Por isso, a análise das diversas formas de manifestação da pobreza e exclusão social em Portugal passa pela identificação das categorias sociais mais vulneráveis e pela caracterização dos diferentes modos de vida em situação de pobreza ou exclusão social.

a) categorias sociais mais vulneráveis à pobreza e à exclusão social

Através de vários trabalhos que se têm vindo a realizar, quer em Portugal quer noutros países embora com pesos e hierarquias diferentes, podem identificar-se alguns subconjuntos da população ou categorias sociais como especialmente vulneráveis à pobreza e à exclusão social:

- pequenos agricultores e camponeses;
- trabalhadores agrícolas por conta de outrem;
- trabalhadores desqualificados e com empregos precários;
- trabalhadores de média idade despedidos, no âmbito de processos de reestruturação produtiva;
- desempregados, sobretudo de longa duração e com baixos níveis de escolaridade e qualificação;
- idosos pensionistas (ou não);
- mulheres em situação de monoparentalidade;
- crianças, sobretudo orfãs ou pertencentes a famílias monoparentais ou desestruturadas;
- analfabetos formais ou funcionais;
- portadores de certas doenças agudas ou crónicas estigmatizadas socialmente (tuberculose, SIDA, hepatite B, cancro, etc.)
- indivíduos com deficiências e incapacidades;
- minorias étnicas;

• deslocados e refugiados.

b) Modos de vida em situação de pobreza e exclusão social

Os modos de vida entre a população pobre excluída são diversificados, o que resulta das estratégias prosseguidas no âmbito da pobreza e da exclusão social, do referencial cultural, dos tipos e modos de consumo predominantes, da categoria social e do seu posicionamento perante o passado, o presente e o futuro.

Para ilustrar essa diversidade de modos de vida da pobreza e da exclusão social, Ferreira de Almeida e outros propõem na obra *A Exclusão Social – Factores e Tipos de Pobreza em Portugal*, uma tipologia, em que são considerados sete os modos de vida:

a) transitoriedade;
b) investimento na mobilidade;
c) dupla referência;
d) convivialidade;
e) restrição;
f) poupança;
g) destituição;

Para cada um desses modos de vida, são as seguintes as características fundamentais, de acordo com as variáveis:

• categoria social dominante;
• estratégia de vida;
• posicionamento perante o passado, o presente e o futuro.

a) Transitoriedade

• Novos pobres (resultantes de despedimentos associados a processos de reestruturação produtiva e da instabilidade do mercado de trabalho e/ou de desestruturações sociais e familiares)

• Camuflar a situação de escassez de recursos que subitamente se instalou, recorrendo a familiares ou amigos próximos.

• Impotentes perante o presente, vivem nostalgicamente o passado. O futuro é algo incerto sem uma estratégia definida.

b) *Investimento na mobilidade*

• Trabalhadores por conta de outrem, integrados no mercado de trabalho com alguma escolaridade e qualificação, dispondo de um rendimento estável mas baixo.

• forte investimento nos filhos e/ou na aparência e conforto doméstico, na tentativa de se aproximarem do padrão de vida dominante.

• Vivem o presente com disciplina e conformidade com as normas sociais, com o objectivo de deixarem a condição de pobres no futuro. O passado constitui uma referência negativa da qual se envergonham e se pretendem distanciar.

c) Dupla referência

• Imigrantes (cabo-verdianos, angolanos, guineenses, ucranianos ou de outros países de Leste, bangla-deshis, paquistaneses, etc.).

• Acumular os recursos suficientes para regressar à sua origem. Vivem uma situação de dupla referência: à sua terra natal, que constitui a sua principal referência cultural, e ao país de imigração, onde sentem que melhoraram as suas condições de vida.

• O presente é vivido com bastante incerteza devido à situação de ilegalidade em que muitas vezes se encontram. O futuro é encarado com esperanças e têm fortes ligações afectivas ao passado, apesar de reconhecerem a escassez de recursos materiais.

d) Convivialidade

• Habitantes de bairros antigos dos centros urbanos ou de habitat degradado, de bairros sociais (em resultado de realojamentos) e determinadas etnias, tais como os ciganos.

• Com uma integração quase exclusiva na economia paralela e vivendo de rendimentos incertos, recorrem muitas vezes à Segurança Social, socorrendo-se dos mais variados expedientes.

• Vivem intensamente o presente com uma sociabilidade exuberante e uma cultura de grupo bastante forte. Estão afectivamente ligados ao passado, não tendo preocupações relativamente ao futuro, uma vez que é o presente que comanda a sua vida.

e) Restrição

• Indivíduos com fraca qualificação profissional (nomeadamente trabalhadores desqualificados) idosos, pensionistas e desempregados (sobretudo de longa duração)

• Visam maximizar a utilidade dos seus consumos, uma vez que possuem recursos bastante escassos e, por isso, criteriosamente aplicados. A sobrevivência diária é o seu principal objectivo de vida.

• O presente é vivido com bastante dificuldade mas conformadamente e o passado tem, por vezes, um carácter negativo. As dificuldades diárias não deixam espaço para delinear o futuro.

f) Poupança

• Pequenos agricultores

• A agricultura de subsistência que geralmente praticam apenas lhes permite manter, com dificuldade, o património que possuem e ao qual estão fortemente ligados.

• Apesar de afectivamente ligados ao passado, até porque vivem uma cultura marcadamente rural, assumem as dificuldades do presente com o objectivo de

manterem ou alargarem o património que detêm e garantirem alguma segurança na velhice.

g) Destituição

• Pode ser integrado por qualquer das categorias sociais. Identifica-se com a miséria e por isso é a forma extrema de pobreza e exclusão social. É alargada aos indivíduos com modos de vida marginais que têm associadas outras problemáticas, como sejam alcoolismo, toxicodependência e doenças crónicas.

• Vivem da caridade alheia e não têm uma estratégia de vida definida.

• Estão amorfos perante o presente e não têm quaisquer laços com o passado nem quaisquer projectos de futuro.

As diversas iniciativas de luta contra a pobreza e exclusão social em Portugal mostram que as estratégias a adoptar, na relação individual e de grupo e no reforço de capacidades, têm de ser diferenciadas consoante os modos de vida em questão.

De uma forma geral, pode-se dizer que a definição de um projecto de vida para a mudança (inserção social) encontra um terreno mais propício nos casos de «investimento na mobilidade» e «dupla referência» e, por vezes, nos de «poupança» e «transitoriedade».

Inversamente, as situações mais difíceis de modificar, com a adesão e a participação do próprio, são as que se referem à «convivialidade», à «restrição» e, sobretudo, à «destituição».

Quando se trata de quantificar a pobreza, a quantificação e caracterização têm subjacente um determinado conceito de pobreza. Existem vários métodos e abordagens para a estudar: A análise da **pobreza objectiva** versus **subjectiva** ou da **pobreza absoluta** versus **relativa** são dois dos mais correntes.

A família dos conceitos **objectivos**, é cronologicamente a mais antiga e a mais amplamente utilizada, a outra, é a dos conceitos **subjectivos,** desenvolvidos sobretudo na Holanda por B. Van Praag e na Bélgica por H. Deleeck.

Entendem os defensores dos conceitos **subjectivos** que a pobreza deve ser definida por via subjectiva, tratando-se, em termos gerais, de inquirir a sociedade sobre o que entende por pobreza, ou seja, sobre "quanto entende ser necessário, em recursos, para se não ser pobre – e extrair, por via estatística, a definição que daí se retira" (...) Os conceitos **objectivos** pressupõem a possibilidade de definir a pobreza a partir da observação e do estabelecimento de limiares de pobreza assentes em critérios objectivamente induzidos ou deduzidos" (Costa, Alfredo Bruto da, e outros, 1999, p.51*)*

Dentro da perspectiva **objectiva**, existem **duas correntes distintas**:
Uma, a mais antiga, correntemente designada por **absoluta,** e que esses mesmos autores preferem designar por **normativa**, a qual tem em conta as necessidades básicas da família, sendo habitual para a definir avaliar um cabaz de compras que

satisfaça essas necessidades para uma determinada família tipo (considerando por ex as calorias de comida necessárias a essa família) a que é acrescida uma determinada quantia para despesas não alimentares

A outra considerada como **relativa,** (ou **comportamental).** A definição de uma linha de pobreza relativa "requires first the selection of a measure of central tendency of the income distribution and afterwards a ccut-off point related to this reference." (Eurostat, 1998, p. 15)

Conforme (Costa, Alfredo Bruto da, 1999), a maior parte dos estudos, mesmo quando predominantemente orientada pelo conceito normativo, não consegue evitar as influências de critérios relativos e, por isso, ainda que correntemente apresentados como conceitos alternativos, prefere considerá-los como complementares.

O mesmo se poderá dizer das duas famílias de conceitos: a objectiva e a subjectiva. É, de facto, mais correcto considerá-las, não como alternativas, mas antes como complementares, pois o tipo de informação, que uma e outra recolhem e tratam, tem valor próprio.

A escolha de um conceito de pobreza repercute-se, naturalmente, na metodologia para a medição da pobreza. Diferentes estudos utilizam diferentes metodologias.

Uma abordagem da pobreza que tem sido usualmente feita é de inquirição aos rendimentos e despesas das famílias, considerando que um determinado cabaz de despesas acarreta um determinado valor para o rendimento do indivíduo ou da família. Diferentemente, noutros estudos tem sido usada uma metodologia de não inquirição de rendimentos, tendo em conta que existe muitas vezes uma dificuldade de se conseguir, para determinados estratos da população, uma informação correcta nessa área e, por outro, um factor que se prende com determinados aspectos caracterizadores de realidades regionais que, se em algumas regiões são factores de pobreza, noutras poderão não o ser.

Tendo a pobreza muitas dimensões, quando se tenta medir/analisar um fenómeno tão complexo como este é necessário utilizar um conjunto variado de indicadores de forma a reflectir pelo menos algumas destas dimensões.

As medidas de pobreza tradicionais baseiam-se nos níveis de rendimento ou consumo dos indivíduos, considerando-se pobres as pessoas que têm um rendimento/consumo abaixo de um nível predefinido, considerado o mínimo possível de satisfazer um conjunto de necessidades básicas.
Logicamente, este mínimo varia no tempo e no espaço de acordo com o nível de desenvolvimento, a cultura, etc. dos locais em que se está a medir o fenómeno e não deve ser esquecido que há sempre um elevado grau de arbitrariedade ao definir esse mínimo de forma a estabelecer uma "linha de pobreza".

Têm sido considerados três tipos:

1. **Pobreza Monetária** – para definir esta linha é habitual considerar os recursos monetários da família. Presentemente, é correntemente considerado como linha de pobreza 60% da mediana do rendimento anual por adulto equivalente (monetário).

2. **Pobreza segundo as Condições de Vida** – esta linha é definida a partir de um conjunto de bens e serviços considerados como indicadores representativos de um padrão de vida considerado o mínimo socialmente aceite.

3. **Pobreza subjectiva** - para definir esta linha tem-se em conta as dificuldades que as pessoas têm em fazer face aos seus encargos, considerando-se pobres todas as pessoas que respondam ao inquérito dizendo ter dificuldade ou muita dificuldade.

"Nenhuma destas linhas de pobreza tem uma definição consensual. Pode-se sempre pôr em causa a percentagem do rendimento escolhido ou não se ter tido em conta as diferenças entre as regiões, os indicadores de bem-estar utilizados (quais os bens e serviços que são relevantes?) ou achar que ter dificuldades em fazer face aos encargos mensais não tem em conta aspectos subjectivos importantes, como a saúde, o isolamento, etc. (Soares, Regina, 2000, p. 61).

No cumprimento das recomendações da EUROSTAT o INE definiu, entretanto,
O **Índice de Pobreza segundo o Rendimento** IPR), o qual "tem por base um conceito de receita líquida total que incorpora rendimentos monetários e não monetários, e sobre o qual se identifica a linha de pobreza" (Gonçalves, Cristina, e outros, 2003, p. 120)

O **Índice de Pobreza segundo as Condições de Vida** (IPCV) "incorpora informação relativa essencialmente à privação de condições adequadas de alojamento, de bens de equipamento e meios de transporte, sendo um indivíduo tanto mais pobre quanto maior a acumulação de privação no conjunto dos itens considerados para a elaboração do índice". (id, p. 121)

E um **Índice de Pobreza Múltipla** (IPM) que "resulta da acumulação dos dois tipos de pobreza apresentados anteriormente, por cada Agregado Doméstico Privado (ADP)/ indivíduo. A utilização desta medida de pobreza é justificada quer pela análise multidimensional que se pretendeu dar a este trabalho, quer pelo auxílio que presta no estudo de tendências da pobreza em determinadas sub-populações" (id, p. 122).

Alguns estudos utilizam a **mediana.** Outros estudos utilizam a **média.**
A média é uma medida muito influenciável por observações extremas (outliers).
A mediana, é uma medida mais robusta, no entanto, não é sensível aos valores extremos da distribuição, o que, no caso de Portugal, um país com elevado grau de desigualdade, no contexto europeu parece menos correcto na estimativa da linha de pobreza.

Neste nosso estudo faremos uso de cálculos de risco de pobreza feitos no âmbito do Ministério da Segurança Social e do Trabalho/Departamento de Estudos, Estatística e Planeamento (DEEP), utilizando a **mediana** e definindo a linha de pobreza em termos relativos. A linha de pobreza adoptada foi a de **60% da mediana** do rendimento anual por adulto equivalente, utilizada pela União Europeia (UE) a partir de 1998.
A base é o Inquérito aos Orçamentos Familiares (IOF) do INE. O rendimento observado é apenas o rendimento monetário, não incluindo portanto o autoconsumo

das famílias, as poupanças por reparações efectuadas pela família ou a poupança por não ter que pagar uma renda (casa própria).
Este rendimento subestima o rendimento real e, por consequência sobrestima o número de pessoas/agregados pobres. No entanto, o rendimento monetário, apesar das suas imperfeições, pode-nos dar uma ideia das condições de vida de uma família ou de uma pessoa.
Foi utilizada a *escala de equivalência de Oxford modificada* (também conhecida por escala OCDE modificada), embora, tal como o uso da mediana, a adopção dessa *escala de equivalência*, não esteja isenta de críticas, pois penaliza as famílias com mais jovens e crianças, baixando, o valor da correspondente linha de pobreza. Porém, o afastamento dos critérios utilizados pela EUROSTAT, viria, naturalmente, dificultar as comparações internacionais, pelo que, se afigura preferível manter os parâmetros e critérios utilizados por aqueles serviços da UE.

Os parâmetros e critérios básicos em que assentaram as estimativas da EUROSTAT sobre a pobreza nos Estados-membros da UE foram revistos, tendo em conta os novos desafios propostos no Tratado de Amsterdão, assim:

- O conceito de Rendimento Disponível é considerado o mais adequado para as comparações internacionais de famílias e indivíduos.
- A escala de equivalência da OCDE modificada continua a ser usada, no sentido de assegurar a comparabilidade dos números da pobreza
- Além do rendimento monetário, devem ser considerados dados do consumo familiar e indicadores subjectivos das condições de vida
- A determinação da linha de pobreza deve ter por base o rendimento mediano

“ The fact that the median describe the middle part of the distribution may be considered as a reason to choose the median rather than the mean, because social exclusion implies distance from the standard income level, which is the income level in the middle of the distribution”. (Eurostat E2, CPS 98/31/2/EN-16.10.98, p.16)

Capítulo 2 – Conceitos de avaliação e aspectos metodológicos

2.1 – À volta do conceito de avaliação

Na definição mais antiga, de Tyler, (1942) o precursor da pesquisa avaliativa, avaliação é "o processo que tem por objectivo determinar até que ponto foram alcançados os objectivos previamente estabelecidos" (citado por Aguilar, Maria José e Ander-Egg, Ezequiel, 1995, p. 24)

Suchman, por sua vez (referido por Aguilar, Maria José e Ander-Egg, Ezequiel, 1995, p. 24) diz que uma pré-condição de qualquer estudo avaliativo é a presença de alguma actividade cujos objectivos tenham algum tipo de valor. Seria um desatino avaliar actividades que não se consideram importantes ou objectivos que carecem de significado.

Para Ruthman (id, p. 24) a pesquisa avaliativa é o processo de aplicar procedimentos científicos para acumular evidência válida e confiável sobre a maneira e grau em que um conjunto de actividades específicas produz resultados ou efeitos concretos.

Uma definição de avaliação importante é a formulada pela UNESCO: "a avaliação é o processo que se destina a determinar sistemática e objectivamente a pertinência, eficiência, eficácia e impacto de todas as actividades que estão em andamento e auxiliar a administração no planeamento, programação e decisões futuras" (ONU, 1984).

Também importante é o contributo de G. Briones (1988) e o seu modelo de "avaliação interactiva". A "avaliação interactiva é um processo de pesquisa participativa que analisa a organização, o funcionamento e desenvolvimento de um programa em relação com seus objectivos, as expectativas de seus participantes e os resultados obtidos" (citado por Aguilar, Maria José e Ander-Egg, Ezequiel, 1995, p. 29), ou o trabalho de E. Cohen e R. Franco, os quais retomam o conceito de avaliação formulado por Franco em 1971, "Evaluar es fijar el valor de una cosa; para hacerlo se requiere un procedimiento mediante el cual se compara aquello a evaluar respectro de un criterio o patrón determinado (Cohen, Ernesto e Franco, Rolando, 1993, p.73). No contexto da sua obra, «Evaluación de proyectos sociales», estes autores entendem a avaliação como "una actividad que tiene por objeto maximizar la eficacia de los programas en la obtención de sus fines y la eficiencia en la asignación de recursos para la consecución de los mismos" (Aguilar, Maria José e Ander-Egg, Ezequiel, 1995, p. 77).

Uma definição igualmente importante é feita por Maria José Aguilar e Ezequiel Ander-Egg. "a avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de actividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos, comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de acção, ou para solucionar problemas e promover

o conhecimento e a compreensão dos factores associados ao êxito ou ao fracasso dos seus resultados" (id, p. 32).

No domínio do social, a literatura sobre pesquisa avaliativa não é muito abundante, embora existam já vários estudos sobre políticas de combate á pobreza e exclusão social.
Até há relativamente poucos anos atrás as obras sobre este tema restringiam-se ao desenvolvimento de procedimentos de avaliação económica ou dos aspectos económicos. Por outro, os métodos utilizados foram mais de ordem quantitativa, mostrando-se inaplicáveis em quase todos os campos da intervenção social. Mesmo quando os métodos avaliativos foram além dos programas económicos, a prática centrou-se em programas educativos e, só mais recentemente se procurou elaborar propostas de avaliação aplicáveis a programas e a serviços de acção social, apesar de já em 1961, no IV Congresso Pan-americano de serviço social, realizado na cidade de San José de Costa Rica, ter sido assinalada "a necessidade e a importância da avaliação para adequar os objectivos e os serviços que se oferecem", e que "as instituições aceitam os ajustes que se podem inferir", como resultados das avaliações que se fazem. Estas sugestões nunca puderam ser postas em prática.

Entretanto, os últimos anos trouxeram uma importante mudança nas atitudes no que respeita às actividades avaliativas e ao tipo e qualidade das provas que devem ser consideradas válidas quando se trata de determinar o êxito ou fracasso relativo de um programa ou serviço de acção social. Hoje em dia defende-se que todo o programa de acção social deve vir acompanhado de um processo de avaliação e observa-se uma tendência para exigir provas mais sistemáticas, rigorosas e objectivas do êxito.

Quando se avalia é necessário distinguir claramente qual o conceito de avaliação utilizado, pois, nem tudo o que se chama avaliação é, em sentido estrito, uma forma de avaliação científica. Como bem alerta Stufflebeam e Shinkfield (1987), citados por (Aguilar, Maria José e Ander-Egg, Ezequiel, 1995, p. 39) ao lado das avaliações científicas existem as pseudo-avaliações e as quase-avaliações. As pseudo-avaliações "dirigidas ou utilizadas subrepticiamente para provocar um ponto de vista determinado, positivo ou negativo, sobre um objecto, independentemente da avaliação objectiva de seu valor ou mérito". Além destas formas de pseudo-avaliação, ocorrem outros casos de falsas avaliações, como assinalaram Luque e Casquete (1989), referindo-se a Espanha, onde, em sua opinião, os programas e intervenções sociais costumam ser pouco e mal avaliados, pois "costumam ser avaliados junto ao programa matriz, com o qual o seu alcance particular é difícil de determinar" (id, p.39).
As quase-avaliações que nem sempre permitem formular um juízo valorativo, levando em conta que as questões de "valor" costumam ser secundárias ou tangenciais, como ocorre nos estudos baseados nos objectivos ou, nos estudos baseados na experimentação.

Hoje o termo avaliação ou outros semelhantes é usado frequentemente; as acções avaliativas compreendem um grande número de aspectos e ocorrem com muita frequência, contudo, quando tentamos precisar o conceito de avaliação constatamos que ele tem usos diferentes e pode ser aplicado a uma gama bastante variada de actividades humanas. Por isso, quando queremos avaliar programas é necessário recorrer a formas de avaliação sistemática e há que distinguir a avaliação de outros

termos similares que têm alcances diferentes, tais como medição, estimação, seguimento ou acompanhamento, controle e programação.

De facto, embora o conceito de avaliação esteja muito ligado à ideia de medição, não se trata da mesma coisa. A medição é o acto ou processo de "determinar a extensão e/ou quantificação de alguma coisa"; a avaliação, ao contrário faz referência ao "acto ou processo de determinar o valor dessa coisa". Mas, em muitos casos, a medição ajuda na tarefa de avaliar e, para fazer uma avaliação sistemática é necessário ou pelo menos útil, medir certos aspectos ou dimensões do objecto a avaliar.

Há que distinguir também a avaliação da estimação, ainda que alguns os considerem sinónimos. Enquanto a avaliação envolve ou pretende a maior objectividade e precisão possíveis, a estimação tem um carácter aproximado, com frequência carregado de subjectividade. As diferenças entre estes conceitos residem no facto de uma avaliação sistemática dever preencher certos requisitos metódicos, científicos e técnicos e a estimação não.

Outro conceito bem próximo do de avaliação é o de seguimento ou acompanhamento mas que, em sentido estrito não é avaliação. Enquanto o acompanhamento tem como objectivo alcançar as metas de um programa, a avaliação pretende julgar essas conquistas e o seu nível de obtenção, assim como os resultados obtidos como consequência de um determinado programa. A ONU (1984) considera o acompanhamento uma unidade de apoio/assessoria para realizar dois tipos de tarefas principais: Planejar e organizar um fluxo regular de dados e informação significativos, do ponto de vista quantitativo e qualitativo, e analisar a informação reunida para verificar se o projecto está sendo realizado de acordo com os planos, se surgem atrasos ou restrições que exijam uma solução imediata, ou se aparecem imprevistos que imponham a revisão dos objectivos, suposições, estratégias e procedimentos de execução do projecto. Como defende Maria José Aguilar e Ezequiel Ander-Egg, "Podemos dizer que o seguimento pode contribuir e ajudar na tarefa de avaliar, pois oferece um sistema de informação acerca do objecto avaliado. Mas pode haver avaliação sem ter havido seguimento do programa e vice-versa: pode haver seguimento de um programa ou projecto sem que isto implique necessariamente uma avaliação sistemática dessa intervenção" (Aguilar, Maria José e Ander-Egg, Ezequiel, 1995, p. 21).

Deverá também distinguir-se a avaliação do controle, já que, sendo termos parecidos, são de natureza bem diferente. O controle é uma verificação de resultados, enquanto a avaliação é uma ponderação ou julgamento desses resultados. A diferença fundamental entre avaliação e controle é a de que o controle é uma verificação de algo, enquanto a avaliação é um juízo acerca desse algo.

Apesar de não se tratar de um termo similar, será oportuno distinguir também a avaliação e a programação, dizendo que:

> "Se *programar* é introduzir organização e racionalidade na acção, para alcançar determinadas metas e objectivos,
>
> *Avaliar* é uma forma de verificar e julgar essa racionalidade, medindo a consecução dos objectivos e metas previamente estabelecidos e a capacidade de alcançá-los" (id, p. 22).

É bom notar que “ainda que seja claro para muitos metodólogos a distinção entre diagnóstico, programação, execução e avaliação, no campo dos “especializados” só em algumas destas fases (como é o caso dos planejadores e avaliadores) existe a ideia e a prática de que a programação inclui as quatro fases da “estrutura básica de procedimento”, ou que a avaliação compreende, também, esses quatro momentos. De tal modo que, ou “tudo é programar”, ou “tudo é avaliar”. (...) Por isso se fala de “avaliação de necessidades” prévia à programação, quando na realidade e em sentido estrito a “avaliação de necessidades” é apenas um aspecto, entre vários, do diagnóstico” (Aguilar, Maria José e Ander-Egg, Ezequiel, 1995, p. 22).

No campo do trabalho social ou do desenvolvimento comunitário, encontramos conceitos de avaliação que contêm um forte elemento prático face à solução de problemas, como o que considera a avaliação como a análise dos efeitos e das consequências dos diferentes modos de actuação sobre uma situação, definindo num determinado prazo quais são os modos que trazem mais soluções. A avaliação é assim entendida como um mecanismo de regulação de acções e políticas sociais, que pode permitir uma notável diminuição das possibilidades de fracasso de um programa de interesse social Isto é, a avaliação só será útil se for utilizada como meio para melhorar um programa. Para tal, é necessário conhecer as qualidades e as debilidades de um programa podendo modificá-lo à medida que for preciso. Um bom programa requer um diagnóstico e uma avaliação para que possam ser eliminados os erros, corrigindo-os.

Por outras palavras, a avaliação só pode ser entendida na medida em que serve para tomar decisões concretas, ou seja, a avaliação só tem sentido se estiver encaminhada para tomar as decisões necessárias para uma melhor aplicação dos objectivos do programa em curso.
Mas, a avaliação deve também servir a decisões sobre projectos futuros.

Quanto às formas ou tipos de avaliação, podem fazer-se muitas classificações, recorrendo a diferentes critérios, mas são quatro as que têm maior interesse prático:

segundo o momento em que se avalia;
segundo o papel ou função da avaliação;
segundo a procedência dos avaliadores e,
segundo os aspectos do programa que são objecto de avaliação.

Quando se evoca **o momento em que se avalia**, poderá falar-se da avaliação antes (ou ex ante), também chamada inicial ou pré-decisão; a avaliação durante e a avaliação expost, ou, por outras palavras, poderá falar-se de avaliação:
- antes da acção (Avaliação pró-activa)
- durante a acção (Avaliação inter-activa)
- no final da acção (Avaliação retro-activa)

No primeiro caso, os resultados da avaliação afectam fundamentalmente as decisões referentes ao **planeamento** das actividades: No segundo, as decisões referentes à **organização** das actividades em curso. E no terceiro as decisões referentes à **direcção** das actividades subsequentes.
Ou seja,

- a **avaliação pró-activa** tem como função **orientar a acção**

- a **avaliação inter-activa** tem como função **regular a acção**
- a **avaliação retroactiva** tem como função **validar a acção**

A avaliação "antes", comporta três aspectos principais:

- pertinência do projecto com a realidade: trata-se de estabelecer a coerência entre as soluções que se propõem e a realidade que se pretende modificar.

- Coerência e congruência internas: é uma análise que atende fundamentalmente aos aspectos formais. Interessa basicamente avaliar a organicidade/unidade do projecto

- Rentabilidade económica das diferentes acções para alcançar os objectivos propostos

A avaliação "durante", também chamada da gestão, avaliação contínua, avaliação concorrente, monitorização ou avaliação concomitante, é feita durante a fase de execução com o objectivo de avaliar as mudanças situacionais e fornece informação sobre o andamento do programa com uma ponderação dos resultados.

Relativamente ao último tipo (avaliação ex post ou retroactiva), convém, diferenciar esta da avaliação do fim do projecto, pois a avaliação do fim do projecto é a que se faz uma vez concluída a fase de execução, enquanto a avaliação ex post propriamente dita é levada a cabo quando o programa ou projecto alcançou o seu pleno desenvolvimento, sejam meses ou anos depois de finalizada a execução.

A avaliação "ex post", tal como a avaliação "durante", nas suas distintas modalidades tem uma dupla finalidade:

Avaliar o ganho dos resultados gerais, em termos de: eficiência; produtos; efeitos; impacto;

Adquirir conhecimento e experiências para outros programas ou projectos futuros.

Falando do **papel ou função da avaliação,** pode distinguir-se entre avaliação somativa e avaliação formativa, considerados estes dois termos por alguns autores, desadequados nos dias de hoje, mas, considerada uma distinção válida por outros.
A avaliação somativa refere-se ao estudo dos resultados ou efeitos de um programa. Pode dizer-se que este tipo de avaliação se preocupa basicamente em julgar se vale a pena manter um programa ou dá-lo por terminado. A avaliação formativa refere-se ao acompanhamento que se realiza durante o processo de execução de um programa ou projecto. Serve basicamente para pôr em acção um programa ou para melhorar a sua execução.

De acordo com o critério "**segundo a procedência dos avaliadores",** podem distinguir-se quatro tipos de avaliação: avaliação externa; avaliação interna; avaliação mista; auto-avaliação.
A *avaliação externa* recorre a avaliadores que não pertencem nem são vinculados à instituição executora do programa ou projecto de avaliação;

A *avaliação interna* é feita com a participação (como avaliadores) de pessoas que pertencem à instituição promotora ou gestora do programa ou projecto a avaliar, mas que não são directamente responsáveis pela execução;

A *avaliação mista* é uma combinação das anteriores; é feita por uma equipa de trabalho que inclui avaliadores externos (alheios à instituição cujo programa ou projecto vai ser avaliado) e avaliadores internos (pertencentes à instituição executora);

A *auto-avaliação:* as próprias pessoas implicadas na execução ou realização do programa ou projecto são encarregadas das actividades avaliativas. São elas que avaliam e julgam as suas próprias actividades para determinar se estão a cumprir as metas propostas.
A auto-avaliação "est une réflexion organisée au sein de l'equipe qui anime une action d'intégration économique et sociale pour améliorer son efficacité. Cette réflexion se fonde notamment sur la comparaison périodique des réalisations et des prévisions, des résultats aux objectfs» (Girardot, Jean Jacques, 1992, p. 3).
Na opinião de J.J.Girardot, a vantagem deste método é a de implicar "les opérateurs, professionnels et bénévoles, dans un processus qui permet d´améliorer la programmation des actions Elle peut être contesté au nom de l´objectivité dans la mesure où les «evaluateurs» sont évidemment juges et parties. Le risque principal est de voir l´action orientée à l´avantage des opérateurs, ou des personnes qui ne constituent pas réellement les populations les plus défavorisées. C´est une objection à laquelle nous avons porté attention en élaborant des outils et une méthode susceptibles de développer l´**objectivité** et la **rigueur** qui doivent caractériser non seulement l' évaluation, mais aussi l´action elle même» (id, p. 3).

Existindo vantagens e desvantagens para cada uma das opções, pensamos que a auto-avaliação é aconselhável nos projectos sociais, pois, podendo ser contestada em nome da objectividade, tem vantagens, porque implica os profissionais, permitindo-lhes melhorar a sua acção. A par da auto-avaliação deve ser feita uma avaliação mista, porque esta, em princípio permite equilibrar os factores desfavoráveis e reforçar os favoráveis.

Poderíamos, de outro modo, falar de avaliação em função de quem a realiza, distinguindo *avaliação externa; avaliação interna; avaliação mista; avaliação participativa.* Neste último caso, (avaliação participativa), o objectivo é minimizar a distância que existe entre o avaliador e os beneficiários. No processo de um projecto social a estratégia participativa prevê o concurso da comunidade no desenho, programação, execução, operacionalização e avaliação do mesmo. A metodologia da avaliação participativa, inspirando-se na metodologia da auto-avaliação, diferencia-se, segundo J.J.Girardot, sobretudo em dois pontos:

"La participation des opérateurs constitue une condition nécessaire mais non suffisante de l´ évaluation participative, qui concerne principalement l´usager. Les résultats doivent avant tout être évalués en fonction du project de l´usager ou, à défaut, de ses besoins. L´évaluation de la situation ou des pratiques des opérateurs doit être appréciée en fonction de la résolution durable de leurs besoins et, en particulier, de l´accès durable des usagers à l´autonomie ou, préalablement à cet accès, des progrés des usagers vers l´autonomie. Ceci implique que l´usager, et plus globalement le citoyen, soit méthodologiquement placé au centre de la démarche d´évaluation et d´observation.

L´évaluation participative intègre l´ensemble des acteurs dans le processus d´évaluation. Il ne s´agit pas de choisir entre l´expertise externe, caution de rigueur méthodologique et technique, et l´auto-évaluation garante d´une meilleure appropriation du project et d´une meilleure régulation de l´action. Il faut instituer un partenariat des compétences, définir les complémentarités, metre en place un processus de transfert avec l´accompagnement approprié permettent une autonomie accrue des acteurs. Privilégier la participation pose le problème de l´accès à l´information et contredit le précepte de la séparation entre action et évaluation» (Girardot, Jean-Jacques, 2000, p. 7).

Pensamos que este tipo de avaliação deve tornar-se uma prática em todos os projectos e será um aspecto a ter em conta e a analisar no nosso trabalho.

Os tipos de avaliação que resultam do critério **"segundo os aspectos ou componentes do programa que são objecto de avaliação"** têm implicações metodológicas e técnicas muito importantes. Neste aspecto, não existe um mesmo ponto de vista entre os diferentes avaliadores e autores que escreveram sobre a matéria. Tomamos como exemplo alguns autores, (referidos por Aguilar, Maria José e Ander-Egg, Ezequiel, 1995) como Luque e Casquete (1989), para quem as avaliações possíveis são as seguintes:

Avaliação de necessidades
Avaliação de processos
Avaliação de resultados
Avaliação de eficácia
Avaliação de custos

Ou Alvira (1991) que estabelece uma nova tipologia de avaliações, de acordo com um critério analítico/lógico, e com uma relação de tipo hierárquico entre elas:

Avaliação de necessidades
Avaliação do plano/conceptualização do programa de intervenção
Avaliação da avaliabilidade
Avaliação da implementação
Avaliação da equidade
Monitorização e seguimento do programa
Avaliação de resultados
Avaliação de impacto
Avaliação económica

Maria José Aguilar e Ezequiel Ander-Egg, neste tipo de avaliação, estabelecem uma tripla distinção:

Avaliação do plano e conceptualização do programa
Avaliação da instrumentação e seguimento do programa (avaliação do processo)
Avaliação da eficácia (resultados) e eficiência (rentabilidade)

No seu entendimento, o tipo de pesquisa avaliativa *avaliação do plano e conceptualização do programa* "avalia basicamente um trabalho de gabinete pelo qual se julga a pertinência formal e potencial de um programa, levando em conta

fundamentalmente a coerência interna entre os seus diversos componentes. Comporta três aspectos fundamentais:

Avaliação do estudo-pesquisa
Avaliação do diagnóstico
Avaliação do plano e concepção do programa, pois:

O passo prévio à elaboração de um programa é o *estudo-pesquisa* da situação-problema ou aspecto da realidade sobre a qual se pretende actuar. Esta pesquisa deve consequentemente culminar num *diagnóstico* da situação-problema. *Avaliar o plano e concepção do programa* é, em sentido estrito, avaliar o modelo de intervenção social ao qual se recorre para resolver determinada situação problemática. Isto compreende as estratégias de acção, as actividades concretas que foram propostas e, sobretudo, os métodos, técnicas e procedimentos que se pretende utilizar.

No que se refere à *Avaliação da instrumentação e seguimento do programa*, pode ser global ou de alguns aspectos pontuais comportados pelo processo de execução do programa e que pode ser objecto de seguimento. A avaliação do processo aborda diferentes componentes relacionados com o funcionamento do programa e com os serviços prestados. Compreende vários aspectos e dimensões: em primeiro lugar, a cobertura do programa (até que ponto alcança a população-objecto), os aspectos técnicos da implementação (como se operacionaliza o programa), os aspectos estruturais e funcionais do organismo responsável pelo programa ou pela prestação de serviços e, por último, o rendimento do pessoal responsável para levar a cabo o programa.

Relativamente à *Avaliação da eficiência ou rentabilidade económica de um programa*, esta é basicamente uma avaliação de rentabilidade económica (existe também a rentabilidade política e social) que, em alguns casos, convém considerar dentro da avaliação.
A *Avaliação da eficácia (resultados)*, consiste em analisar até que ponto são alcançados os resultados previstos, se bem que, em alguns casos, seria oportuno avaliar resultados ou efeitos previstos. Esta avaliação de resultados estabelece-se em relação aos utilizadores/beneficiários do programa. "Quando se leva em conta o conjunto da população (da qual fazem parte os destinatários do programa) realiza-se o que se denomina avaliação de *impacto"* (Aguilar, Maria José e Ander-Egg, Ezequiel, 1995, p. 55).
Numa *avaliação da eficácia* trata-se de avaliar os resultados obtidos em termos de efeitos (sobre a população destinatária) e impacto (sobre o conjunto da população e o meio). O que importa é saber se o programa em execução (ou executado) responde ou não às necessidades e problemas reais. O programa ou projecto é avaliado neste aspecto tomando como referência o problema que o origina, e não a partir da sua harmonia ou coerência interna.
Na avaliação do impacto, deve-se procurar determinar em que medida se obteve uma melhoria da situação. É semelhante à eficácia, mas mais complexa, dado o maior número de factores intervenientes.
Há quem defenda que a avaliação de impacto deve ser realizada 5 anos após o fim do projecto, de forma a tornar possível verificar efeitos de médio prazo.

Para Cohen e Franco, "La determinación del impacto exige el estabelecimiento de objectivos operacionales y de un modelo causal que permita vincular el proyecto con los efectos resultantes de su implementación" (Cohen, Ernesto e Franco, Rolando,

1993, p. 93) e Bond, citado por estes distingue "los *resultados brutos* (RB) que son los cambios que se observan en la población objectivo después que el proyecto ha estado funcionando durante un tiempo suficientemente largo para que tales modificaciones sean observables. Los *resultados netos* (RN) son las alteraciones en el grupo meta que puedem atribuirse única y exclusivamente al proyecto. Esto exige la eliminación de los *efectos externos* (EE), lo que se logra mediante la aplicación del modelo experimental o sus derivados" (Cohen, Ernesto e Franco, Rolando, 1993, p. 93).

A determinação do impacto, exige pois, a aplicação de modelos experimentais ou quase experimentais, considerando dois momentos, antes e depois, e requer, o controle dos efeitos não atribuíveis ao projecto, pois o seu propósito é estabelecer os impactos próprios do projecto.

2.2 - O tipo de avaliação utilizado

Na concretização do nosso trabalho, pareceu-nos útil estudar aspectos diversificados e complementares pelo que optámos por levar a cabo uma avaliação da coerência dos diferentes programas/serviços, e da eficácia, relativamente a qualquer das medidas, que serão avaliadas em termos de resultados do quinquénio e do impacto nos anos subsequentes, como vimos, em dois concelhos do País com características diferentes, um de cariz rural (Vinhais) e um de cariz urbano (Amadora).

O tipo de avaliação a desenvolver no nosso estudo, no caso do Subprograma Integrar, será uma avaliação ex post ou retroactiva, porque se realiza depois do fim do programa, podendo também chamar-lhe avaliação de impacto. No caso do Atendimento/Acompanhamento Social, do Programa de Luta Contra a Pobreza, do Programa de Apoio Integrado a Idosos - PAII, do Programa Ser Criança, ou da Rede Social, pode tratar-se de uma avaliação "durante", tendo em conta que se trata de medidas em permanente execução, mas, porque se avaliam apenas os projectos executados no período em análise (1995/2000), pode falar-se de uma avaliação ex-post.

No plano metodológico, tentaremos proceder a uma avaliação quantitativa, avaliando acções e resultados e uma avaliação qualitativa, obviamente complementar daquela, dando conta das expectativas, significados e perspectivas dos participantes, utilizando, na recolha de dados qualitativos, o inquérito por questionário a utilizadores/beneficiários das medidas e a entrevista a técnicos da intervenção e promotores de projectos e parceiros, ou ainda a responsáveis (gestores) de Programas.

Parte III

Pobreza e Exclusão Social em Portugal, na Segunda Metade da Década de 90

Capítulo 1 – Formas de manifestação da pobreza e exclusão social em Portugal

Neste capítulo, discutiremos alguns factores que podem determinar o fenómeno da pobreza e exclusão social em Portugal.

Os factores que conduzem à exclusão social prendem-se com o modo de funcionamento do sistema sócio-económico e político, mas não se confinam apenas às suas vertentes sistémicas. A exclusão social assume múltiplas e variadas facetas, está associada a vários factores, e entre estes, pesam as características próprias do modelo económico e social vigente, mas também características inerentes aos indivíduos que os tornam mais ou menos vulneráveis aos riscos de exclusão.

Numa lista que é praticamente a mesma em todos os países, embora com hierarquias e pesos diferenciados, identificam-se, como vimos mais atrás, treze categorias, desde pequenos agricultores e camponeses, trabalhadores desqualificados e com empregos precários, desempregados, sobretudo DLD e com baixos níveis de escolaridade e qualificação, idosos, crianças, analfabetos; portadores de SIDA ou outras doenças estigmatizadas socialmente; indivíduos com deficiências e incapacidades; minorias étnicas e outros, que apresentam diferentes modos de vida em situação de pobreza e exclusão social e vimos como as situações mais difíceis de modificar, com a adesão e a participação do próprio, são as que se referem à «convivialidade», à «restrição» e, sobretudo, à «destituição».

São categorias sociais que exigem da acção social, nas diversas iniciativas de luta contra a pobreza e a exclusão social estratégias diferenciadas.

Para além de «dupla referência», são essas situações mais difíceis de modificar que nos ocuparão de seguida, as situações de «restrição» e «destituição» que são situações presentes nos serviços de Acção Social e intensamente alvo de acções no domínio da luta contra a pobreza.

1.1 - «Dupla referência»

Consideramos aqui a população estrangeira, os imigrantes, que, como vimos, vivem uma situação de dupla referência à sua terra natal que constitui a sua principal referência cultural, e ao país de imigração que os acolhe e onde sentem que melhoraram a sua vida.
Têm como objectivo, acumular os recursos suficientes para regressar à sua terra de origem.

1.1.1 – Minorias étnicas

É sabido que a incidência de situações de desfavorecimento nos diferentes grupos étnicos e dentro de cada um destes grupos não é uniforme embora se saiba que até anos recentes, estas situações atingem com particular intensidade a etnia cigana e os emigrantes provenientes dos PALOP’s .

Hoje a realidade é diferente. Com a abertura da imigração a Leste e a procura do nosso país por pessoas das mais diversas nacionalidades, a situação que se vive é muito mais diversificada, mais multiétnica e multicultural.

Os quadros 1 e 2, dão-nos conta da evolução do início da segunda metade dos anos 90 e do ano 2001 dos estrangeiros residentes no nosso país.

Em 1995 residiam em Portugal 168.316 estrangeiros, dos quais 98.441 eram homens e 69.875 eram mulheres.

Os dois grandes grupos que compõem esta população são os residentes provenientes da UE e dos PALOP's que, em média representam 69,3% da população estrangeira total. (UE, 24,6%; PALOP's, 44,7%) os quais se distribuem diferentemente no território nacional. Os residentes provenientes da UE, distribuem-se maioritariamente por Lisboa (44,2%) e Faro, (26,1%). Segue-se o distrito do Porto que fixa 7,7%; Setúbal, 4,5%. Os restantes distritos apresentam valores bastante reduzidos.
Os PALOP's seguem igualmente a tendência para a concentração no Distrito de Lisboa, com 67,3% a residir nesse distrito.

A distribuição dos estrangeiros residentes em território nacional tende aliás para a concentração no distrito de Lisboa a qual atrai 54,9% desta população, seguida de Faro, com 12,4% e Setúbal com 9,2.

Quadro 1 - Estrangeiros Residentes em Portugal, 1995

Nacion. Distritos	Europa			África		América Cent/Sul		América Norte	Ásia e Oceania	Apátridas	Total
	UE	Leste	Outros	PALOP	Outros	Brasil	Outros				
Aveiro	762	73	53	888	82	2064	2033	824	123	2	6904
Beja	499	1	30	80	15	36	8	18	3		690
Braga	744	48	32	487	43	927	73	158	74	2	2588
Bragança	67	5	2	85	4	52	4	11	8	3	164
C. Branco	177	19	13	131	9	115	19	56	31		570
Coimbra	1143	49	41	1220	72	868	196	312	174	1	4076
Évora	400	5	8	200	7	68	7	25	22		742
Faro	10869	78	468	5682	667	887	495	847	913	40	20946
Guarda	161	2	3	102	13	146	18	219	7	1	672
Leiria	606	21	41	532	53	406	70	442	36	8	2215
Lisboa	18391	803	822	50762	2413	8473	1018	4737	4851	171	92441
Portalegre	247	3	14	135	9	35		16	7		466
Porto	3215	128	170	2009	175	3357	459	382	449	11	10355
Santarém	374	13	11	429	19	109	28	134	41		1158
Setúbal	1879	65	96	11766	214	756	121	230	378	26	15531
V. Castelo	483	14	9	105	17	281	26	263	22	1	1221
Vila Real	109	10	7	123	15	348	8	112	3	1	736
Viseu	181	3	15	153	21	650	39	178	27	1	1268
Continente											
Açores	411	26	14	312	10	106	23	1907	21	4	2834
Madeira	816	38	82	115	57	217	1197	106	28	6	2662
Total Geral	41534	1404	1931	75316	3915	19901		10977	7218	278	168316

Fonte: Ministério da Administração Interna, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras – Divisão de Planeamento

Em 2001 residiam no nosso país 224.913 estrangeiros, sendo 126.449 homens e 98.464 mulheres, um crescimento de +13,4% relativamente a 1995.
A UE e os PALOP´s continuam a ser as nacionalidades mais representativas. As duas significam 72,8 % da população estrangeira residente em Portugal. Os PALOP's continuam a crescer, verificando-se um aumento de 7,3% em 2001 relativamente a 1995. Por sua vez, o número de residentes provenientes da UE cresceu 6,7%. É de registar também o crescimento dos residentes provenientes do Brasil (8,4%), mas o crescimento mais significativo verifica-se relativamente aos considerados países de Leste da Europa: 52,8%.
A distribuição em território nacional continua a tender para a concentração em algumas zonas como Lisboa onde residem 54,3% dos imigrantes residentes no país. Faro continua a ser o segundo distrito de escolha dos imigrantes (13%), seguido de Setúbal (10,3%).

Por nacionalidades, os residentes provenientes da UE concentram-se maioritariamente no distrito de Lisboa seguido de Faro, bem como os europeus de Leste se concentram maioritariamente em Lisboa, mas revelando mobilidade no território nacional, desde Faro, Porto, Setúbal, Aveiro, Braga, Coimbra.

Os PALOP's seguem a tendência de 1995 de concentração em Lisboa (67,8%), seguindo-se Setúbal e Faro.

Lisboa concentra 42,9% dos brasileiros residentes e o Porto concentra 14,9%, seguindo-se Aveiro (9,6%).

Os distritos mais atractivos são pois Lisboa, com 54,3% dos residentes estrangeiros; Faro, 13% e Setúbal, 10,3%.

Quadro 1 a) - Estrangeiros Residentes em Portugal, 2001

Nacion. Distritos	Europa UE	Leste	Outros	África PALOP	Outros	América Brasil	Sul/Central Outros	América Norte	Ásia e Oceania	Apátridas	Total
Aveiro	1464	155	90	1215	137	2277	1839	778	230	2	8187
Beja	877	8	42	89	21	66	14	23	19	0	1158
Braga	1194	99	68	651	92	1146	103	88	163	2	3606
Bragança	161	10	6	103	10	84	12	10	20	2	418
C. Branco	287	18	16	132	14	139	20	54	39	0	719
Coimbra	2546	74	71	1401	119	1006	229	327	226	1	6003
Évora	592	11	13	231	10	124	8	25	45	0	1059
Faro	16849	251	688	6742	903	1236	533	886	1147	36	29272
Guarda	275	9	9	117	28	196	21	172	27	1	855
Leiria	1131	38	84	641	94	481	71	344	106	8	2998
Lisboa	24253	1281	1065	69227	3403	10128	1252	5036	6442	169	12258
Portalegre	467	3	24	148	9	73	1	16	27	0	768
Porto	4938	215	214	2370	371	3521	456	267	789	11	13152
Santarém	653	54	27	517	60	218	36	135	98	1	1799
Setúbal	2712	182	131	17462	467	1216	191	257	645	26	23289
V. Castelo	870	33	21	123	31	290	33	148	50	1	1599
Vila Real	190	6	12	145	14	280	20	25	21	0	713
Viseu	393	62	30	215	28	665	41	123	59	1	1613
Continente	**59852**	**2509**	**2611**	**101529**	**5811**	**23146**	**4880**	**8714**	**10153**	**261**	**219471**
Açores	567	75	33	320	13	141	16	1398	39	4	2606
Madeira	1376	71	131	191	82	268	542	100	63	8	2836
Total Geral	61795	2655	2775	102040	5906	23555	5437	10212	10259	273	224913

Fonte: Ministério da Administração Interna, (MAI) Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) – Divisão de Planeamento

Dados Provisórios
Nota: inclui 6 estrangeiros de nac. descomhecida: Beja: –1; Coimbra: 3; Faro: 1; Lisboa:2

É uma realidade que importa ter em conta, pelas dinâmicas sociais que introduz em cada distrito e pelas alterações sociais que se podem verificar ao nível da educação e a outros níveis.

1.2 - «Restrição»

Refere-se a indivíduos com fraca qualificação profissional (nomeadamente trabalhadores desqualificados), idosos pensionistas e desempregados (sobretudo de longa duração).

Vivem o presente com bastante dificuldade, mas conformadamente, visando maximizar a utilidade dos seus consumos, uma vez que possuem recursos bastante escassos e que, por isso, procuram aplicar criteriosamente.

No Capítulo 2, Pobreza e condições de vida analisamos as qualificações da população empregada e desempregada e veremos que, embora o peso dos trabalhadores de baixos salários tenha decrescido na segunda metade da década de 90, em 1998, 11,6% dos trabalhadores por conta de outrem a tempo completo auferiam um salário inferior a 2/3 do ganho mediano, portanto um grande número de indivíduos com recursos escassos. Veremos também que em 1995 era reduzido o número de indivíduos cuja principal fonte de rendimento do Agregado Doméstico Privado era subsídio de desemprego. No entanto, fora deste número persiste um número cada vez maior de

desempregados de longa duração, em muitos casos já não auferindo o direito a esse subsídio e que, nalguns casos terão ingressado no Rendimento Mínimo Garantido quando foi criado em 1996 e depois generalizado em 1997, ou exercendo uma actividade na economia clandestina. O desemprego tem vindo a aumentar como tem vindo a aumentar o desemprego de longa duração, engrossando o grupo dos mais vulneráveis, os desempregados de longa duração.
Veremos ainda como os pensionistas têm vindo a aumentar e como a pensão mínima significa em 2000 apenas 45,1% do salário mínimo.
Nestes termos, faremos aqui apenas uma breve referência aos idosos e pensionistas e incluímos aqui também as pessoas em situação de monoparentalidade (com particular referência à monoparentalidade feminina).

1.2.1 - **Idosos pensionistas** (ou não)

Na década de 90 em Portugal registaram-se alterações demográficas significativas, como o agravamento do fenómeno do envelhecimento, a continuação de baixos níveis de fecundidade e a inversão no sentido dos fluxos migratórios, influenciando a estrutura da população e com consequências económicas e sociais.

Embora o fenómeno de envelhecimento tenha começado um pouco mais tarde que na maioria dos países da Europa, a intensidade com que se tem processado aproximou Portugal dos países mais envelhecidos da União Europeia.
Quando comparado com a média dos países da União Europeia, Portugal regista um envelhecimento pela base mais acentuado, revelando níveis de fecundidade mais baixos que o conjunto da União. Verifica-se o inverso no topo da pirâmide. Portugal detém uma das mais baixas esperanças médias de vida de entre os 15 países membros.
No que se refere à proporção da população idosa, Portugal situa-se abaixo dos níveis da média europeia, embora com valores bastante superiores aos dos países menos envelhecidos: Irlanda e Luxemburgo.

O envelhecimento é mais evidente nas mulheres, o que é explicado pela maior longevidade das mulheres em consequência da sobremortalidade masculina

O nível de dependência é superior nas mulheres, sendo o peso da dependência total superior nas mulheres em cerca de 5 indivíduos, o que reflecte mais uma vez a sobremortalidade masculina.
O índice de sustentabilidade potencial que relaciona o número de pessoas em idade activa por cada idoso diminuiu de 5,7 para 4,9 homens e de 4,3 para 3,7 no caso das mulheres em apenas 10 anos. Este índice registou no período de 1991 a 1999 um declínio de cerca de 14% em ambos os sexos
Em simultâneo à desaceleração do ritmo de crescimento dos idosos, verificou-se **um aumento relativamente à população muito idosa, com 75 e com 85 e mais anos,** ligeiramente mais acentuado entre a população masculina.
A taxa média de crescimento anual das mulheres e dos homens com 65 e mais anos situou-se nos 2,0% e nos 2,1%, respectivamente, enquanto que a da população com 75 e mais anos se situou nos 2,2% para as mulheres e 2,7% para os homens e a dos indivíduos com 85 e mais anos se cifrou nos 4,4% e 6,3%, respectivamente.

As consequências do envelhecimento demográfico no sistema de protecção social são evidentes. Os pensionistas aumentam todos os anos.

Quadro 2 - Pensionistas por Tipo de Pensão

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Pensionistas (milhares)	**2364**	**2390**	**2415**	**2431**	**2441**	**2480**	**2530**
Invalidez	393	392	398	398	394	370	357
Velhice	1455	1461	1460	1460	1462	1511	1557
Sobrevivência	516	537	557	573	585	599	616

Fonte. IGFSS

1.2.2 – Mulheres em situação de monoparentalidade

A monoparentalidade[6] associa-se, muitas vezes a pobreza. Se bem que, esta associação não seja linear, quando confrontamos a percentagem de famílias monoparentais na sociedade portuguesa com a percentagem de famílias que constitui o universo dos beneficiários do RMG, a incidência de situações de extrema precaridade nestas categorias permite fazer essa associação.

As famílias monoparentais têm vindo a aumentar em número e em percentagem sobre o total de famílias, conforme se expressa no quadro seguinte.

Quadro 3 - Núcleos Monoparentais em Portugal, 1981, 1991 e 2001

	Número (milhares)	% sobre o total de núcleos	% sobre o total de núcleos com filhos
	Total	**%Total**	**% Total**
1981	189	7	10
1991	254	9	13
2001	353	13	17

Fonte: INE – Censos 1981, 1991 e 2001

Quando falamos de famílias monoparentais, falamos de diferentes realidades. Importa, por isso, distinguir a variedade de situações que cabe nessa categoria e, uma variável importante para a compreensão da diversidade entre elas é o sexo.

O sexo é, de facto, um indicador de diferenciação. A monoparentalidade atinge de uma forma especial as mulheres. A maioria dos casos de famílias monoparentais são de mulheres com filhos, a que não será alheio o facto de serem normalmente as mulheres que após a gravidez fora do casamento ou após separação ou divórcio ficam com os filhos à sua guarda.

[6] Segundo a definição do INE, por família monoparental entende-se um núcleo familiar constituído por pai com filhos ou mãe com filhos solteiros (em qualquer idade).

Quadro 4 - Famílias Monoparentais, segundo a Dimensão

	1991		2001	
	Até 4 pessoas	Com 5 e mais pessoas	Até 4 pessoas	Com 5 e mais pessoas
Pai com filhos: Sem outras pessoas	22807	1189	33768	666
Com outras pessoas	4536	966	5970	134
Total pais c/ filhos	27343	2155	39738	800
Mãe com filhos: Sem outras pessoas	142869	8519	214854	5220
Com outras pessoas	31524	1900	39519	1186
Total mães c/filhos	174393	10419	254373	6406
Total pais e mães c/filhos	201736	12574	294111	7206

Fonte: INE – Censos 1991 e 2001

De facto, em 1991, num total de 214.310 pais e mães, com filhos, o número de mães atinge 184.812, ou seja, 86,2 % deste tipo de família. Em 2001, num total de 301.317 pais e mães com filhos, 260.79 são mães, ou seja, 86,5% deste tipo de família.
A dimensão é também uma variável importante. Em 1991, 1% dos pais com filhos constituem famílias numerosas. Em contrapartida, das mães com filhos, 4,9% são famílias numerosas.

Se analisarmos o nível de ensino, damo-nos igualmente conta da diversidade de situações de monoparentalidade.

Quadro 5 - Famílias Monoparentais e Nível de Ensino e Sexo do seu Representante, 2001

	2001			
	Pai com filhos		Mãe com filhos	
	H	M	H	M
Sem nível de ensino	5009	571	828	36128
Ensino básico	23971	1574	8540	148276
Ensino secundário	4598	275	3268	31620
Ensino médio	671	36	163	3354
Ensino superior	3599	234	1890	26712
total	37848	2690	14689	246090

Fonte: INE – Censos 1991 e 2001

Dos pais com filhos em que o representante da família é homem, 13,2% não sabem ler nem escrever. 9,5% têm curso superior. No que respeita às mães com filhos, em que o representante é mulher, 14,7% não sabem ler nem escrever; 10,8 têm curso superior, ou seja, um maior número de mulheres que não sabem ler nem escrever, mas também um maior número de mulheres com curso superior.
O quadro 5, revela ainda outra realidade. Do total de pais com filhos, 93,4% das famílias é representada por um homem. No que respeita às mães com filhos, 94,4% das famílias são representadas por mulheres, uma diferença de 1%, mas ainda assim revelando uma maior assumpção da monoparentalidade por parte das mulheres.

O indicador sexo caracteriza também genericamente, no que diz respeito à situação face ao emprego, as vulnerabilidades da situação das famílias monoparentais.

No que diz respeito à actividade económica, num universo de 31.998 representantes homens com actividade económica, encontram-se empregados, 29.990, (93,7%) enquanto no que respeita às mulheres, num universo de 136.539, encontram-se empregadas 126.335, (92,5%), uma situação penalizadora para a mulher, pelo que, bem poderá dizer-se que a monoparentalidade é para a mulher, em grande parte, uma situação duplamente exclusionária, representando o facto de ser mulher um handicap face ao mercado de trabalho.

Quadro 6 – Famílias Monoparentais e Actividade Económica e Sexo do Representante da Família, 2001

	Pais c/filhos		Mãe c/filhos	
	H	M	H	M
Com actividade económica				
Empregados	20007	860	9983	125475
Desempregados	1163	57	845	10147
Sem actividade económica				
Estudantes	44	33	245	477
Domésticos	81	166	48	14680
Reformados	14415	1403	2476	81655
Inc para o trabalho	888	958	393	5104
outros	1250	101	699	8552

Fonte: INE – Censos 1991 e 2001

Em síntese, poderá afirmar-se que a monoparentalidade, podendo ser para alguns elementos da população com mais recursos sócio-profissionais uma opção, para as pessoas de menores recursos "ela tende a ser vivida de forma bastante estigmatizante e fragilizadora na medida em que a uma imagem muitas vezes negativa se associam fortes constrangimentos no acesso a modos de vida autónomos, originados por um lado na debilidade das qualificações e no funcionamento dos mercados de trabalho e, por outro lado, na pressão colocada pelas responsabilidades e encargos familiares". (Capucha (coordenador), 1998, p.56).

1.3 - «Destituição»

É a forma extrema de pobreza e exclusão social e pode ser integrada por qualquer das categorias sociais a que se fez referência anteriormente.
É alargada aos indivíduos com modos de vida marginais que têm associadas outras problemáticas, como sejam alcoolismo, toxicodependência e doenças crónicas.
Incluímos aqui as crianças (sobretudo pertencentes a famílias desestruturadas), indivíduos com deficiências e incapacidades (e também especificamente indivíduos dependentes), toxicodependentes, doentes de SIDA, reclusos e sem-abrigo

1.3.1 - Crianças (sobretudo pertencentes a famílias desestruturadas)

Um grupo particularmente vulnerável é o grupo constituído pelas crianças.
O nascimento e desenvolvimento em contextos marcados pela pobreza deixa poucas alternativas às crianças, colocando-as numa situação de vulnerabilidade, em particular quando os mecanismos de socialização têm dificuldade em desempenhar cabalmente as suas funções integradoras.
A reprodução da pobreza não se relaciona apenas com a não transmissão de bens materiais, embora este seja o seu aspecto mais visível, ela diz também respeito a uma herança alargada de representações, atitudes, valores e saberes práticos que são fundamentais para os jovens tentarem antecipar possíveis quadros de vida. Integrando famílias cujos modos de vida poderemos caracterizar como oscilando entre a *destituição* e a *restrição* (J. F. Almeida e outros, 1992), as crianças vivem quotidianos marcados pelo imediatismo, a insegurança e a imprevisibilidade. Existe então uma pressão para a sua autonomização precoce, no sentido de serem capazes de alcançar (ou pelo menos ajudar a família a conseguir) os meios do seu sustento e satisfazer progressivamente as suas necessidades de forma independente." (Sebastião, João, 1996, pp. 83-84).

Ou seja, das pessoas atingidas pela pobreza, as crianças de famílias pobres são tão dramaticamente atingidas que dificilmente irão ultrapassar essa situação, acarretando pesados estigmas ao longo da vida.

Factores demográficos que afectam o bem-estar das crianças. Estrutura e composição da família

Importa aqui analisar as alterações verificadas na estrutura e perfil demográficos e a sua relacionação com os mecanismos geradores da pobreza infantil. O perfil demográfico português está longe de ser homogéneo. Os meios rurais e urbanos, as várias regiões geográficas e os diferentes grupos sócio-económicos são caracterizados por modelos diferentes.

A evolução do número de crianças/jovens e o seu peso respectivo na população residente pode ver-se no quadro seguinte.

Quadro 7 - Crianças e Jovens (País)

Idades	Menos de 5 anos		5-9		10-14		15-18		Total	
Anos	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
1981	742.595	23,4	812104	25,6	803.840	25,4	808.508	25,5	3.167.047	33,9
1991	544.309	19,3	646161	22,9	781.933	27,7	845.588	30,0	2.817.991	28,6
2001	539491	24,5	537521	24,4	579590	26,4	541073	24,6	2.197.675	21,2

Fonte: INE - Censos 1981, 1991 e 2001

As alterações verificadas nas estruturas demográficas estabeleceram novas relações de dependência entre a população em idade activa (15-64 anos) e a população dependente (com menos de 15 anos e com 65 e mais anos)), conforme se revela no quadro seguinte:

Quadro 8 - Evolução dos Índices de Dependência

Índice Depend. Jovens			Índice Depend. Idosos			Índice Depend. Total			
1991		2001	1991		2001	1991		2001	**Regiões**
33,6		25,5	17,1		20,4	50,7		45,9	Norte
30,0		22,9	25,7		29,6	55,7		52,5	Centro
26,6		7,4	19,1		22,0	45,7		29,5	Lisboa (Vale Tejo)
28,0		21,4	30,2		34,9	58,2		56,4	Alentejo
27,8		21,9	26,4		27,9	54,3		38,9	Algarve
43,7		32,6	20,3		19,7	64,0		52,3	Açores
38,7		28,5	18,0		20,4	56,8		48,9	Madeira
29,9		23,3	20,4		24,4	50,3		47,7	Continente
30,5		23,6	20,3		24,2	50,8		47,8	Portugal

Fonte: INE - Censos 1991 e 2001

A evolução demográfica e a sua situação actual são o resultado de um conjunto de alterações nas taxas de fecundidade, natalidade e mortalidade, em combinação com fenómenos de migração (emigração e imigração).

Quadro 9 – Evolução Demográfica (cresc natural; cresc efectivo; saldo migratório; índice de envelhecimento)

	Crescimento natural	Crescimento Efectivo	Saldo migratório	Índice Envelhecimento
1991	0.13	-0.13	-0.25	68.1
1994	0.1	0.2	0.1	80.2
1995	0.04	0.09	0.05	83.5
2000	0.1	0.6	0.5	102.3
2001	0.1	0.7	0.6	103.6

Fonte: INE - Censos 1991 e 2001 e Estatísticas Demográficas de 1994 e 1995 e 2000

De acordo com este quadro, regista-se uma subida muito significativa no índice de envelhecimento da população na década de 1991-2001.

Quadro 10 - Taxa de Mortalidade

País	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Taxa de mortalidade	10,5	10,1	10,6	9,9	10,3	10,6	10,4	10,5	10,6	10,3	10,2

Fonte: INE - Censos 1991 e 2001 e Estatísticas da Saúde

A taxa de mortalidade, tem-se mantido com pequenas oscilações, exceptuando o ano de 1994, em que foi relativamente menor.

Quadro 11 - Taxa de Natalidade

Anos	Nados-Vivos (Milhares)	Taxa de Natalidade
1991	116415	11,7
1992	115018	11,5
1993	114030	11,4
1994	109287	10,9
1995	107184	10,7
1996	110363	11,0
1997	113047	11,2
1998	113510	11,2
1999	116038	11,4
2000	120071	11,8
2001	112825	10,9

Fonte: INE - Estatísticas Demográficas

Como podemos confirmar, a taxa de natalidade tem vindo a baixar. Esta, está, obviamente, relacionada com as taxas de fecundidade, as quais dependem da estrutura de idades e de factores sócio-culturais.

A taxa de fecundidade geral no país que, em 1990 era de 46,5 passou para 41,7 em 1995 e, embora se tenha verificado uma subida em 2000 (46,1) quase se aproximando dos valores de 1990, a partir desse ano tem vindo a descer, situando-se em 2004 em 41,7, valor idêntico ao registado em 1995

As principais tendências não se verificam relativamente a algumas minorias étnicas residentes em Portugal, nomeadamente os africanos e os indianos que, sobretudo desde 1975, têm constituído um importante fluxo de imigrantes até anos recentes. Estudos feitos acerca das características de comportamento destes grupos étnicos revelam que eles continuam a ter taxas mais elevadas de natalidade, de fecundidade e um maior número de filhos por família.

Quadro 12 – Famílias com Menores de 15 Anos, conforme a Composição das Famílias

	1981		1991		2001	
	N	%	N	%	N	%
1 homem + um ou mais indivíduos de menos de 15 anos	5702	0,0	4484	0,4	4783	0,4
1 mulher + um ou mais indivíduos de menos de 15 anos	75.426	3	40.114	3,2	46 303	3,7
2 adultos + um indivíduo de menos de 15 anos	355.248	14	357.305	28,8	402.002	35,1
2 adultos + 2 indivíduos de menos de 15 anos	579.020	23	279.856	22,6	251.512	21,9
2 adultos + 3 ou mais indivíduos de menos de 15 anos	449.282	18	75.453	6,0	43.710	3,8
3 ou mais adultos + 1 ou mais indivíduos de 15 anos	1.002.893	42	480.093	38,8	395.581	34,6
Outros casos	1.286	0,0	963	0,0	113	0,0
Total	**2.468.857**	**100,0**	**1.238.268**	**100,0**	**1.144.004**	**100,0**

Fonte: INE - Censos 1981, 1991 e 2001

Em 1981, 57% das famílias possuíam crianças com menos de 15 anos de idade; 3% das famílias estavam classificadas como monoparentais. 42% das famílias com crianças com menos de 15 anos são constituídas por três ou + adultos. A percentagem de famílias com um só filho com menos de 15 anos é de 14%. Esta percentagem mais que duplicou em 1991 e o número de famílias que possuíam crianças com menos de 15 anos baixou acentuadamente.
Em 2001, o número de famílias com menores de 15 anos baixou 8,2% relativamente a 1991 e aumentou o número de famílias com um só filho com menos de 15 anos.

No que se refere à **dimensão** das famílias, os quadros que se seguem revelam-nos a sua evolução de 1991 a 2001, no Continente e nas diferentes Regiões.

Quadro 13 - Famílias Clássicas, segundo a Dimensão, por Região, 1991

Regiões	**Total**	**C/1 Pes.**	**C/2 Pes.**	**C/3 Pes.**	**C/4 Pes.**	**C/5 Pes.**	**C/6 e + Pes.**
R. Norte	1008871	108256	212955	238640	233727	114026	101267
R. Centro	570759	85778	159609	125419	120459	48635	30859
R. LVT	1126837	175504	303258	288095	241993	76311	41676
R. Alentejo	193474	32669	60884	44428	37425	11916	6152
R. Algarve	118031	19216	35017	26946	23201	8556	5095
Total	**3017972**	**421423**	**771723**	**723528**	**656805**	**259444**	**185049**

Fonte: INE - Censos 1991

Quadro 13 a) - Famílias Clássicas, segundo a Dimensão, por Região, 2001

Regiões	**Total**	**C/1 Pes.**	**C/2 Pes.**	**C/3 Pes.**	**C/4 Pes.**	**C/5 Pes.**	**C/6 e + Pes.**
R. Norte	1210631	159894	303346	325299	273889	96005	52198
R. Centro	847265	151882	257171	201040	166495	48743	21934
R. Lisboa	1005671	209899	302639	255339	170952	44914	21928
R. Alentejo	*292487*	*58553*	*9 4126*	*69645*	*51300*	*13359*	*5504*
R. Algarve	149238	31399	46600	34881	25394	7301	3663
Total	**3505292**	**611627**	**1003882**	**886204**	**688030**	**210322**	**105227**

Fonte: INE - Censos 2001

Os dados confirmam a modificação por que as famílias estão a passar, tal como acontece noutros países: famílias mais pequenas, o que se pode atribuir a diversos factores, tais como:

- causas económicas que conduzem à necessidade de cada adulto em idade activa ter um emprego remunerado como fonte de rendimento familiar;

- emancipação das mulheres e diversificação dos seus interesses fora do ambiente famíliar;

- alteração de valores, relativamente à realização humana, à sexualidade, à divisão de tarefas domésticas, à religião, etc.

Estabilidade familiar

Os problemas que afectam a família na sua estabilidade constituem factores de risco para as crianças.

A maternidade precoce pode ser um factor entre outros. Segundo dados do INE (Estatísticas Demográficas 2001), em 2001 registaram-se no país 2 335 nados-vivos, cuja parturiente é menor, assim:

Quadro 14 – Nados Vivos, por Idade da Mãe, Menor

Idade da parturiente	Nados-vivos
12 anos	2
13 anos	10
14 anos -	78
15 anos -	266
16 anos -	699
17 anos -	1280

Fonte: INE – Estatísticas Demográficas, 2001

Existe uma tendência para um aumento do número de divórcios:
De acordo com as Estatísticas Demográficas e Sociais do INE, em 1994 ocorreram aproximadamente 21 divórcios por cada 100 casamentos; no ano seguinte (1995) registaram-se 12.322 dissoluções de casamentos por divórcio, valor inferior ao de 1994, traduzindo-se numa taxa de divorcialidade de 1,2%.
Em 1995 ocorreram aproximadamente 19 divórcios por cada 100 casamentos celebrados, cerca de menos 2 que em 1994.

Em 2001 registaram-se 19.044 dissoluções de casamentos por divórcio.

Estes factores têm influência tanto nas áreas rurais como nas áreas urbanas, mas é nestas últimas que o impacto se faz mais sentir.

Crianças abandonadas ou maltratadas

A existência de experiências de insucesso escolar, cumuladas com o frequente abandono precoce da escolaridade, contribuem para o reforço dos factores que levam à manutenção das crianças e jovens em situações de pobreza e marginalização social. A não aquisição, através da escola ou de outro sistema de formação, de instrumentos que lhes permita competir por um lugar no mercado de trabalho, é um obstáculo para o estruturar de futuros alternativos à situação de precariedade em que se encontram, tendo fortes consequências negativas na integração no mercado de trabalho e no próprio processo de transição para a vida adulta.

Para além da falta de escolaridade obrigatória e da precocidade na vida do trabalho, a pobreza infantil assume também outras expressões, como sejam o abandono e os maus-tratos.

Existem vários factores que contribuem para as situações de crianças abandonadas ou vítimas de abuso. Podemos destacar os seguintes:

- Consumo excessivo de álcool;
- Desemprego;
- Más condições de habitação;
- Analfabetismo;
- Estrato social e rendimentos baixos.

"Os especialistas admitem que a violência contra as crianças assume proporções consideráveis e tem sérias consequências na mortalidade, doença e deficiência infantis. A violência gera a delinquência e a marginalidade e tende a reproduzir o mesmo tipo de comportamento nas gerações futuras." (Silva, Manuela, 1989, p. 44).

Delinquência juvenil e inadaptação social

A fuga a um conjunto de situações adversas, como a pobreza, a violência familiar, o insucesso escolar e conflitos com colegas e professores pode dar origem a outras ainda mais graves como a toxicodependência, a exploração sexual, agressões, etc., reforçando a integração em redes de tipo marginal.

Algumas crianças das famílias pobres conhecem, muito cedo a vida na rua, fora de qualquer controle social, ficando expostas à delinquência e criminalidade.

Não é fácil dar uma imagem clara da delinquência juvenil e da criminalidade, pois os dados disponíveis referem-se apenas a situações que levaram à intervenção dos tribunais, podendo por isso não reflectir a realidade em si mesma. No entanto, revelam-nos um nº de menores com condutas desviantes e de menores alvo de maus-tratos que é interessante analisar.

Quadro 15 - Processos e Situações que Levaram a Intervenção do Tribunal de Menores, 2000

Processos	Total processos/Tot menor	**Menores maltrat ou em sit perigo**					**Menores c/ condutas desviantes**					**Prática de factos qualificados como infracção penal**
		Total	maus tratos	exercício abusivo de autoridade	abandono ou desamparo	perigo para a saúde, seg educ ou mor	Total	dificuldade de adaptação á vida social	inadaptação à disciplina...	mendicidade, vadiagem, prost e libertin	Abuso de alcool	
Total Geral	4942	1822	304	56	597	865	1660	547	395	657	8	2255

Fonte: Ministério da Justiça - GPLP

A legislação portuguesa contempla os problemas da delinquência, inadaptação e criminalidade juvenis e existem instituições especiais que funcionam como tribunais de menores de menos de 16 anos. Os Tribunais de Menores têm competência para decidir sobre a reintegração das crianças nas próprias famílias, o seu internamento

numa instituição ou numa família adoptiva, conforme as circunstâncias. O quadro seguinte dá-nos uma imagem dessa intervenção.

Quadro 16 - Medidas Tomadas pelos Tribunais

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Medidas						
Cuidado familiar, imposição de conduta acomp. Educ...	1837 - 63,8%	1834-66,9%	1929 –70,2%	2088 – 73,9%	2738 – 74,4%	4030 - 77,4%
Colocação em instituições e Submissão a reg de assistência	419 - 14,6%	364 – 13,3%	434 – 15,8%	388 – 13,7%	402 – 10,9%	609 – 11,7%
Outras medidas	620 - 21,5%	543 – 19,8%	384 – 14,0%	347 – 12,3%	542 – 14,7%	571 – 10,9%

Fonte: Ministério da Justiça – gplp

O insucesso escolar e o trabalho infantil

Insucesso escolar

Tanto ao nível da educação como do emprego, a criança/jovem pobre pode encontrar-se em situação desfavorável. A criança pobre está mal preparada para compreender a linguagem da escola e para responder aos padrões de sucesso escolar; para comportar-se de acordo com as regras seguidas.

O analfabetismo ou o baixo nível de educação dos pais, as más condições de habitação, a necessidade de trabalho da criança ou da sua participação desde muito cedo nas tarefas domésticas, contribuem também para as taxas elevadas de insucesso escolar e de abandono escolar precoce que caracterizam a situação das crianças pobres no que se refere à escolaridade obrigatória.

Trabalho infantil

A idade legal de acesso ao trabalho em Portugal é de 16 anos, sendo a idade mínima para sair da escola aos 15 anos, de acordo com a legislação do sistema educativo. Portugal subscreveu a Convenção que fixa a idade legal em 16 anos, ou seja, actualmente, é proibido o trabalho a crianças com idade inferior a 16 anos. Todavia, existe uma diferença considerável entre o quadro legal e a realidade.

No Inquérito ao Emprego, da responsabilidade do INE, relativamente ao 1.º semestre de 2000, registam-se 51 trabalhadores menores num universo de 1538 empresas visitadas

Uma das causas fundamentais do trabalho infantil tem a ver com os baixos níveis de rendimento das famílias e as condições de vida que daí resultam.
Outra causa relevante deve procurar-se nas deficiências do sistema de ensino, em termos quantitativos e qualitativos, nomeadamente ao nível do ensino básico.

Esta fragilidade do ensino básico, que se tem caracterizado por elevados níveis de insucesso escolar, lança continuamente no mercado, grande quantidade de crianças e adolescentes, sem qualquer tipo de qualificação, que irão alimentar o fenómeno do trabalho infantil e da exclusão social.

1.3.2 – Indivíduos com deficiências e incapacidades

Fazemos aqui referência aos indivíduos com deficiências e incapacidades e também especificamente a indivíduos dependentes, os quais conferem direito a complemento por dependência da Segurança Social.

No que diz respeito a deficiências e incapacidades, em Portugal, estabelece-se uma relação entre estas noções e a noção de handicap. Assim, a legislação portuguesa faz depender de uma certificação médica a inclusão na categoria de deficiente sendo considerado deficiente, segundo o critério de uma junta médica, a pessoa que tiver um nível de incapacidade acima dos 60%.

Os dados do Inquérito Nacional às Deficiências, Incapacidades e Desvantagens – projecto QUANTI, desenvolvido pelo ex-Secretariado Nacional de Reabilitação (SNR, actual SNRIPD; Secretariado Nacional de Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência) e pelo INE, apesar de algumas ambiguidades de ordem conceptual, permitem-nos caracterizar a população deficiente.
Trata-se de um inquérito a uma amostra, estatisticamente significativa de 47.020 famílias, ao nível de distritos e dos concelhos com mais de cem mil habitantes.
O estudo decorreu entre Setembro de 1993 e Junho de 1995, tendo-se concluído da existência de 905.488 pessoas com deficiência no nosso país, o que representa 9,16% da população total.

Quadro 17 - Distribuição Geográfica da Deficiência/Incapacidade por Distritos do Continente e por Regiões Autónomas, 1995

Distritos e Regiões Autónomas	População	N.º de pessoas com Alguma deficiência/ incapacidade	% por Distrito/Região Autónoma	% em relação ao total nacional
Aveiro	663350	32085	4,8	0,3
Beja	164740	11684	7,1	0,1
Braga	761560	68798	9,0	0,7
Bragança	153750	15696	10,2	0,2
Castelo Branco	210230	29118	13,8	0,3
Coimbra	425290	33923	8,0	0,3
Évora	171570	19366	11,3	0,2
Faro	343850	32170	9,4	0,3
Guarda	184310	21722	11,8	0,2
Leiria	427730	57785	13,5	0,6
Lisboa	204040	137071	6,7	1,4
Portalegre	131120	9210	7,0	0,1
Porto	166353	193806	11,6	1,9
Santarém	441920	29429	6,7	0,3
Setúbal	720851	47107	6,5	0,5
Viana do Castelo	249260	52086	20,9	0,5
Vila Real Aveiro	232760	37053	15,9	0,4
Viseu	399180	42000	10,5	0,4
Açores	239190	14778	6,2	0,2
Madeira	255330	20601	8,1	0,2
Total	**9887561**	**905488**		

Fonte. QUANTI, SNR, 1994

A variação percentual de pessoas com alguma incapacidade/deficiência para os distritos do Continente e Regiões Autónomas é bastante elevada, situando-se entre os 4,8% e os 20,9%, embora os números abranjam uma diversidade de situações quanto ao tipo de deficiência (mental, física, sensorial, etc.), ao grau, à sua origem (hereditária, precoce ou adquirida) e evolução previsível (deficiência temporária ou permanente, reversível, progressiva ou regressiva).

Relativamente ao ano de 2001, os dados, disponibilizados pelo INE, relativos aos Censos 2001, permitem-nos conhecer a dimensão das famílias e o número de deficientes, bem como o seu tipo de deficiência, a condição perante a actividade económica e principal meio de vida.

Na **Região Norte**, das 1.210.631 famílias, 176.991 famílias têm deficientes (14,6%). Este quadro não nos revela o tipo de incapacidade, pode, no entanto, ser preocupante o número de famílias constituídas por um só indivíduo, sendo este deficiente.
O mesmo poderá dizer-se relativamente à **Região Centro**. Aqui, embora a percentagem de famílias com deficientes seja inferior, o número de famílias unipessoais "com 1 deficiente" é também elevado. Das 847.265 famílias existentes, 125.644 têm deficientes (14,8%). O Algarve regista 149.238 famílias (12,8%) com pessoas com deficiência.

A inserção económica das pessoas com deficiência é reveladora dos níveis de exclusão social de que são alvo.

Quadro 18 - População com Deficiência , com 15 ou + Anos, segundo o Tipo de Defic e Sexo, por Condição perante a Actividade Económica – Continente, 2001

Condição Perante a Actividade económica	Total		Auditiva		Visual		Motora		Mental		Paralisia Cerebral		Outra Deficiência	
	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H
C/ activ económ	169578	108723	25563	16483	64177	36876	33224	25078	6446	4487	945	609	39223	25190
Empregada	153306	99267	23103	15108	58151	34021	30272	22978	5466	3861	825	536	35489	22763
Desempregada	16272	9456	2460	1375	6026	2855	2952	2100	980	626	120	73	3734	2427
Sem activ econ	411525	196666	52427	23712	84172	33711	113467	58383	55796	28756	11071	5755	95592	46349
Estudantes	18499	9466	2360	1270	9746	4521	2182	1284	1463	811	378	229	2370	1351
Domésticos	19842	347	3523	57	7597	81	2956	67	1240	48	172	5	4354	89
Ref, apos	247431	119018	39675	19026	53495	22770	72659	36977	20784	9948	4257	2133	56561	28164
Inc perm trabal	104598	55717	4227	1955	8628	3972	31733	17587	28369	15584	5773	3130	25868	13489
Outros	21155	12118	2642	1404	4706	2367	3937	2468	3940	2365	491	258	5439	3256

Fonte: INE - Censos 2001

A inserção económica e social das pessoas com deficiência enfrenta grandes problemas. São, por um lado, como defende Luís Capucha, (1998), as especificidades desta população que requerem equipamentos e ajudas técnicas especialmente destinados à utilização por pessoas com deficiência. Por outro lado, a forma como são avaliadas as suas capacidades pela sociedade (comunidade, família, professores, técnicos, empregadores e por todos aqueles que constituem a rede de relações destas populações) e, finalmente, a forma como os próprios indivíduos se auto-percepcionam, reflectindo muitas vezes a associação mecânica socialmente construída, que liga o deficiente à incapacidade para trabalhar.

Quadro 19 - População Residente Deficiente com 15 ou + Anos, por Principal Meio de Vida – Continente, 2001

Principal meio de vida	Total (n.º e %)			
	HM		H	
Trabalho	145402	25%	94670	30,9%
Rendimentos da propriedade e da empresa	3824	0,6%	2101	0,7%
Subsídio de desemprego	9417	1,6%	5621	1,8%
Sub temporário por acidente de trabalho ou doença profissional	9558	1,6%	5838	1,9%
Outros subsídios temporários	1216	0,2%	556	0,1%
Rendimento Mínimo Garantido	5470	0,9%	2581	0,8%
Pensão/Reforma	321085	55,2%	159538	52,2%
Apoio Social	9100	1,6%	4594	1,5%
A cargo da família	67850	11,6%	25836	8,5%
Outra situação	8181	1,4%	4054	1,3%
Total	**581103**	100%	**305389**	100%

Fonte: INE – Censos 2001

Como se verifica no quadro acima, só 25% da população deficiente tem como principal meio de vida o trabalho. Mais de 50% encontram-se na situação de "Pensão/Reforma" e é significativo também o número de pessoas que vive a cargo da família (11,6%)

No que toca a indivíduos dependentes, a definição de dependência não contempla entre nós a dependência económica e é nessa base que o sistema de Segurança Social atribui o complemento por dependência, quantificando-a mediante graduação (1.º e 2.º grau), definindo o montante a atribuir de acordo com essa graduação.

Todos os grupos de população podem encontrar-se afectados pela dependência, e não apenas os idosos, mesmo que as situações de dependência tendam a acentuar-se com a idade e que, na idade avançada, tenham especificidades ligadas ao aumento das causas, em particular, à multimorbilidade associada.

É necessário portanto, ter em conta que a dependência não afecta apenas as pessoas idosas. Existem outros dependentes, de todas as idades que merecem igual preocupação.

Consideramos, no entanto, apenas os dados referentes a pensionistas, o mais importante grupo e, porque, mais afectado por situações de dependência.

Como podemos verificar no quadro seguinte, a dependência entre os pensionistas experimentou um aumento de 1865 casos do ano 2000 para o ano 2001, um número considerável e preocupante tendo em conta a situação de envelhecimento da sociedade portuguesa. Em Lisboa, registaram-se, em 2001, 23% dos casos e no Porto 16%. Merece destaque ainda o distrito de Setúbal com 7,6% e Aveiro com 6,9% dos casos.

Indivíduos dependentes (só pensionistas)

Quadro 20 - Complemento por Dependência nos Anos 2000 e 2001, por Tipo de Pensão, Distrito e Regime da SS

	2000					**2001**				
	Regime Geral	***R.E S.S.A.A.***	***RNCE - Regime de pensão Social***	***RNCE - Regime transitório dos rurais***	***Total***	***Regime Geral***	***R.E. S.S.A.A.***	***RNCE Regime de pensão Social***	***RNCE – Regime transitório dos rurais***	***Total***
Aveiro	797	90	0	0	**887**	890	108		4	**1.002**
Beja	187	54	0	3	**244**	234	59		3	**296**
Braga	478	135	0	7	**620**	563	147		5	**715**
Bragança	70	97	0	12	**179**	78	107	5	13	**203**
C. Branco	159	62	0	6	**227**	195	63	3	6	**267**
Coimbra	329	111	0	6	**446**	411	119		7	**537**
Évora	505	66	9	6	**586**	562	68	10	7	**647**
Faro	231	43	3	7	**284**	284	47	3	10	**344**
Guarda	97	99	0	6	**202**	99	98		12	**209**
Leiria	445	134	0	5	**584**	540	149		7	**696**
Lisboa	2.728	203	19	43	**2.993**	3.127	244	25	50	**3.446**
Portalegre	146	27	0	3	**176**	168	34			**202**
Porto	1.959	193	19	25	**2.196**	2.060	182	22	23	**2.287**
Santarém	479	143	0	31	**653**	523	166		31	**720**
Setúbal	953	74	8	18	**1.053**	1.022	65	9	12	**1.108**
V. Castelo	139	71	3	4	**217**	329	92	2	4	**427**
Vila Real	130	74	5	5	**214**	151	84	5	6	**246**
Viseu	221	99	3	13	**336**	234	115	3	15	**367**
Açores	331	15	0	0	**346**	390	174		14	**578**
Madeira	126	13	3	0	**142**	136	13	3		**152**
Estrangeiro	12	3	0	0	**15**	13	3			**16**
Total	**10.522**	**1.806**	**72**	**200**	**12.600**	**12.009**	**2.137**	**90**	**229**	**14.465**

Fonte: DGSSS

1.3.3 – Portadores de doenças estigmatizadas socialmente e indivíduos com modos de vida marginais

1. 3. 3. 1 - Toxicodependentes

Neste ponto, apresentam-se alguns dados relativos a alguns indicadores da dimensão do fenómeno da droga, que são recolhidos pelas forças policiais aquando das suas intervenções no terreno e toxicodependentes em tratamento, de acordo com os dados do SPTT.

Quadro 21 - Presumíveis Infractores (Consumidores, Traficantes e Traf.-Cons), segundo o Ano, por Grupo Etário

Ano / Grupo Etário	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	**4708**	**6380**	**9054**	**9333**	**11395**	**13020**	**14276**
-=15 anos	18	86	86	102	134	197	117
16-20	507	943	1445	1621	2094	2493	2252
21-29	1992	3085	4300	4266	4895	5529	5753
30-44	1314	2093	2956	3037	3902	4408	5437
+=45 anos	116	173	267	307	370	393	717
Desconhecido	292	--	--				
N/Espec.	469	--	--				

Fonte: Ministério da Justiça – Gabinete de Planeamento e de Coordenação do Combate à Droga – Sumários de Informação Estatística

A situação tem vindo a agravar-se anualmente Apenas entre 1999 e 2000 se dá um decréscimo nos dois escalões mais baixos, o que é de registar, dada a menor envolvência desses jovens.
O sexo masculino é predominante em todas as situações, sendo bastante significativo o seu número em relação ao sexo feminino.

Quadro 22 – Presumíveis Infractores (Consumidores, Traficantes e Traf.-Cons), por Sexo, segundo o Ano

Ano / Situação/Sexo	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Consumidor:	**1687**	**3012**	**4912**	**5362**	**6910**	**8030**	**7592**
Masculino	1536	2706	4430	4762	6149	7190	6973
Feminino	151	306	482	600	761	840	619
Desconhecido	--	--	--				
Traf.-Consumidor:	**896**	**1185**	**1891**	**1953**	**2654**	**3200**	**3806**
Masculino	816	1079	1723	1751	2410	2917	3497
Feminino	80	106	168	202	244	283	309
Traficante	**1656**	**2183**--	**2251**--	**2018**	**1831**	**1790**	**2478**
Masculino	1393	1751	1784	1555	1390	1381	1955
Feminino	263	432	467	463	441	409	523
Desconhecido	469--	--	--				400
Masculino							281
Feminino							119

Fonte: Ministério da Justiça – Gabinete de Planeamento e de Coordenação do Combate à Droga – Sumários de Informação Estatística

Os distritos mais preocupantes são Lisboa, Porto, Faro e Setúbal, e são também aqueles que registam um maior número de toxicodependentes em primeiras consultas, como podemos confirmar pelo quadro seguinte.

Quadro 23 – Presumíveis Infractores (Consumidores, Traficantes e Traf.-Cons), por Zona Geográfica, 2000

Situação Distrito	Total Geral	Consumidor	Traf.-Consumidor	Traficante
Total				
CONTINENTE				
Aveiro	761	487	136	134
Beja	168	75	72	21
Braga	745	445	197	83
Bragança	82	28	41	11
Castelo Branco	104	46	48	10
Coimbra	303	145	108	40
Évora	122	86	16	18
Faro	816	377	214	208
Guarda	32	12	15	5
Leiria	343	145	138	56
Lisboa	4608	2448	1091	931
Portalegre	91	52	24	13
Porto	3770	2132	900	561
Santarém	296	154	118	22
Setúbal	1001	555	294	138
Viana do Castelo	153	73	31	47
Vila Real	121	42	99	20
Viseu	218	83	99	33

Fonte: Fonte: Ministério da Justiça – Gabinete de Planeamento e de Coordenação do Combate à Droga – Sumários de Informação Estatística

Quadro 24 - Toxicodependentes, Utentes em Primeiras Consultas, segundo o Ano, por Direcção Regional (rede pública do SPTT)

Direcção	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total Geral	**5750**	**7460**	**9889**	**9183**	**8935**	**9991**	**9559**
Norte	1765	2102	2755	2550	2578	2725	2529
Centro	999	1318	1852	2377	1980	1669	1456
L.V.Tejo	2565	3476	4583	2888	3125	4416	4557
Sul	421	564	a)	-	-	-	-
Alentejo			201	527	505	468	426
Algarve			498	741	747	713	591

a) em 1996, a Direcção Regional do Sul foi subdividida em Dir Reg do Alentejo e Dir Reg do Algarve
Fonte: Serviço de Prevenção e Tratamento da Toxicodependência

Os utentes activos por direcção regional, ou seja, o número de utentes que estiveram integrados nas respostas terapêuticas pelos CAT em 2000, distribuem-se assim:
Região Norte – 9573
Região Centro – 4973
Região Lisboa e Vale do Tejo – 10.914
Região Alentejo – 1448
Região Algarve – 2296

Muitos toxicodependentes são indivíduos diagnosticados com SIDA. Durante a década de 90 quase triplicou o peso de toxicodependentes no conjunto de indivíduos diagnosticados com SIDA, representando o maior grupo de risco desta doença.

1.3.3.2 - Portadores de VIH/Sida

A epidemia da SIDA continua a crescer em Portugal de uma forma preocupante. Em 31 de Dezembro de 2002 existiam em Portugal cerca de 21 mil casos oficialmente notificados, estimando-se que sejam ente 30 mil a 50 mil as pessoas infectadas pelo VIH.
Sendo crescente o número de casos declarados de SIDA e, continuando os padrões de transmissão do VIH a evoluir, conforme é defendido pela CNLCS, é necessário incrementar notificação de casos de infecção, de Portadores Assintomáticos (PA), Complexo Relacionado com a SIDA (CRS) e SIDA, [7] para reduzir a sub-notificação. É fundamental "a caracterização de grupos epidemiológicos específicos, como no campo da transmissão materno-infantil, na reclusão, nos jovens escolarizados ou não, na alteração dos padrões de toxicodependência ou dos locais de maior incidência entre outros" (site na Internet).

Os casos notificados anualmente são como se pode verificar a seguir.

Quadro 25 - Casos de VIH/SIDA Notificados Anualmente, 1991-2001

Ano	Total vivos	Total Mortos	Total Global
1991	315	304	619
1992	481	387	868
1993	511	471	982
1994	728	507	1235
1995	941	592	1533
1996	1355	639	1994
1997	1728	553	2281
1998	1870	510	2380
1999	1826	470	2296
2000	1696	378	2047
2001	1572	333	1905
DESC.	751	127	878
Totais	14339	5980	20319

Fonte: CNLCS (site na INTERNET)

O número de casos mortos, que, de 1994 a 1996 aumentou, registou uma descida em 1997 e 1998 e uma nova descida, desta vez mais acentuada em 2000 e 2001, depois de uma subida (também acentuada) em 1999.

[7] PA: fase inicial da infecção que pode durar vários anos sem sintomatologia
CRS: representa uma fase intermédia da infecção em que podem aparecer aumentos ganglionares, febrículas, e outros sintomas, e que pode durar também vários anos;
SIDA: fase estabelecida e mais tardia da doença e que também pode durar alguns anos

Quadro 26 - Distribuição dos Casos de SIDA (n.º de casos vivos e n.º de casos mortos) por Ano e por Sexo

Ano	Número de Casos			Número de Casos Vivos			Número de Casos Mortos		
	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total
1994	564	117	681	169	46	215	395	71	466
1995	658	131	790b)	213	52	265	445	79	525
1996	788	170	959c)	327	86	414	461	84	545
1997	804	151	955	383	85	468	421	66	487
1998	790	164	954	425	90	515	365	74	439
1999	811	178	989	461	103	564	350	75	525
2000	728	149	877	433	105	538	295	44	339
2001	730	141	871	465	103	568	265	38	303
Desc	87	24	112d)	35	11	47	52	13	65

Fonte: CVEDT

a) Em 1995 notificou-se 1 caso de sexo 'não referido', morto
b) Em 1996 notificou-se i caso de 'sexo ´'não referido', vivo
c) Notificou-se 1 caso com ano de diagnóstico e sexo 'não referido', não vivo

Por escalões de idades, a situação é a que se pode verificar no quadro seguinte:

Quadro 27 - Casos de SIDA por Ano de Diagnóstico e Grupo Etário

Grupo Etário	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
0-11 meses	7	**7**	5	1	1	2	0	**1**
1-4 anos	5	**5**	3	1	1	1	0	**0**
5-9 anos	1	**2**	1	0	0	2	1	**0**
10-12 anos	0	**0**	0	0	0	0	0	**0**
13-14 anos	1	**0**	0	1	0	0	0	**2**
15-19 anos	9	**22**	13	9	12	11	10	**5**
20-24 anos	91	**103**	125	83	105	112	57	**52**
25-29 anos	169	**185**	223	236	206	218	198	**163**
30-34 anos	138	**165**	215	232	216	222	204	**185**
35-39 anos	87	**115**	160	163	166	157	155	**164**
40-44 anos	59	**81**	72	81	77	98	101	**109**
45-49 anos	42	**38**	43	51	55	73	47	**73**
50-54 anos	30	**23**	42	37	36	47	35	**43**
55-59 anos	11	**21**	27	22	28	19	28	**20**
60-64 anos	14	**8**	12	17	20	12	18	**28**
65 +	11	**14**	15	19	25	11	20	**25**
Desconhecido	6	1	3	2	6	4	3	1
Total	**681**	**790**	**959**	**955**	**954**	**989**	**877**	**871**

Fonte: CVEDT

Segundo a Comissão Nacional de Luta contra a SIDA, existem três tipos de quadros epidemiológicos: nos distritos do interior; nas zonas costeiras, sobretudo os grandes centros urbanos como Lisboa, Porto, Setúbal e Faro (únicos distritos com uma taxa superior a 200 casos por 100 mil habitantes), e nas zonas de fronteira, com o problema acrescido das populações móveis.

A **Região Norte** apresenta todos os distritos abaixo de 100 casos oficialmente declarados, excepto o do Porto que tem uma média de 145 casos oficialmente notificados por 100 mil habitantes.
A **Região Centro** apresenta todos os distritos abaixo dos 100 casos por 100 mil habitantes.
A **Região de Lisboa e Vale do Tejo** tem dois distritos que apresentam as piores situações, Lisboa e Setúbal.
A **Região Alentejo** apresenta todos os distritos abaixo dos 100 casos por 100 mil habitantes.
A **Região Algarve** é outra das regiões mais problemáticas, devido à mobilidade populacional, à concentração urbana e ao turismo.

Que apoio é dado a estas pessoas?

Em 1995 foram apoiadas pelos serviços de Acção Social/Seg. Social, 1093 pessoas num montante global de esc. 198.781.600$00.

Quadro 28 - Evolução do Número de Recorrências aos Serviços da Acção Social

Ano	N.º de Pessoas	Taxa de variação anual
1994	732	96%
1995	1093	49%
1996	1449	33%
1997	1746	20,5%
1998	2206	26%
1999	2775	26%
2000	2925	

Fonte: DGSSS
Nota: No ano 2000, faltam elementos relativos ao Serviço Sub-Regional de Loures, por isso não foi calculada a taxa de variação anual por referência a 1999

377 pessoas foram apoiadas pelo CRSS Norte; 94 pessoas foram apoiadas pelo CRSS Centro; o CRSS de Lisboa e Vale do Tejo apoiou 426 pessoas, o CRSS Alentejo apoiou 24 pessoas e o CRSS Algarve apoiou 20 pessoas.

Em 2000, das 2925 pessoas que recorreram aos Serviços, 2464 receberam apoio financeiro expresso na concessão de subsídios eventuais a indivíduos e famílias e 461 pessoas receberam apoio de serviços e equipamentos, resultante da celebração de protocolos com IPSS, a que correspondeu um financiamento da Segurança Social de 652.951.922$00 e de 158.240.574$00, respectivamente.

Quadro 29 - Pessoas Apoiadas pelos Serviços de Acção Social, por Região e Tipo de Apoio na Vertente Subs. Eventuais, 2000

CRSS	N.ºPessoas Apoiadas	Alimentação	Medicamentos	Transportes	Habitação/ Alojamento	Outros	Total
Norte	1036	170.683.428$	70.198.487$	17.894.976$	95.461.116$	35.979.766$	390.217.773$
Centro	158	4.450.649$	4.829.151$	1.387.700$	5.907.915$	2.631.317$	19.206.732$
Lisb V.Tejo	1153	41.005.450$	84.915.277$	9.070.604$	42.267.014$	50.077.221$	227.335.566$
Alentejo	55	2.187.038$	3.066.358$	363.925$	4.007.850$	1.969.896$	11.595.067$
Algarve	62	794.520$	475.347$	279.580$	1.959.037$	1.088.300$	4.596.784$
Total	1464	219.021.085$	165.484.620$	28.996.785$	149.602.932$	91.746.500$	652.951.922$

Fonte: DGSSS

A maioria das pessoas, situada no grupo de maior incidência da doença (20-49 anos) encontra-se no desemprego. Concretamente, 71% destas pessoas são desempregadas, como podemos confirmar pelo quadro seguinte:

Quadro 30 - Situação Profissional e Incidência da Via de Contágio, 2000

Pessoas apoiadas	Grupo 20-49 anos	%	Desempregados	%	Toxicodependentes	%
2464	2290	93%	1625	71%	1825	80%

Fonte. DGSSS, com base em dados fornecidos pelos CRSS's

1.3.3.3 - Reclusos e ex-reclusos

O número de reclusos em Portugal era, em 1994, segundo as Estatísticas da Justiça, de 10.035 (101 por 100.000 habitantes), dos quais 36,2% em regime de prisão preventiva e 63,8% condenados.

Considerando alguns dados de caracterização social relativos a 1994, conclui-se que se trata de uma **população maioritariamente masculina**, significando o sexo feminino apenas 8,5%.
Em 2001, os dados confirmam essa mesma tendência, registando-se, num total de 9 422 reclusos, 8731 homens (92,6%) e 691 mulheres (7,3%).

Os crimes cometidos são, de forma expressiva relativos a estupefacientes (tráfico, tráfico e consumo e outros), significando um total de 3930 condenados (3424, homens e 506 mulheres) por esse tipo de crime.

Em termos de idades, é a partir dos 19 anos que os números são mais elevados, concentrando-se **a maioria** no escalão dos **25 aos 39 anos**, de acordo com o quadro que se segue.

Quadro 31 - Reclusos por Grupos Etários

	1994		2001	
Grupo etário	N.º	%	N.º	%
16 a 18 anos	140	1,4	280	2,1
19 a 24 anos	1791	17,4	2054	15,6
25 a 39 anos	5916	57,4	7413	56,5
40 a 59 anos	1982	19,2	3020	23,0
60 e + anos	291	2,8	345	2,6
Total	**10311**	100,0	**13112**	100,0

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça, Estatísticas da Justiça 1994 e 2001

São pessoas com um nível de escolaridade bastante baixo, tendo em conta que em 1994 cerca de 82% dos reclusos apresentavam níveis iguais ou inferiores ao ensino básico, e em 2001 esse número era ainda mais significativo (89,7%).
Analisando a origem dos reclusos, conclui-se que 12% dos reclusos existentes em Dezembro de 2001, são estrangeiros. Destes, a maioria (72,5%) são naturais de África e dos PALOP´s. 1,5% são de países da América Latina, com destaque para o Brasil que representa 53,4% do total desses países. 2,9% são de países da Europa, dos quais se destaca a Espanha (26,2% do total desses países), seguida da Ucrânia. "Outros Países" representam apenas 0,3%.

Quadro 32 - Reclusos segundo o Sexo e Escalões Etários, por Nacionalidade, 2001

Sexo e Idade	Sexo		Idade				
	H	M	16-18	19-24	25-39	40-59	60 e +
Total de Reclusos	11995	1117	280	2054	7413	3020	345
Total de reclusos estrangeiros	**1422**	**160**	**21**	**230**	**958**	**341**	**32**
África:	**896**	**55**	**17**	**121**	**617**	**181**	**15**
Angola	229	9	4	31	160	41	2
Cabo Verde	452	34	8	55	302	113	8
Guiné Bissau	90	5	4	15	64	12	
Moçambique	27		1	6	20		
S.Tomé e Príncipe	33	1		8	25	1	
Outros	65	6		6	46	14	5
América Latina	**147**	**57**	**1**	**34**	**112**	**50**	**7**
Europa	**341**	**44**	**2**	**71**	**207**	**95**	**10**
Outros países	**38**	**4**	**1**	**4**	**22**	**15**	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça, Estatísticas da Justiça, 2001

No quadro seguinte, podemos analisar a situação penal dos reclusos existentes em 31 de Dezembro de 2001

Quadro 33 - Reclusos, segundo a Situação Penal, em Formação e em Actividade, por Espécies de Estabelecimentos, 2001

Situação/Acções		Situação penal			Em accões de formação		
Espécies de estabelecimentos	Total	Preventiv.	Conden.	Medidas de seg	Escolares	Profission. (a)	Em actividade
Total Geral	**13260**	**3690**	**9335**	**235**	**2148**	**538**	**5149**
Estabelecimentos prisionais:							
Centrais	**8613**	1703	6823	87	1159	217	3588
Especiais	**947**	296	651		240	61	505
Regionais	**3532**	1684	1848		749	260	1054
Cadeias de apoio (a)	**20**	7	13				2
Estabelecimentos psiquiátricos não prisionais	**148**			148			

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça, Estatísticas da Justiça, 2001

(a) Acções com carga horária superior a 800 horas

Nota. Os valores relativos aos reclusos em acções de formação e em actividade não correspondem ao número de reclusos envolvidos, na medida em que há quem desempenhe diversas actividades em simultâneo.

No que respeita à formação profissional, os dados revelam uma frequência pouco relevante, situação esta que não facilitará concomitantemente a (re)inserção destes indivíduos, tanto mais que o seu nível de escolaridade e de competências profissionais é geralmente baixo.

De facto, também após a libertação, se registam dificuldades, estas de reinserção sócio-profissional, decorrentes do ostracismo a que os ex-reclusos estão votados, o que é agravado pelo baixo nível de habilitações escolares e profissionais desta população. “Na verdade, os reclusos e ex-reclusos, porque geralmente provenientes de comunidades elas próprias desfavorecidas e segregadas, tendem a integrar círculos de criminalidade e delinquência com algum peso nessas comunidades. Este estigma é depois reforçado por outro ainda mais penalizante resultante da passagem pela prisão” (Capucha, Luis (coordenador), 1998, p. 93). Acresce ainda que uma grande parte dos detidos em regime de internamento são toxicodependentes os quais juntam às dificuldades inerentes à condição de ex-recluso as que atingem os toxicodependentes.

A integração de ex-reclusos costuma ser encarada pelos empregadores e pelos outros trabalhadores como uma verdadeira ameaça pelo que o esforço de persuasão tem de ser, neste caso muito intenso e persistente e reforçado pelo acompanhamento pós-integração do ex-recluso por períodos mais ou menos prolongados.

1.3.3.4 - Sem-abrigo

A definição de sem-abrigo tem evoluído ao longo do tempo, “consoante a conjuntura económica do país, as medidas mais ou menos repressivas postas em prática para fazer face a este problema e o carácter mais ou menos assistencialista da sociedade em relação a esta população.

Esta multiplicidade de entendimento que o conceito sugere implica uma certa relativização nos números referentes à população sem-abrigo, visto que, consoante os aspectos específicos de cada sociedade e a conceptualização que traçam da condição

de sem-abrigo, variam os indicadores base acerca desse fenómeno, sendo necessário ter muita prudência no estabelecimento de comparações a nível local, mas também e sobretudo a nível internacional". [8] (Pereira, Álvaro Pires e outros, 2000, pp. 20-21).

O entendimento da FEANTSA foi o de considerar que, existe relativamente aos sem-abrigo um denominador comum: o alojamento incerto, a ausência de tecto, a inexistência de meio familiar e de condições de alojamento temporário aceitáveis ou ainda, rendas de casa em atraso por falta de recursos, fazendo a nível europeu um levantamento dos sem-abrigo. Em Portugal a responsabilidade foi da então Direcção-Geral da Acção Social que, em 1995, fez esse levantamento, recorrendo aos Centros Regionais de Segurança Social através dos seus serviços de Atendimento/Acompanhamento Social.

É, no entanto, necessário ter em conta que a informação obtida envolve limitações de vária ordem, as quais decorrem essencialmente do facto de não existir nesses Centros Regionais uma base de dados devidamente estruturada. Os dados devem portanto ser considerados nestes termos.

No conjunto dos cinco Centros Regionais de Segurança Social, cobrindo o território nacional, com excepção da cidade de Lisboa, por ser área de intervenção da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, foram identificados 1426 sem-abrigo. Destacam-se as Sub-Regiões de Lisboa e do Porto, com 495 e 353 sem-abrigo, respectivamente.

Conclui-se ainda que dos 495 sem-abrigo da Sub-Região de Lisboa, 319 são timorenses e 40 são regressados de Angola, estando todos alojados ou em estabelecimento oficial ou em instituição particular.

Já em Bragança, Penafiel, Leiria, Guarda, Castelo Branco e Beja os serviços não identificaram situações de sem-abrigo.

Os sem-abrigo identificados apresentam predominantemente idades entre os 25 e os 64 anos. A maioria são solteiros. A maioria é do sexo masculino.

As causas essenciais são, com destaque, a doença mental logo seguida de doença física e do desemprego, embora na Região Norte as causas apresentadas tenham maior incidência no desemprego e na ruptura familiar.

Dominam os sem-abrigo sem qualquer espécie de cobertura da Segurança Social

[8] Para Genoveva Borges (1995, p. 20), referida por Pereira (2000), ao "falarmos de sem-abrigo aludimos, ainda que involuntariamente, à situação habitacional. No entanto, e em diversas línguas, o tempo aponta para outras questões. A problemática dos sin techo em Espanha é associada à de transeuntes; em França, a expressão sans-abri está a dar lugar a outra mais abrangente: sans domicile fixe; nos países anglo-saxónicos, o termo homeless aponta para dimensões de carência mais vastos e menos mensuráveis do que uma habitação".

Quadro 34 – Sem-abrigo, segundo o Sexo por Regiões

CRSS/Regiões	Sub-Regiões	Homens	Mulheres	Total	Observações
CRSS Norte (Porto)	Viana do Castelo	12	4	16	
	Braga	13	4	17	
	Vila Real	1	2	3	
	Bragança	-	-	-	
	Penafiel	-	-	-	
	Porto	257	96	353	
CRSS Centro (Coimbra)	Aveiro	7	2	9	Identificados no serviço de Atend/Ac.
	Coimbra	89	35	124	Alojados em Instituições
	Leiria	-	-	-	
	Viseu	2	2	4	
	Guarda	-	-	-	
	Castelo Branco	-	-	-	
CRSS L.V.T. (Lisboa)	Lisboa	262	233	495	Alojados em Instituições Particulares CTA e CASL
	Sintra	55	53	108	88 alojados em estabelecimento oficial
	Loures	-	-	83*	Identificados no serv. de Atend/Acomp
	Setúbal	42	58	100	" " "
	Santarém	6	2	8	Alojados em Inst. Particulares
CRSS Alentejo (Évora)	Évora	7	1	8	Identificados no Serv. Atend/Acomp
	Portalegre	8	1	9	Alojados em Inst. Particulares
	Beja	-	-	-	
CRSS Algarve (Faro)	Faro	81	8	89	Identificados no Serv. Atend/Acomp.
Total		**842**	**501**	**1 426**	

Fonte: DGAS/CRSS
a informação não se encontra desagregada por sexo

Quadro 35 – Sem-abrigo, por Grupos de Idade e Sexo

Grupos de idade	Homens	Mulheres	Total
Menos de 15 anos	55	58	113
15-24 anos	139	110	249
25-44 anos	329	185	514
45-64 anos	269	120	389
65 e + anos	50	28	78
*Total **	842	501	1343 (+83)

Fonte: DGAS/CRSS
não inclui 83 sem abrigo do Sub-Regional de Loures, por não se encontrarem desagregados por sexo

Num desafio lançado pela Câmara Municipal de Lisboa, o Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC), através do seu Grupo de Ecologia Social (GES), tem vindo a realizar estudos sobre aqueles que fazem da rua um modo de vida e um lugar para viver, procurando perceber o rumo da cidade. O desafio de novo lançado, foi o de procurar conhecer, tão exaustivamente quanto possível, o universo de indivíduos sem-abrigo da cidade de Lisboa e compreender a evolução do fenómeno, pelo que a referida equipa, procurou estabelecer uma comparação com as pesquisas anteriores, retomando os procedimentos de observação seguidos nesses estudos, não deixando, no entanto, de proceder a alguns ajustamentos, fruto da experiência passada, desde que tais ajustamentos não comprometessem a comparação dos resultados.

O estudo procura, assim, conhecer o universo de indivíduos sem-abrigo da cidade de Lisboa e (re) identificar os locais e tipos de lugar de pernoita, bem como compreender a evolução do fenómeno. [9]

De forma a assegurar uma aproximação faseada às múltiplas dimensões que o fenómeno sem-abrigo encerra, a estratégia adoptada para a observação de terreno assentou em três momentos: observação exploratória, sistemática e intensiva/exaustiva [10]

No período em que decorreu a observação sistemática, entre Fevereiro e Abril de 2000 em espaços abertos e durante Abril e Maio em espaços fechados (espaços residenciais e não residenciais abandonados)), foram registados 1366 sem-abrigo. Destes, 1275 (93,3%) foram efectivamente observados e 91 (6,7%) foram considerados como potenciais. Este universo a que se chegou ao longo da observação sistemática é o que oferece mais garantias de fiabilidade.

Relativamente ao perfil dos sem-abrigo, têm sido vários os perfis traçados no que respeita à caracterização sócio-demográfica. Existem, no entanto, segundo (Bento, 1996; Rio, 1997) referidos por (Pereira, 2000) pontos em comum, como: "sexo masculino, branco, de nacionalidade e naturalidade portuguesa, solteiro, sem contacto com a família, alcoólico, toxicodependente, etc. (id, p. 39)
Ressalvando as limitações da metodologia utilizada, parece, confirmarem-se alguns desses principais traços que moldam o sem-abrigo lisboeta. Dos indivíduos observados, 794 (58,1%) são homens, 162 (11,9%) são mulheres e dos restantes 410 (30%) não foi possível tirar conclusões precisas quanto ao género, agregando-os na categoria de "sem informação".

"Relativamente à idade, os sem-abrigo foram classificados em três grandes escalões etários: menos de 20 anos, entre 20 e 40 anos e mais de 40 anos. Dos sem-abrigo em que foi possível discernir com alguma segurança a idade dos indivíduos observados, 64,5% têm idades compreendidas entre os 20 e os 40 anos, 30,4% têm mais de 40 anos e os restantes 5,1% têm menos de 20 anos. Tendo em conta as limitações anteriormente referidas no que toca a generalizações, os dados recolhidos parecem indicar um crescimento do número de sem-abrigo nos escalões etários mais jovens e, consequentemente, uma diminuição do número de sem-abrigo com mais de 40 anos. Esta possível tendência do aumento de jovens sem-abrigo, a que certamente as questões da toxicodependência e do desemprego entre a população jovem não são alheias, pode conduzir a alterações substanciais na composição desta população.

No que respeita à naturalidade e nacionalidade, ao sem-abrigo de naturalidade e nacionalidade portuguesa (Bento, 1996), parece juntar-se-lhe um outro, oriundo, quer dos países de Leste, quer dos PALOP, contribuindo para engrossar as fileiras de sem-abrigo em Lisboa. O emergir deste "novo" tipo de sem-abrigo, reflexo de uma maior

[9] Esta tentativa de compreensão da evolução do fenómeno refere-se não só ao seu volume, mas também, e sobretudo, às suas principais tendências no que concerne ao constante (re)ajustamento à dinâmica da cidade.

[10] O trabalho de campo decorreu de Janeiro a Maio de 2000.

mobilidade geográfica e de novas tendências migratórias, [11] bem como da precariedade do trabalho, parece reforçar as teses que apontam o desenraizamento social e/ou comunitário como causas geradoras da situação de sem-abrigo". (Pereira, Álvaro Pires, e outros, 2000, p. 40)

Importa, contudo, salientar que "não estamos a falar de características de pessoas mas de situações, não de estados mas sim de processos, certamente difíceis de alterar, tal é a força dos mecanismos, cognitivos e institucionais, de adaptação à condição de sem-abrigo". (id, p. 62).

Realçam-se algumas tendências, como:

- "Um aumento do número de sem-abrigo registados, situando-se entre 1275 e 1366 indivíduos;

- Um aumento muito significativo de sem-abrigo a pernoitar em centros de acolhimento e a diminuição de sem-abrigo em "espaços abertos" (ruas);

- O aumento da referida resposta residencial coincidiu com o envolvimento de um maior número de instituições a lidar com o fenómeno sem-abrigo;

- Periferização e acantonamento dos sem-abrigo, com reflexos na densidade desta população nas diferentes freguesias da cidade;

- Emergência de sem-abrigo imigrantes, ainda residuais mas com indícios de crescimento". (id, p. 62)

Refira-se, em síntese que, para muitos autores, parte do fenómeno sem-abrigo deve ser associado à deriva das políticas sociais e de saúde, em particular, a de saúde mental. No caso de Lisboa esta situação revela-se de grande actualidade.

Em Lisboa, regista-se um aumento da oferta de centros de acolhimento e também um aumento de instituições envolvidas com os sem-abrigo o que traz concerteza alterações que importa questionar.

Como é referido nesse mesmo estudo na cidade de Lisboa existem pelo menos 20 instituições com projectos e/ou serviços dirigidos directamente aos sem-abrigo e 9 centros de acolhimento nocturno, sobressaindo a distribuição de géneros alimentares/refeições, alojamento nocturno, actividade laboral/formação técnico-profissional, actividade ocupacional e vida comunitária. A população alvo destas intervenções pode ser distinguida por quatro grupos: toxicodependentes, doentes mentais, sedentarizados (alcoólicos/idosos) e em idade activa.

E, como se chama a atenção, a quase totalidade das instituições existentes trabalha com situações já instaladas, ou seja, com os denominados "sem-abrigo adaptados" o que remete para a necessidade de se incrementar intervenções mais precoces e a

[11] A sociedade portuguesa, tradicionalmente fomentadora de processos de emigração, tem-se afirmado nas últimas décadas como país receptor de imigrantes, com influência directa, não apenas na criação de um espaço multicultural, mas também, e sobretudo, no emergir de situações de subcidadania nos grupos sociais mais fragilizados, gerando, em última instância, um engrossamento de sujeitos em trajectória de desafiliação, cujo último patamar é o de ficar sem-abrigo

adopção efectiva de medidas estruturais, muito em particular, nas áreas da saúde mental e da toxicodependência.
Como não existe um conhecimento inter-organizacional, há predominância de atitudes concorrenciais, sobreposição de serviços e escassez de respostas articuladas. Essa falta de inter-relação e controle faz com que o "utente" transite de uma instituição para outra, correndo um forte risco de dependência institucional, pelo que, importa "avaliar esta panóplia de boas vontades, permitindo que as suas acções sejam orientadas para a contenção do fenómeno sem-abrigo, em prol dos próprios, da cidade e da cidadania". (Pereira, Álvaro Pires, e outros, 2000, p. 64)

Capítulo 2 - Pobreza e condições de vida

O estudo das condições de vida da população tem incidido na análise da desigualdade na distribuição dos rendimentos e dos níveis de pobreza, baseando-se os principais indicadores de medição dos níveis de vida das famílias nos seus rendimentos e despesas, mas, como o conceito de condições de vida é muito mais amplo do que o abarcado pela análise da distribuição dos rendimentos, surgem já análises, complementadas com a apresentação de retratos estatísticos alternativos, referentes a um conjunto de diferentes domínios que autores como José Luis Albuquerque e Teresa Bomba concebem igualmente como condicionantes das condições de vida.

O fenómeno da pobreza e exclusão social é, como já afirmámos, um processo complexo e multidimensional e, por isso, deverá ter-se em conta o conjunto de parâmetros definidores dos níveis de vida, mas também dos sistemas de relações sociais.

Seguiremos assim a análise feita por aqueles autores e, nesses termos, recorrendo aos Quadros de Pessoal do Departamento de Estatística do Trabalho, Emprego e Formação Profissional (DETEFP) do MTS e a estatísticas da Segurança Social, analisa-se a pobreza e desigualdades para grupos de assalariados e pensionistas e apresenta-se uma série de domínios complementares de retrato das condições de vida: condições de saúde, habitação; o comportamento do mercado de emprego e os níveis educacionais da população e a evolução da despesa em protecção social.

Começamos por situar Portugal no contexto da Europa, para uma melhor compreensão do fenómeno.

2.1 - Portugal no contexto da Europa

Se compararmos Portugal com a média da União Europeia, verificamos uma elevada disparidade. De facto, enquanto que em Portugal, em 1995, 24% da população vivia abaixo do limiar da pobreza, no total da EU a percentagem de pobres era de 18% (medida como a % da população abaixo do limiar correspondente a 50% do rendimento médio). A divisão Norte/Sul é bem marcada na União Europeia. A proporção de indivíduos pobres é mais elevada nos países do Sul, como a Grécia e Portugal, e mais baixa na Dinamarca, Holanda e Luxemburgo.

Dados mais recentes sobre a incidência da pobreza monetária para o período entre 1995 e 2002 permitem igualmente concluir que a situação de Portugal no contexto europeu é preocupante, tanto ao nível da incidência de situações de pobreza, como ao nível da desigualdade na dispersão de rendimentos entre as famílias.
Contudo, a pobreza monetária que atingia em 1995, 23% da população portuguesa, em 2001 atingia 20,1% (população com um rendimento inferior a 60% da mediana do rendimento equivalente nacional, correspondente em 2001 a € 3590 por ano)

O risco de persistência mantém-se relativamente constante entre 1995 e 2001, abrangendo cerca de 15% dos indivíduos em 2001.

Dados entretanto divulgados pelo Eurostat apontam para um risco de pobreza de 22%, em 2001, uma redução acentuada desde 1995 (28%), mas em 2004 o risco de pobreza alterar-se-á para 26% e em 2005 para 27%.

Quadro 36 – Risco de Pobreza na UE15

	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
UE15	24	22	23	23	22	21	22
Bélgica	21	19	21	20	18	17	15
Dinamarca							13
Alemanha	29	21	22	21	20	19	19
Irlanda	14	15	16	18	21	23	24
Grécia	32	30	31	29	28	30	28
Espanha	24	27	28	27	27	22	24
França	19	20	21	21	18	18	17
Itália	26	27	28	26	27	26	28
Luxemburgo	19	17	16	17	15	17	17
Holanda	27	24	18	21	19	17	17
Áustria	20	16	19	19	18	14	19
Portugal	**28**	**26**	**25**	**26**	**23**	**25**	**22**
Finlândia		15	14	16	17	15	12
Suécia							17
Reino Unido	22	21	21	23	22	23	19

Fonte: Eurostat

Ao nível das desigualdades a diferença é também elevada. Também aqui uma vez mais se confirma a **situação desfavorável de Portugal no contexto europeu**. Para além de apresentar a taxa de pobreza mais elevada, Portugal, em 1995 apresenta também o nível de desigualdade mais acentuada na UE15, ou seja, os 20% da população mais rica dispõem de um nível de rendimento 7,4 vezes superior aos 20% da população mais pobre, face a 2,9 na Dinamarca – país da UE em que as desigualdades na distribuição do rendimento são as menos acentuadas.

Quadro 37 – Desigualdade na Distribuição do Rendimentos na UE

	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
UE15	5,1	4,8	4,7	4,6	4,6	4,5	4,5
Bélgica	4,5	4,2	4,0	4,0	4,2	4,3	4,0
Dinamarca	2,9		2,9		3,0		3,0
Alemanha	4,6	4,0	3,7	3,6	3,6	3,5	3,6
Irlanda	5,1	5,1	5,0	5,2	4,9	4,7	4,5
Grécia	6,5	6,3	6,6	6,5	6,2	5,8	5,7
Espanha	5,9	6,0	6,5	5,9	5,7	5,4	5,5
França	4,5	4,3	4,4	4,2	4,4	4,2	3,9
Itália	5,9	5,6	5,3	5,1	4,9	4,8	4,8
Luxemburgo	4,3	4,0	3,6	3,7	3,9	3,7	3,8
Holanda	4,2	4,4	3,6	3,6	3,7	4,1	4,0
Áustria	4,0	3,8	3,6	3,5	3,7	3,4	3,5
Portugal	**7,4**	**6,7**	**6,7**	**6,8**	**6,4**	**6,4**	**6,5**
Finlândia		3,0	3,0	3,1	3,4	3,3	3,7
Suécia			3,0		3,1		3,4
Reino Unido	5,2	5,0	4,7	5,2	5,2	5,2	5,4

Fonte: Eurost

Em 2001, a situação desfavorável mantém-se. Em Portugal a população de maiores rendimentos tem um nível de rendimento 6,5 vezes superior ao da população de rendimentos mais baixos, reduzindo-se essa diferença para 4,6 se se considerar a média europeia para os 15. O limiar da pobreza, expresso em paridade de poder de compra, corresponde a €4967 anuais face a €7978 na UE15, assumindo Portugal o valor mais baixo, com a Grécia e Espanha apresentando valores muito próximos: €5443 e €6527, respectivamente. O Luxemburgo com €14 376 e a Dinamarca, com €9747 são os países com o limiar de pobreza mais elevado da UE15.

2.2 - Distribuição do rendimento e pobreza em Portugal

2.2.1 – Análise geral das desigualdades do rendimento e da pobreza em Portugal

Estudos de Ferreira e Rodrigues, referidos por (Albuquerque, José Luís e Bomba, Teresa, 2001, p. 13) "indiciam um agravamento das desigualdades na distribuição do rendimento na primeira metade da década de 90 e quantificam a população pobre em cerca de um quarto da população". Num estudo, entretanto realizado, Carlos Farinha Rodrigues (2005) afirma que "ao longo da década de 90, apesar da melhoria das condições de vida do conjunto da população, as desigualdades acentuaram-se e o fenómeno da pobreza manteve-se extremamente elevado" (…). A sociedade portuguesa tornou-se mais rica, o nível de vida do conjunto da população subiu mas, simultaneamente, tornou-se mais desigual e a posição relativa dos indivíduos de menores rendimentos deteriorou-se" (id, pp.249-250).
Esse estudo incide sobre a década de 90, e conclui que o padrão de crescimento verificado e as mutações ocorridas na desigualdade e na pobreza são, no entanto, substancialmente diferentes na primeira e na segunda metade da década., mantendo-se na segunda, a tendência, ainda que menos acentuada, para um forte crescimento dos rendimentos dos agregados e dos indivíduos situados na parte superior da escala dos rendimentos, embora acompanhado de um forte incremento dos rendimentos das famílias mais pobres. O maior crescimento médio verifica-se no primeiro decil da distribuição. "Este carácter 'bipolar' do processo de crescimento ocorrido na segunda metade dos anos 90, com o primeiro e o último decis a terem ganhos em termos das respectivas 'quotas' de rendimento, repercute-se directamente nos indicadores de desigualdade e de pobreza. As diferenças ao nível de desigualdade e de pobreza são praticamente nulas". Mas, "apesar dos testes efectuados quanto às diferenças entre os indicadores de desigualdade e pobreza em 1995 e 2000 não permitirem rejeitar a hipótese da sua estabilidade, é claramente visível que os indicadores mais sensíveis à parte inferior da distribuição sugerem uma melhoria da desigualdade e da pobreza". (id, p.p. 251-252)

No quadro seguinte, apresenta-se a distribuição do rendimento disponível por adulto equivalente, em que se pode confirmar um crescimento real, quer para o conjunto da população quer para cada um dos decis da distribuição.

Quadro 38 – Distribuição Individual do Rendimento Disponível por Adulto Equivalente, na Segunda Metade da Década de 90

Decil	1995	2000	t-ratio t00-95
1	2338.6 (25.8)	2726.3 (27.7)	10.23
2	3473.3 (29.1)	3943.1 (33.1)	10.66
3	4335.2 (31.9)	4887.2 (39.5)	11.04
4	5074.0 (32.6)	5784.0 (39.3)	13.90
5	5862.3 (39.9)	6720.6 (49.8)	13.46
6	6770.8 (47.4)	7692.1 (44.0)	14.26
7	7868.1 (51.9)	8798.9 (59.3)	11.82
8	9346.7 (78.3)	10488.2 (91.3)	9.49
9	12037.5 (119.5)	13452.7 (137.4)	7.77
10	21524.7 (342.4)	24902.7 (400.6)	6.41
Total	7860.4 (58.3)	8937.4 (68.1)	12.01

Fonte. Carlos Farinha Rodrigues, 2005

O crescimento real que se verificou, traduz-se numa melhoria do nível de vida da população portuguesa nesse período. Mas, esse crescimento não beneficiou por igual todos os segmentos da distribuição e, portanto, nem todos os indivíduos beneficiaram de igual modo da melhoria do bem-estar proporcionado pelo crescimento real do rendimento.

Outros estudos revelam que ao longo da segunda metade da década de 90, tem-se registado um ligeiro decréscimo das desigualdades "A desigualdade entre os indivíduos de menores rendimentos e os indivíduos de rendimentos mais elevados diminuiu entre 1995 e 2001. No início do período em análise, os indivíduos com maiores rendimentos (5.º quintil) apresentavam um poder de compra 7,4 vezes superior ao dos de menores rendimentos (1.º quintil). Esta desigualdade, embora se mantenha significativa, decresceu para 6,5 em 2001" (Machado, Carla; Fernandes, Rita e Bomba, Teresa, p. 43).
Mas, em 2002, uma nova subida (acentuada) se registou: 7,3

Os níveis de incidência de baixos rendimentos e de pobreza são sistematicamente elevados e não manifestam tendência de redução no médio prazo, embora, no período de 1994 a 1997, se registe um desagravamento da incidência da pobreza estatisticamente significativo a partir de 1996.

Quadro 39 - Incidência e Dinâmica Anual da Pobreza (%)

	1994	1995	1996	1997
Incidência	16,3	16,3	13,6	13,8
Entrada		5,8	3,8	4,6
Saída		5,8	6,4	4,5
Taxa de entrada		7,0	4,5	5,3
Taxa de saída		35,8	39,4	32,6

Fonte: Leonor Vasconcelos Ferreira, 2005

São elevadas as percentagens de indivíduos e famílias que mantêm a situação de baixos recursos monetários, que acumularão presumivelmente com outras privações, o que torna mais difícil romper com o ciclo de desvantagem em que se encontram.

Analisando as taxas de entrada e de saída da pobreza, é evidente alguma variabilidade na proporção das famílias que entra anualmente em situação de insuficiência de rendimentos (5,8% em 1995 e 4,6% em 1997), bem como do número de famílias que saíram da situação de pobreza (passou de 5,8% para 4,5%), mas a diminuição quer da taxa de saída quer da taxa de entrada da pobreza, permite começar a detectar a sua natureza crónica, como observa Leonor V. Ferreira.

A taxa de pobreza absoluta diminuiu na década de 90 de forma sustentada, mas na análise da incidência da pobreza relativa, a situação é substancialmente diferente, revelando-se uma estabilidade da prevalência da pobreza ao longo da década para a maioria das linhas de pobreza relativa definidas.

Quadro 40 – Distribuição Individual do Rendimento Disponível por Adulto Equivalente
Incidência da Pobreza para Vários Valores da Linha de Pobreza Relativa

% da Mediana	1989	1995	2000	t-ratio		
				t 95-89	t 00-95	t 00-89
20	0.0043	0.0044	0.0030	0.07	-1.00	-1.23
25	0.0095	0.0109	0.0092	0.71	-0.78	-0.22
30	0.0178	0.0193	0.0186	0.58	-0.22	0.35
35	0.0297	0.0346	0.0302	1.52	-1.19	0.15
40	0.0521	0.0530	0.0525	0.25	-0.13	0.09
45	0.0753	0.0822	0.0844	1.50	0.38	1.87
50	0.1043	0.1153	0.1198	2.00	0.68	2.72
55	0.1394	0.1489	0.1535	1.54	0.62	2.20
60	0.1764	0.1829	0.1910	0.99	1.05	2.17
65	0.2178	0.2178	0.2317	0.01	1.60	1.81
70	0.2584	0.2596	0.2750	0.15	1.65	2.02
75	0.2959	0.3010	0.3087	0.62	0.79	1.49
80	0.3359	0.3459	0.3539	1.16	0.78	2.01

Fonte: Carlos Farinha Rodrigues, 2005

Estes dados sugerem um agravamento da incidência da pobreza relativa entre 1989 e 1995 e para o conjunto da década e parece apontarem para uma ligeira diminuição da incidência da pobreza para as linhas de pobreza mais baixas o que indicia uma pequena melhoria das condições de vida dos agregados e famílias mais desprotegidas na segunda metade da década.

No quadro seguinte apresentam-se os valores da linha de pobreza correspondente a 60% do rendimento mediano bem como as principais medidas de pobreza que lhe estão associadas.

Quadro 41 – Distribuição Individual do Rendimento Disponível por Adulto Equivalente
Medidas de Pobreza

	1989	1995	2000	t-ratio t-95-89	t00-95	t00-89
Linha de Pobreza (€)						
(60% do Rendimento Mediano)	3392.7	3776.5	4355.8			
	(23.2)	(40.3)	(46.1)			
Incidência de Pobreza – F(0)	0.1764	0.1829	0.1910	0.99	1.05	2.17
	(0.0038)	(0.0054)	(0.0056)			
Intensidade da Pobreza – F(1)	0.0433	0.0465	0.0470	1.43	0.19	1.67
	(0.0012)	(0.0019)	(0.0019)			
Severidade da Pobreza – F(2)	0.0163	0.0176	0.0170	0.99	-0.41	1.,67
	(0.0006)	(0.0011)	(0.0010)			
Défice de Recursos Médio	146.7	175.5	204.6	3.07	2.36	5.56
	(4.6)	(8.1)	(9.3)			

Fonte: Carlos Farinha Rodrigues, 2005

Como observa Carlos Farinha Rodrigues, quer a taxa de pobreza quer o défice de recursos médio sofrem um incremento significativo entre 1989 e 2000. Os restantes indicadores de pobreza, ainda que não sejam estatisticamente significativos, corroboram o sentido do agravamento das condições de pobreza.

E Leonor V. Ferreira observa ainda que é preocupante a transmissão intergeracional da pobreza, com graves repercussões nas crianças e jovens persistentemente desfavorecidas. A incidência da pobreza monetária nos jovens menores de 16 anos é claramente superior à incidência na população em geral.

A persistência de salários muito baixos revela que uma franja apreciável da população se encontra particularmente vulnerável a situações de privação múltipla e a processos de exclusão social.
O quadro seguinte confirma que a probabilidade de permanecer em situação de pobreza cresce acentuadamente com a duração da insuficiência de rendimentos,

Quadro 42 – Probabilidade de Persistência em Situação de Pobreza, por Duração Anterior de Pobreza

N.º de anos de pobreza	1995	1996	1997
0	7,0	3,3	3,1
1	64,1	39,5	44,7
2		72,5	69,6
3			75,7

Fonte. Leonor Vasconcelos Ferreira, 2005

Embora os dados abranjam apenas um período de quatro anos, permitem pensar que a persistência de rendimentos muito baixos afecta a própria capacidade de superação da situação de desvantagem que a pobreza monetária constitui, tendo em conta a evolução do risco de permanência em situação de pobreza.
Conforme conclui Carlos Farinha Rodrigues, (2005) a desigualdade e a pobreza em Portugal têm um carácter estrutural, associado ao modelo de crescimento económico e às alterações na estrutura demográfica ocorridas na sociedade portuguesa e acrescenta mesmo a ideia de que o padrão de crescimento preponderante foi ele próprio gerador de novos factores de desigualdade e de pobreza.

2.2.2 - Trabalhadores de baixos salários e pensionistas

Neste ponto, consideramos a situação de dois grupos específicos da população – os assalariados e os pensionistas e no quadro seguinte apresentamos a distribuição dos indivíduos segundo a principal fonte de rendimento do agregado em que se inserem, considerando os dados disponíveis relativos aos rendimentos das famílias portuguesas de 1994/1995.

Quadro 43 – Distribuição dos Indivíduos por Principal Fonte de Rendimento do ADP (agregado doméstico privado), 1994/1995

Salários e ordenados	64.1
Rendimentos do trabalho por conta própria	12.3
Pensões	18.4
Subsídio de desemprego	1.2
Benefícios sociais	2.7
Rendimentos de propriedade	0.8
Outros rendimentos	0.4
Total da população	100.0

Fonte: Carlos Farinha Rodrigues, (1999), in, (Albuquerque, e Bomba, 2001).

A estrutura do rendimento é um factor relevante a considerar. Neste caso é significativo o peso dos rendimentos do trabalho e dos benefícios sociais. Em 1995, em média 76,4% do rendimento disponível provem do trabalho, 22,3 % de pensões e outros benefícios sociais e os restantes 1,2% do capital e outras fontes privadas.

Relativamente ao ano 2000 e, no que respeita ao grupo composto pelos agregados cuja principal fonte de receita é trabalho por conta de outrem (TCO) estas representam 77% do total das receitas (16.112 euros), enquanto que as provenientes de pensões representam 78% (7391 euros) do total das receitas dos agregados cuja principal fonte de receita são pensões.

Quadro 43 a) – Distribuição dos Indivíduos por Principal Fonte de Rendimento do ADP (agregado doméstico privado), 2000

Principal Fonte Rend / Total de Rend	Total €	%	TCO €	%	TCP €	%	Pensões €	%	Assistência Social €	%	Outras €	%
Rec monetár:	14 008	86,5	18517	88,8	14 510	86,4	8 278	87,5	7 528	88,5	12 820	78,1
Rec TCO	8 024	49,6	16 112	77,3	1 283	7,6	468	4,9	-	-	3 897	23,7
Rec TCP	1 580	9,8	662	3,2	11 808	70,3	122	1,3	-	-	2 486	15,1
Pensões	3 144	19,4	850	4,1	606	3,6	7 391	78,1	-	-	2 710	16,5
Outr r mone.	1 260	7,8	893	4,3	813	4,8	297	3,1	6 139	72,2	3 727	22,7
R. não monet	2 181	13,5	2 326	11,2	2 285	13,6	1 181	12,5	977	11,5	3 590	21,9
Total	**16 189**	**100,0**	**20 843**	**100,0**	**16 795**	**100,0**	**9 459**	**100,0**	**8 505**	**100,0**	**16 410**	**100,0**

Fonte: INE - IOF 1999/00

Uma abordagem sobre a população assalariada e pensionista, e o peso dos seus rendimentos nos orçamentos familiares, permite determinar como evoluíram as desigualdades na distribuição da riqueza.

As desigualdades salariais influenciam fortemente as desigualdades totais, como alguns estudos indicam. "Em Portugal, o impacto das desigualdades salariais na desigualdade total é mais do que proporcional ao seu peso na estrutura do rendimento" (Albuquerque, José Luís, e Bomba, Teresa, 2001, p. 20).

Quadro 44 – Trabalhadores de Baixos Salários e Desigualdades Salariais em Portugal , 1994-1998

	1994	1995	1996	1997	1998
Trabalhadores de baixos salários	14,7%	14,1%	13,4%	13,1%	11,6%
Desigualdades					
Coeficiente de variação	0,8934	0,8828	0,9029	0,8924	0,8856
Variância logarítmica	0,3515	0,3409	0,3426	0,3361	0,3360
Desvio médio relativo	0,5195	0,5142	0,5178	0,5146	0,5148
Coeficiente de Gini (vintis)	0,3645	0,3596	0,3618	0,3586	0,3582
I Atkinson 0.25	0,0554	0,0538	0,0550	0,0540	0,0534
I Atkinson 0.50	0,1025	0,0997	0,1016	0,0997	0,0989
I Atkinson 1.00	0,1775	0,1730	0,1752	0,1723	0,1714
I Atkinson 1.50	0,2337	0,2280	0,2300	0,2264	0,2257
I Atkinson 2.00	0,2772	0,2706	0,2720	0,2678	0,2672
T Theil	0,2401	0,2334	0,2392	0,2345	0,2315
N Theil	0,1953	0,1899	0,1926	0,1891	0,1880
Distribuição dos ganhos					
Quintis (share)					
1	8,98%	9,16%	9,18%	9,29%	9,31%
2	11,4%	11,6%	11,56%	11,63%	11,60%
3	14,53%	14,55%	14,46%	14,46%	14,42%
4	20,28%	20,20%	20,02%	20,03%	20,13%
5	44,72%	44,50%	44,78%	44,60%	44,54%

Fonte: MTS/DETEFP – Quadros de Pessoal,1994 a 1998, MTS/DEPP (cálculos efectuados a partir de micro dados

Nota: trabalhador de baixo salário definido como auferindo um ganho inferior a 2/3 do ganho mediano 1n, (Albuquerque, e Bomba, 2001, p.13)

O peso dos trabalhadores de baixos salários tem decrescido, tendo atingido em 1998 o valor mais baixo, ou seja, 11,6% dos trabalhadores por conta de outrem a tempo completo auferiam um salário inferior a 2/3 do ganho mediano.

Pensionistas

Quanto aos pensionistas, no quadro seguinte analisa-se a pensão média e pensão mínima e a sua evolução, bem como a relação da pensão mínima com o salário mínimo nacional.

Quadro 45 – Pensões Médias e Pensões Mínimas, no Início e na Segunda Metade da Década de 90 e em 2000

	1991	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pensão média de invalidez e velhice - Regime geral (em Dezembro)	29600	42090	44710	46800	50040	54000	57650
Pensão mínima - RNCE (em Dezembro)	14600	20000	21000	22100	23600	25000	28750
Pensão mínima/salário mínimo (%)	36,4%	38,5%	38,5%	39,0%	40,1%	40,8%	45,1%

Fonte: IGFSS – Contas da Segurança Social; Diários da República – I Série

Apesar de um considerável aumento nos anos em análise, a exiguidade dos seus montantes revela bem a debilidade do sistema de protecção social em Portugal que constitui precisamente um dos factores de exclusão social, fazendo dos idosos pensionistas um dos grupos sociais particularmente vulneráveis a situações de pobreza.

2.3 - Outras dimensões da pobreza. Uma análise complementar das condições de vida

Relacionados com o rendimento dos indivíduos, outros indicadores permitem um conhecimento melhor e mais aprofundado das condições de vida, como sejam os relacionados com o ambiente, a cultura, bem como a educação, o emprego, a saúde, a habitação e a protecção social (segurança social/acção social), estes os mais estudados e os que aqui apreciamos, embora consideremos igualmente importantes os dois primeiros.

2.3.1 - A protecção social e as transferências sociais

O conceito de Protecção Social utilizado pelo Sistema Europeu de Estatísticas Integradas de Protecção Social (SEEPROS) inclui todas as intervenções de organismos públicos ou privados destinados a aligeirar a carga que representa para os agregados e indivíduos uma série de riscos ou necessidades, associados à velhice, à doença, à maternidade e à família, à invalidez, ao desemprego, etc., sendo excluídas as despesas de educação.
As prestações são classificadas segundo oito eventualidades que constituem funções de protecção social: doença, invalidez, velhice, sobrevivência, desemprego, família e juventude, alojamento e exclusão social.

Trata-se de uma definição relativamente ampla de Protecção Social face, por exemplo, à da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que inclui somente as acções levadas a cabo pelas entidades pertencentes aos Sistemas Públicos de Segurança Social, contrariamente à da SEEPROS cujo âmbito de observação é extensivo a qualquer organismo, público ou privado, que leve a cabo acções de protecção social de acordo com os requisitos da definição geral.

Nesta definição cabem os regimes de Segurança Social, sendo que, em Portugal, a "Acção Social" está actualmente integrada no sistema de Segurança Social (a Lei nº.

32/2002, de 20 de Dezembro - Bases da Segurança Social considera a Acção Social como um sistema, que constitui um dos três componentes da Segurança Social).

No quadro seguinte, poderemos verificar que o peso das despesas com a protecção social no PIB tem vindo a crescer em Portugal ao longo da segunda metade da década de 90. É, no entanto, menor que na União Europeia.

Quadro 46 – Despesas com a Protecção Social em % do PIB, nos Países da UE

Países / Anos	1994	1995	1996	1997	1998
Alemanha	28,9	29,6	30,6	29,9	
Bélgica	28,9	28,2	28,8	28,4	
Dinamarca	32,9	32,2	31,4	30,4	29,9
Espanha	22,8	22,1	21,9	21,4	
França	30,6	30,7	31,0	30,8	
Grécia	22,3	22,6	23,1	23,6	24,5
Holanda	32,7	33,1	32,2	31,6	
Irlanda	20,4	19,9	18,7	17,8	16,9
Itália	26,0	25,0	25,7	26,3	25,8
Luxemburgo	24,1	24,9	25,2	24,8	
Portugal	**21,0**	**20,8**	**21,6**	**22,5**	
Reino Unido	28,8	28,6	28,6	27,8	
Europa dos 15	**28,7**	**28,7**	**28,9**	**28,4**	
Áustria	29,8	29,7	29,6	28,8	28,4
Finlândia	33,8	31,8	31,6	29,3	27,3
Suécia	37,2	35,2	34,5	33,6	33,3

Fonte: Sistema Europeu de Estatísticas Integradas de Protecção Social (SEEPROS)

No quadro seguinte, sobre a execução do PIDDAC, pode-se confirmar o aumento da despesa, ao nível da Acção e Integração Social, em Portugal.

Quadro 47 - Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central, (PIDDAC) executado

	1995 (esc.)	2001 (€)
Cultura	13885	78 809,9
Educação	63546	193 673,0
Formação profissional e emprego	8080	4 624,6
Saúde	39054	88 963,0
Acção e integração social	**9135**	**27 603,9**
Ambiente e revitalização urbana	76467	276 510,0
Justiça	11963	29 386,4
Desporto recreio e lazer	9816	33 599,0
Agricultura	107531	224 887,8
Pescas	21076	29 493,4
Indústria e energia	81414	203 528,2
Comércio e turismo	14978	38 339,1
Transportes e comunicações	285317	680 513,2
Ciência e tecnologia	22967	106 094,7
Qualidade na Administração Pública	35528	168 578,3
Segurança e ordem pública	7532	45 719,9
Apoio ao desenvolvimento regional	2569	25 360,7
Total	810858	2255 685,2
Do qual "PIDDAC APOIOS"		

Fonte: DPP – Ministério do Planeamento e da Administração do Território (1995) e DPP – Ministério das Finanças (2001)

O quadro a seguir, permite-nos uma análise mais fina, da evolução das despesas (a par das receitas) da Segurança Social por rubricas. A despesa mais significativa diz respeito às pensões, que é devida não só ao aumento gradual que se tem vindo a verificar do número de pensionistas mas também devido ao esforço financeiro que tem vindo a ser feito no sentido de não deixar degradar o valor das pensões, bastante exíguo como já vimos. Este esforço pode ser confirmado através do quadro 49, que nos dá a variação na despesa em anos mais recentes, concretamente, do ano 2000 para o ano 2001.

Quadro 48 - Evolução das despesas da segurança Social (alguns dados)

	1994	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
Receitas e Transferências	1550282	1697700	1954498	8905178	9598313	10449606	11521967
Contrib de benef.	548573	619029	2235946	2530087	2708427	2900434	3140446
Contrib patronais	841986	937087	3847721	4308062	4685507	5119157	5615396
Despesas e Transferências	1499900	1662170	1759195	8088232	8809115	9607161	10517173
Pensões de invalidez	182900	191400	194858	991465	1052663	1142895	1176903
Pensões de velhice	580700	638300	691200	3570744	3835536	4175247	4646521
Pensões de sobrevivência	121200	129600	147655	789896	857722	934807	1020899
Abono de família	57014	61775	62023	161221	414261	424896	456050
Subsídios à popul activa	229125	255837	249740	1219745	1216064	1282030	1410675
Apoio ao emprego e protecção no desemprego	136422	145440	138836	671571	663820	720862	803269

Fonte: INE – Anuários Estatísticos

Quadro 49 - Evolução das Despesas Correntes 2000/2001 (em milhares de contos)

Rubricas	Conta 2000	Conta 2001	Variações Valor	%
Prestações dos regimes de segurança social	1.820.562,6	1.994.904,3	174.341,7	9,6%
Pensões, suplementos e complementos	1.405.110,1	1.549.332.3	144.222,2	10,3%
Subsídio de desemprego	161.043,7	174.424,4	13.380,7	8,3%
Subsídio por doença	89.684,7	93.723,5	4.038,8	4,5%
Subsídio familiar a crianças e jovens	91.430.3	97.240,1	5.809,8	6,4%
Outras presta~ções dos regimes	73.293,8	80.184,0	6.890,2	9,4%
Rendimento Mínimo Garantido	53.488,1	48.974,2	-4.513,9	-8,4%
Acção Social	**168.974,9**	**195.140,4**	**26.165,5**	**15,5%**
Administração	64.222,2	78.569,0	14.346,8	22,3%
Outras despesas	2.638,3	2.029,6	-608,7	- 23,1%
Total	**2.109.886,1**	**2.319.617,5**	**209.731,4**	**9,9%**

Fonte: Conta da Segurança Social – 2001 in, Intranet da Segurança Social

Analisando o quadro acima, conclui-se que para a variação verificada no período 2000/2001, na ordem de 209,7 milhões de contos, contribuíram essencialmente as pensões com um acréscimo de 144,2 milhões de contos.

A despesa com os subsídios de desemprego experimentou uma variação de 8,3% de 2000 para 2001, atingindo neste ano o montante de 174,4 milhões de contos e confirma uma tendência de crescimento que se tem vindo a verificar desde 1999.

O subsídio de doença teve em 2001 um crescimento de 4,5% relativamente ao ano de 2000, um aumento mais moderado do que o verificado nos anos anteriores.

Um crescimento maior, teve a despesa com o subsídio familiar a crianças e jovens o que se verifica já desde 1999, representando em 2001 um aumento de 6,4%, relativamente a 2000.
O rendimento mínimo garantido registou em 2001 um decréscimo da despesa de 4.5 milhões de contos, -8,4% do que o registado no ano anterior, confirmando a tendência decrescente iniciada em 1999.

2.3.2 - Educação e emprego

A escolarização e a qualificação da população torna-se também pertinente para a análise da evolução dos níveis de vida dos portugueses.
Apesar de tanto os níveis de escolarização como de qualificação especialmente da população empregada serem baixos e ainda inferiores aos dos outros Estados-Membros da União Europeia, têm tido uma evolução positiva, como podemos ver nos quadros que se seguem.

Quadro 50 - Trabalhadores por Conta de Outrem por Níveis de Qualificação (%)

Continente	1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Quadros superiores	3,1	1,3	11,4	5,7	12,1	6,3	12,5	6,7	13,7	7,4	13,5	7,3	15,4	8,5
Quadros médios	3,1	1,7	3,7	2,5	3,4	2,6	3,6	2,7	3,3	2,7	3,1	2,6	2,9	2,6
Encar contr e chef equi	5,2	1,9	4,9	1,9	4,9	1,9	4,7	1,9	4,8	1,9	4,6	1,8	4,6	1,8
Prof alta/qualificados	4,5	4,4	5,2	4,9	5,2	5,1	5,4	4,9	5,8	5,5	5,6	5,3	5,6	5,4
Prof qualificados	45,5	34,4	44,2	36,0	44,0	36,0	43,5	35,8	44,5	35,9	44,1	35,3	43,9	35,0
Prof semi qualificados	12,1	23,4	11,7	22,9	11,4	21,8	11,4	21,5	11,2	1,6	10,7	21,3	10,6	21,2
Prof não qualificados	9,9	14,7	9,3	13,9	9,7	15,0	9,8	14,6	10,1	15,8	9,8	15,1	9,6	15,3
Praticantes e aprend	7,7	10,8	6,3	9,9	6,3	9,0	6,1	9,5	5,8	8,5	5,7	8,8	5,5	8,5
Nível desconhecido	8,9	7,4	2,9	2,2	2,7	2,1	2,9	2,3	0,7	0,5	2,5	2,3	1,8	1,6
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: MTS/DETEFP – Quadros de Pessoal

A taxa de analfabetismo baixou para mais de metade nos últimos 20 anos e a % de pessoas sem grau de ensino baixou ainda mais

Quadro 51 - Nível de Instrução da População Portuguesa (País)

País	1981	1991	2001
Taxa de analfabetismo	18,6	11,0	9,0
% de pessoas sem grau de ensino	47,3	34,5	14,3

Fonte: INE - Censos 1981, 1991 e 2001

As taxas de analfabetismo têm decrescido em todo o País, como podemos verificar no quadro seguinte. Nesta análise, por regiões, distingue-se a Região de Lisboa e Vale do Tejo que detém a % mais baixa, muito inferior à do Continente, enquanto a Região Alentejo detém a % mais alta, bem superior à verificada no Continente, o que tem relação com o envelhecimento da população dessa região.

Quadro 52 - Taxas de Analfabetismo por Região

Regiões	1991	2001
R.Norte	9,9	8,3
R.Centro	14,0	10,9
R. L(VT)	6,2	5,7
R.Alentejo	20.2	15.9
R.Algarve	14,2	10,4
Açores	10.0	9.4
Madeira	15.3	12.7
Continente	10,9	8,9
País	11,0	9,0

Fonte: INE – Censos 2001 [12]

A qualificação académica é distinta entre homens e mulheres. De facto, verifica-se uma melhoria do nível de ensino da população, mas uma diferenciação entre homens e mulheres, ou seja, uma maioria de mulheres, em relação aos homens, apresenta-se

[12] De acordo com o Dec-Lei n.º 244/2002, de 5 de Novembro, a delimitação das NUTSII Centro, Lisboa e Vale do Tejo e Alentejo, tal como as NUTSIII Grande Lisboa, Oeste e Pinhal Litoral foram alteradas, em relação à delimitação que tinham aquando do Censos 1991

sem nenhum nível de ensino mas também como maioria no nível de ensino superior em 2001.

Quadro 53 - População por Qualificação Académica e Sexo, 1991

	Homens (%) 1991	**Mulheres (%) 1991**	**Total (%) 1991**
Sem qualificação	14,7	19,8	34,5
Com qualificação	33,5	32,0	65,5
Ens Básico Primário	16,7	15,8	32,6
Ens Básico Preparatório	7,6	6,9	14,6
Secundário Unificado	3,9	3,9	7,8
Sec. Complementar	2,6	2,7	5,3
Ens Profissional	0,6	0,6	1,2
Ens. Médio	0,2	0,7	0,9
Ens. Superior	1,3	1,3	2,6

Fonte: INE - Censos 1991

Quadro 53 a) - Nível de Ensino da População Portuguesa, segundo o Sexo, 2001

	Homens (%) 2001	**Mulheres (%) 2001**	**Total (%) 2001**
Sem nenhum nível	5,9	8,4	14,3
Básico – 1.º ciclo	16,8	18,3	35,1
" - 2.º ciclo	6,6	5,9	12,5
" - 3.º ciclo	5,8	5,0	10,8
Secundário	7,9	7,7	15,6
Médio	0,4	0,3	0,7
Superior	4,7	6,2	10,7

Fonte: INE - Censos 2001

No que respeita ao emprego, podemos registar uma melhoria da situação no mercado de emprego, na segunda metade da década de 90**.** De facto, depois de uma descida no emprego de 93 a 95, a partir desta data, o mesmo tem vindo a subir. Em 2001, 95,9% da população activa estava empregada.

Quadro 54 - População segundo a Condição perante o Trabalho (e % actividade e de desemp.)

	1994	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
(Milhares)								
População Total	9 350	9 357	9 372	9 382,2	9 967,8	9 987,8	10 008,2	10 060,8
População activa	4 564	4 551	4 583	4 644,9	4 986,8	5 046,8	5 113,2	5 200,6
Empregada	4 252	4 225	4 250	4 331,8	4 738,9	4 825,2	4 908,6	4 989,1
Desempregada	312	325	332	313,1	248,0	221,6	204,6	211,5
População inactiva	4 756	4 782	4 769	4 722,5	4 968,0	4 929,2	4 882,4	4 849,5
Serviço Mil. Obrigatório	30	24	20	14,8	13,0	11,8	12,6	10,7
Taxa de actividade	48,8	48,6	48,9	49,5	50,0	50,5	51,1	51,7
Taxa de desemprego	6,9	7,2	7,3	6,8	5,0	4,4	4,0	4,1

Fonte: INE - Inquérito ao Emprego
Nota: De 1994 a 1997-Continente. 1998 a 2001-Portugal (nova amostra)

Comparando a situação do emprego em Portugal com os países da EU:

Quadro 55 - Emprego na EU, 2000

Países	População Empregada (Milhares)	Taxa de Emprego %	Agricultura	Indústria	Serviços	Taxa de Desemprego %
			Milhares			
UE15	158 372,0	**51,3**	**6 769,2**	**45 675,0**	**105 320,0**	**8,4**
Bélgica	4 120,0	48,9	78,6	1 063,5	2 977,9	6,6
Dinamarca	2 716,2	62,6	99,3	686,0	1 922,0	4,5
Alemanha	36 324,0	52,9	958,0	12 180,0	23 186,0	7,9
Grécia	3 946,3	44,5	670,7	888,1	2 387,5	11,1
Espanha	14 450,0	43,5	992,3	4 446,4	9 010,8	14,0
França	23,388,0	50,0	970,9	6 151,8	16 256,0	10,2
Irlanda	1 672,0	56,4	131,0	476,5	1 052,6	4,3
Itália	20,930,0	42,9	1 094,8	6 653,4	13 182,0	10,8
Luxemburgo	180,9	52,2	4,4	37,5	138,6	2,3
Holanda	7 859,5	61,8	241,7	1 588,7	5 533,2	2,7
Áustria	3 683,6	56,0	222,9	1 106,0	2 354,7	4,7
Portugal	**4 897,6**	**59,0**	**613,6**	**1 708,5**	**2 575,5**	**3,9**
Finlândia	2 367,4	56,2	146,6	660,1	1 554,9	11,1
Suécia	4 125,4	57,1	119,8	1 004,8	2 998,2	5,5
Reino Unido	27 711,0	58,9	424,4	7 024,4	20 190,0	5,6

Fonte: INE - Anuário Estatístico, 2001

Portugal apresenta no conjunto dos 15 Estados Membros, a maior taxa de emprego mas mantem ainda um número elevado de empregados na agricultura, se comparado com países de idêntica dimensão. Apresenta contudo um elevado número de população empregada nos serviços resultado da terciarização crescente que se tem efectuado no nosso país.

No quadro seguinte, analisa-se a população empregada e a sua evolução na segunda metade da década de 90 do século vinte e o primeiro ano deste século.

Quadro 56 - População Empregada segundo a Situação na Profissão (a)

	1994	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
Trabalho. por Conta Própria	1 083	1 099	1 149	1 190,8	1 210,2	1 183,1	1 136,1	1 204,6
Sem assalariados	804	826	876	928,1	920,5	894,8	847,9	901,6
Com assalariados	279	274	273	262,7	289,7	288,3	288,2	303,0
Trabal. por conta de outrem	3 065	3 038	3 028	3 070,2	3 386,3	3 497,3	3 585,5	3 645,3
Com contrato permanente	2 740	2 700	2 640	2 623,8	2 792,5	2 831,4	2 853,7	2 892,8
Sem contrato permanente	325	336	377	435,8	464,9	520,2	563,9	569,6
Outras Situações	98	86	74	70,9	142,4	144,8	187,0	139,3
População empregada	4 251	4 225	4 250	4 331,8	4 738,9	4 825,2	4 908,6	4 989,1

(a) Valores médios anuais
Nota; 1994 a 1997: Continente. 1998 a 2001: Portugal (nova amostra)
Fonte: INE – Inquérito ao Emprego

Por sua vez, o desemprego que no início da década registava valores bastante baixos, veio a aumentar até 1996, atingindo 7,3%. Diminuiu a partir daí, até 2000, ano em que registou 4% e em 2001, voltou a subir muito ligeiramente, para 4,1%.

Quadro 57 - Caracterização do Desemprego (a)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Desemprego Total	312	325	332	313,1	248,0	221,6	204,6	211,5
Primeiro emprego	52	60	68	61,0	45,0	34,4	28,2	34,8
Novo emprego	260	266	264	252,1	203,0	187,2	176,4	176,7
Juvenil	103	107	110	98,0	78,7	65,5	62,7	67,3
Adulto	208	217	222	214,8	169,3	156,1	142,0	144,2
Curta duração	206	197	193	176,5	142,3	138,3	120,2	125,2
Longa duração	107	128	139	136,5	105,7	83,4	84,4	83,0

Fonte: INE – Inquérito ao Emprego
a) Valores anuais são médias dos valores trimestrais
Nota: de 1995 a 1997 – Continente. 1998 a 2001-Portugal (nova amostra)

2.3.3 - Habitação

Outro indicador também importante para inferir das condições de vida dos portugueses é do domínio da habitação, nomeadamente das condições de conforto dos alojamentos.
Embora tenham vindo a melhorar ao longo dos últimos anos, os indicadores que se seguem, continuam a ser preocupantes no que se refere aos números dos alojamentos não clássicos.

Quadro 58 - Tipo de Alojamento

	1981	1991	2001
País	3435633	3083144	3578548
Alojamento clássico	3376526	3055503	3551229
Alojamento não clássico (barracas e outros)	46391	27641	27319
Alojamento colectivo	6358	11306	8178

Fonte: INE - Censos 1981, 1991 e 2001

O alojamento clássico que, de 1981 para 1991 registou um decréscimo, de 1991 para 2001 registou um considerável aumento

No que respeita ao alojamento não clássico, a redução acentuada de 1981 para 1991, não teve correspondência em 2001, mantendo-se ainda no país 27.319, um número elevado tendo em conta as condições de conforto que normalmente apresentam.

Quadro 59 - Alojamentos Familiares Clássicos Ocupados, segundo as Instalações Existentes

	1991		2001	
	N.º	%	N.º	%
País	3083144		3578548	
Sem retrete	353133	11,4	206502	5,7
Sem banho ou duche	561402	18,2	324762	9,1
Sem esgotos	353133	11,5	213608	5,9
Sem água	407678	13,2	75240	2,1

Fonte: INE – Censos 1991 e 2001

A falta de condições de conforto está aliás patente no que respeita aos alojamentos familiares clássicos. São ainda muitos os que não apresentam as infraestruturas básicas, como esgotos, ou mesmo água, em que ainda 75.240 se apresentam sem essa "instalação".

Quadro 60 - Alojamentos que Dispõem de: (a)

	1991	1994	2001
País			
Cozinha	98.3	98.1	98,9
Electrecidade	98.4	99.1	99,5
Inst. Fixas banho/duche	82.0	86.4	90,5
Telefone	55.2	74.8	75,5
Bens de Equipamento:			
Frigorífico	93.0	95.3	97.1
Televisão	92.5	95.6	97.9
Máquina de lavar roupa	61.6	74.5	82.2
Máquina de lavar loiça	9.7	16.0	17.1
Arca congeladora	39.5	45.6	53.5
Aspirador	55.9	61.7	67.3
Computador b)	6.4	11.6	22.0
Videogravador		41.0	49.7
Meios de Transporte			
Moto/Motorizada	19.2	19.4	17.0
Automóvel ligeiro/misto	46.8	54.7	59.9

Fonte: INE – Anuário Estatístico 2001

(a) Em % do Total de Famílias

(b) Em 2000: Com ligação à Internet – 8.5; sem ligação à Internet – 13.5

No que respeita a bens de equipamento, fazemos particular referência a um equipamento que é sinal de modernidade, o computador, que, como se pode verificar, só 22% dos alojamentos o possuem e só 8, 5% têm ligação à Internet

2.3.4 - Saúde

O conceito de saúde tem evoluído da ausência de doença para um estado de bem-estar bio-psico-social que se encontra inscrito na Carta de Ottawa para a Promoção da Saúde de 1986, a qual considera: "Uma boa saúde é um dos maiores recursos para o desenvolvimento social, económico e pessoal e uma dimensão importante da qualidade de vida". (citado por Albuquerque, José Luís e Bomba, Teresa 2001, p. 26)
No Tratado da União Europeia, na redacção do Art.º 152º, adoptada no Tratado de Amsterdão, dá-se um importante passo no reconhecimento da transversalidade do conceito de saúde e da sua importância para as condições de vida das populações ao assumir, relativamente à saúde pública que "na definição e execução de todas as políticas e acções da Comunidade será assegurado um elevado nível de protecção da saúde". (citado por Albuquerque, José Luís, e Bomba, Teresa, 2001, p. 26)

Os indicadores de saúde têm evoluído positivamente em Portugal**,** seja no aumento considerável da esperança de vida à nascença ou na diminuição acentuada da mortalidade infantil o que leva a inferir duma real melhoria das condições de vida dos portugueses.

A esperança de vida à nascença continua a aumentar, com as mulheres a atingir os 80,3 anos em 2000, aproximando-se das mulheres da União Europeia. Os homens ficam um pouco abaixo, concretamente, nos 73,5 anos em 2000 e um pouco abaixo dos homens da União Europeia.

Quadro 61 - Esperança de Vida e sua Evolução

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
País								
Esperança de vida								
Homens/Mulheres	75	75		75,0	75,4	75,9	76,9	n.d.
Homens	71	72	71,1	71,4	71,8	72,4	73,5	n.d.
Mulheres	78	79	78,6	78,7	78,9	79,4	80,3	n.d.

Fonte: INE – Estatísticas de Saúde

A assistência no parto melhorou também substancialmente, devendo contudo referir-se um decréscimo no número de partos.
Verifica-se, de facto uma tendência para a diminuição do número de partos ocorridos em Portugal, registando-se em 1995, 106.829 partos, enquanto em 1994 se registaram 108.983 (decréscimo de 2% no período 1994-1995).

Entre 1988 – ano em que o INE passou a disponibilizar os dados estatísticos sobre os partos por regiões (NUTS II) – e 1995, o número de partos teve uma variação negativa de 12,6%.
Em termos regionais, nesse mesmo período, a variação negativa teve menor amplitude nas Regiões de Lisboa e Vale do Tejo (-3,9%) e do Algarve (-7,3%). As variações negativas mais significativas tiveram lugar na Região Alentejo (-23,4%), nas Regiões Autónomas da Madeira (-21,4%) e dos Açores (-17,8%) e na Região Centro (-17,7%). Na Região Norte, o decréscimo no número de partos ocorridos foi de 15,1%.

A percentagem de partos realizados em estabelecimentos de saúde com internamento aumentou significativamente no período de 1988-1995: em 1988, 92,3% do total de partos no país foram efectuados em estabelecimentos hospitalares, em 1995, esse valor subiu para 98,8%, ou seja, somente 1,2% dos partos não teve lugar nesses estabelecimentos, realizando-se no domicílio ou noutros locais.

Em 1995, 67,4% dos partos realizados em estabelecimentos hospitalares tiveram assistência médica, enquanto relativamente aos partos no domicílio, somente 26,9% a tiveram.
Os dados estatísticos referentes aos partos com assistência médica apresentam uma subida generalizada no período de 1988-1995. Ao nível do país, estes passaram de 53,3% para 67% do total de partos.

A Região que, em 1995, apresentou a mais alta taxa de partos com assistência médica foi a Região de Lisboa e Vale do Tejo (67,9%); no lado oposto, situou-se a Região Autónoma dos Açores (38,4%).

Os partos assistidos por pessoal de enfermagem baixaram, em termos relativos, entre 1988 e 1995, de 44,4% para 32,5% respectivamente.

As regiões onde se verifica maior frequência de partos assistidos por pessoal de enfermagem são os Açores (61,2%) e a Madeira (47,5%).

Os partos com outra assistência, sem assistência ou assistência ignorada, relativamente ao mesmo período, diminuíram de 2,4% para 0,6%, a nível nacional.

No que se refere à **taxa de mortalidade infantil,** registam-se **melhorias consideráveis** com uma diminuição bastante acentuada na década de 90, situando-se em 2001 nos 5%, próximos da média europeia.

Quadro 62 - Taxa de Mortalidade Infantil (por 1000 nados-vivos)

País	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Taxa de mortalidade	10,5	10,1	10,6	9,9	10,3	10,6	10,4	10,5	10,6	10,3	10,2
Taxa de mortalidade infantil	**10,8**	**9,2**	**8,6**	**7,9**	**7,4**	**6,9**	**6,4**	**6,0**	**5,6**	**5,5**	**5,0**

Fonte: INE - Recenseamentos Gerais da População de 1981, 1991 e Estatísticas da Saúde

Isto significa, por um lado, uma melhoria dos cuidados de saúde e dos níveis de educação, com uma relação positiva na redução da mortalidade infantil, mas representa essencialmente uma melhoria das condições de vida dos portugueses na habitação, na alimentação, na higiene...

Verifica-se, todavia, uma certa persistência de casos de tuberculose e de hepatite. Verifica-se também um aumento de comportamentos de risco, como sejam o consumo de álcool, o aumento da toxicodependência e o aumento de casos de SIDA, como já pudemos verificar, ou as taxas de mortalidade e morbilidade por acidentes.
Se analisarmos as causas de morte, verificamos de facto, que um número elevado é por acidente de trânsito a veículo a motor (32,8 em 1994; 32,2 em 1995). No que toca a acidentes de trabalho, há que referir que em 1994 se registaram (de acordo com o Anuário Estatístico do INE), 232.070 acidentes não mortais e 237 acidentes mortais, um número bastante elevado. No ano 2000, segundo a mesma fonte registaram-se 219.947 acidentes, sendo 204 mortais e 217.743 não mortais, uma descida a registar.

Capítulo 3 - Espacialização da pobreza

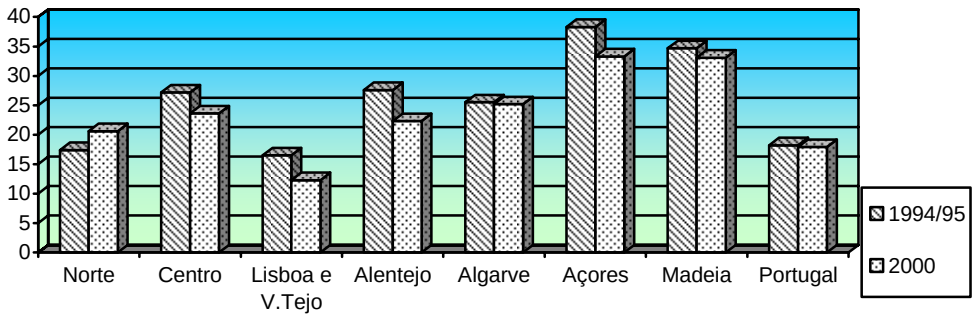
Para uma melhor compreensão do fenómeno da pobreza em Portugal, uma perspectiva de análise de grande importância é a espacialização da mesma.

No caso português pode-se fazer referência a três "espacialidades" que marcaram a análise das dinâmicas de desenvolvimento do país e que João Ferrão sistematiza assim:
A primeira "característica do Portugal tradicional" corresponde à dicotomia Norte/Sul desenvolvida inicialmente no final do século XIX por Alberto Sampaio e Basílio Telles recorrendo a explicações de natureza étnica. Já em meados do século XX, esta divisão foi revista nos seus termos e nas suas bases explicativas por Orlando Ribeiro, com base nas categorias "mundo mediterrâneo" e "mundo atlântico", reconhecendo ainda especificidades à zona montanhosa correspondente a Trás-os-Montes. Ao Portugal moderno, corresponderia a oposição litoral/interior enquanto produto de processo de modernização social e económica, defendida por Sedas Nunes; uma visão de Portugal dualizado, não só do ponto de vista territorial mas também do ponto de vista económico e social em que se realça a faixa entre Braga e Sines, incluindo uma extensão crescente da orla algarvia em resultado da abertura externa do país, que neste caso se traduz nos efeitos da actividade turística.
Na opinião de João Ferrão, estas espacialidades ainda não perderam sentido mas está a emergir uma outra forma de organização territorial, organizada em arquipélago, produto de novas mobilidades e da sociedade de informação.

Uma análise sobre o risco de pobreza e a sua distribuição no território, que é usual fazer-se, é por regiões (NUTSII) ou considerando as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, tendo em conta os dados disponíveis do INE.

Por regiões, NUTSII, pode-se verificar como o risco de pobreza é distinto nas diferentes regiões do País. Em 1994/95, exceptuando a Região de Lisboa e Vale do Tejo, e a Região Norte, todas as outras regiões apresentavam taxas de pobreza superiores às do País.

Gráfico - 1
Risco de Pobreza do Indivíduo, por Região NUTSII

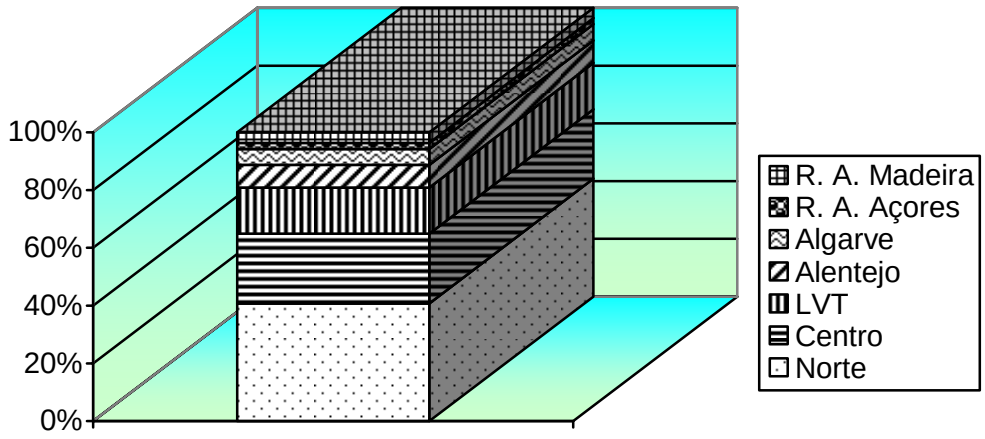


Fonte: Ministério da Segurança Social e do Trabalho/ DEEP, cálculos com base no Inquérito aos Orçamentos Familiares de 1994/95 e 2000.
Nota: O risco de pobreza foi calculado na base de 60% do rendimento mediano equivalente, utilizando a escala modificada da OCDE.

Na segunda metade da década de 90, à excepção do agravamento verificado na Região Norte, a evolução registada é na generalidade positiva, sendo que, contudo, a diminuição das taxas não se fez de um modo uniforme. Essa diminuição foi mais acentuada na Região do Alentejo, Açores e Lisboa e Vale do Tejo.

Considerando a distribuição geográfica dos agregados familiares pobres (e já não os indivíduos) verifica-se que a sua concentração se fazia em 1995, antes de mais, na Região Norte, seguindo-se o Centro e a Região de Lisboa e Vale do Tejo, distribuição esta que não é alheia às assimetrias existentes na distribuição da população residente pelas diferentes regiões do País e que coloca a Região Norte numa situação de risco face a este tipo de fenómenos.

Gráfico 2 - Distribuição dos Agregados Familiares Pobres (1994/95)



Nota: Limiar de pobreza = 60% da mediana do rendimento.

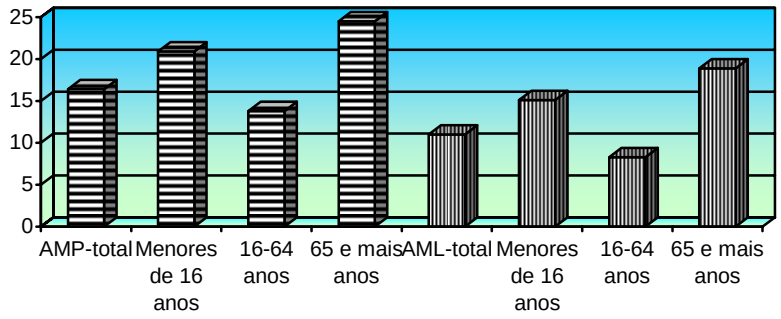
Fonte: Gráfico elaborado a partir de dados em Rodrigues, Carlos F. (1999), "Income distribution and poverty in Portugal 1994/95", com base em dados do European Community Household Panel Survey.

A Região de Lisboa e Vale do Tejo, apesar de bem "posicionada" face ao risco de pobreza e apesar de ser a detentora, (com base nos principais indicadores económicos), do estatuto de região mais desenvolvida e com maior nível de vida a nível nacional, apresentava, em 1995, o maior número de famílias pertencentes ao 1º decil dos rendimentos[13] (34%)[14], tendo-se mesmo verificado um agravamento da situação entre 1990 e 1995, tal como na Região Centro, ao contrário do que sucedeu nas restantes regiões do País, cuja evolução apontou no sentido da redução do número de agregados pertencentes a este escalão de rendimento no total de agregados.

[13] 10% dos agregados com menores recursos, situados na parte inferior da distribuição de rendimentos.
[14] Facto que não é alheio à dimensão populacional da maior área metropolitana do País.

No que respeita às Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, as mesmas apresentam um risco de pobreza menos acentuado do que as regiões onde se inserem. Esse risco agrava-se nos indivíduos com idades inferiores a 16 anos e nos idosos.

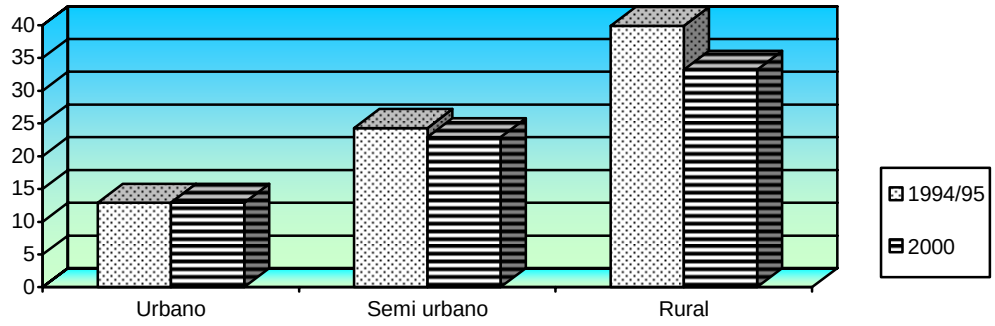
Gráfico 3 - Risco de Pobreza do Indivíduo nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, no Total e por Grupos de Idade, 2000



Fonte: Ministério da Segurança Social e do Trabalho/ DEEP, cálculos com base no Inquérito aos Orçamentos Familiares de 2000.
Nota: O risco de pobreza foi calculado na base de 60% do rendimento mediano equivalente, utilizando a escala modificada da OCDE.

Pode-se ainda analisar a distribuição da pobreza, tendo presente o conceito de rural e urbano, embora, sobretudo desde o início dos anos 70 do século XX se discuta a pertinência e validade dessa dicotomia.
O conceito de rural e urbano continua a ser usado pelo INE e frequentemente em estudos, como fez o DEEP/Ministério da Segurança Social e do Trabalho que, com base no Inquérito aos Orçamentos Familiares de 1994/95 e 2000, adoptando uma linha de pobreza monetária, calculado o risco de pobreza na base de 60% da mediana do rendimento anual por adulto equivalente, procedeu à distribuição da pobreza em espaço rural, urbano e semi-urbano.
Assim, considerando o tipo de zona de residência dos indivíduos, fazendo uso dos conceitos definidos pelo INE o qual tem em conta a densidade populacional e ou a população residente num lugar, pelo gráfico seguinte, confirma-se uma forte clivagem entre o rural o urbano. Em 2000, as zonas rurais apresentavam ainda, taxas de pobreza superiores a 30%, contra 13% das zonas urbanas.
E se a evolução da pobreza, entre 1994/95 e 2000, foi no sentido da sua diminuição nas zonas rurais, nas zonas urbanas o risco manteve-se ao longo desses anos.

Gráfico 4 - Risco de Pobreza do Indivíduo por Zona de Residência



Fonte: Ministério da Segurança Social e do Trabalho/ DEEP, cálculos com base no Inquérito aos Orçamentos Familiares de 1994/95 e 2000.
Nota: O risco de pobreza foi calculado na base de 60% do rendimento mediano equivalente, utilizando a escala modificada da OCDE.

Na perspectiva da identificação de situações de exclusão territorializadas, a dicotomização rural/urbano esteve associada à representação de uma ruralidade ligada à pobreza, ao isolamento e à actividade agrícola e a imagem da cidade associada ao progresso e à prosperidade.
Existem, no entanto, situações de exclusão social nas franjas suburbanas das grandes cidades, associadas frequentemente à concentração de fenómenos de isolamento de pessoas idosas, de pessoas inseridas em sectores precários do mercado de emprego e nalguns casos marginais, incluindo imigrantes ou mesmo pessoas provenientes do meio rural.
Por outro lado, com o desenvolvimento rápido das comunicações quebrou-se o isolamento do mundo rural. As diferenças urbano-rural foram sendo atenuadas

Tendo presente o quadro de complexidade em que assenta a dicotomização urbano-rural, a tipologia urbano-rural apresentada no estudo *Tipificação das Situações de Exclusão Social em Portugal* "baseia-se em quatro grandes vectores de potencial diferenciação espacial:
· Dimensão dos lugares/povoamento
· Dinâmica demográfica
· Actividades económicas
· Infraestruturas e equipamentos

O exercício de tipificação dos concelhos predominantemente urbanos ou rurais procurou ir além das classificações clássicas, muito ancoradas na dimensão dos lugares e na estrutura do povoamento, tendo-se também considerado um conjunto de outras dimensões analíticas que, em nosso entender, caracterizam de forma mais abrangente aquelas duas categorias de espaço. Esta leitura multidimensional corresponde, por certo, melhor à crescente complexidade e diversidade que a dicotomia urbano-rural tem adquirido." (ISS, IP, (2005), p. 31)
Como se defende "no exercício de tipificação de espaços urbanos e rurais, tendo por referência unidades de análise estatística correspondentes ao concelho, importa ter em conta dois aspectos que condicionam a leitura dos resultados:

i) em todos os territórios concelhios é possível encontrar estes dois grandes tipos de espaço – urbano e rural
ii) a composição e a estrutura dos espaços rurais intra-concelhios depende, em larga medida, do grau de intensidade dos processos de urbanização, sendo o inverso também verdade mas, apesar de tudo, menos relevante".(p. 33)

O tratamento estatístico dos dados incidiu em duas vertentes:
1) tipificar o território em termos das suas características rurais e urbanas;
2) tipificar as dinâmicas de exclusão.

Relativamente à tipologia de inclusão/exclusão social seleccionaram-se 25 indicadores distribuídos por três grandes dimensões de análise: desafiliação, desqualificação social objectiva e privação económica.
Para a tipologia que diferencia os territórios rurais e urbanos recolheram-se 15 indicadores distribuídos por quatro dimensões: dimensão dos lugares/povoamento; dinâmica demográfica; actividades económicas; infraestruturas e equipamentos.

A dimensão da desafiliação foi desagregada em quatro sub-dimensões, nomeadamente a institucionalização, as estruturas familiares, a criminalidade e a imigração.

A dimensão da desqualificação social objectiva foi desagregada em quatro sub-dimensões, nomeadamente a que remete para os níveis de escolarização, a estrutura de emprego/desemprego, as condições de habitação e os handicaps pessoais.

A dimensão da privação económica que remete para a noção de pobreza no sentido de privação gerada por insuficiência de recursos materiais, é de importância crucial no caso português já que é um dos principais factores de exclusão social.

A síntese dos dados sobre as diversas dimensões do fenómeno inclusão/exclusão permite identificar 6 situações-tipo, com padrões geográficos bem claros: territórios moderadamente inclusivos; territórios de contrastes e base turística; territórios ameaçadores e atractivos; territórios envelhecidos e desertificados; territórios industriais com forte desqualificação; territórios envelhecidos e economicamente deprimidos.

Aos territórios moderadamente inclusivos correspondem 30,2% dos concelhos; seguidos dos territórios envelhecidos e economicamente deprimidos (24,5%) e dos territórios envelhecidos e desertificados (20,1%).
Por um lado, existe um padrão caracterizado por níveis de inclusão muito positivos nos domínios da educação e da integração no mercado de trabalho, abrangendo 84 concelhos do litoral e das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto e também um número considerável de concelhos do interior (sedes de distrito ou eixos com carácter urbano), representando 28,6% da população residente. Por outro, diferentemente, ¼ dos concelhos do país apresentam muitas condições desfavoráveis, em que sobressaem os défices de integração familiar (idosos sós e famílias de avós com netos), de formação escolar, de integração no mercado de trabalho e de recursos económicos (elevado peso de beneficiários do RMG e de pensões baixas). São os concelhos do interior, situados sobretudo nas regiões de Trás-os-Montes, Dão-Lafões e Baixo Alentejo que totalizam 68 e onde apenas reside 7,8% da população do continente.

Os territórios envelhecidos e desertificados correspondem a cerca de 20% e a 4,9% da população residente no continente e traduzem traços de exclusão, efectiva ou potencial, que se relacionam com o envelhecimento da população – institucionalização de idosos a viverem sós, analfabetismo, deficiências e grande desequilíbrio entre o número de pensionistas e de população empregada. Registam-se também sinais positivos associados à baixa criminalidade, às condições de habitação e à prestação de serviços de acção social.
Incluem-se neste grupo um elevado número de concelhos do interior, situados sobretudo na Região Centro e no Alto Alentejo.

Na tipificação do urbano/rural, considerou-se um conjunto de dimensões que "em nosso entender, caracterizam de forma mais abrangente a distinção urbano-rural, designadamente: a dinâmica demográfica, a estrutura agrária, as actividades económicas e a dotação de infraestruturas e equipamentos" (ISS, IP, (2005), p.50). Foram encontrados 5 principais tipos de territórios.

Tendo em conta as suas características mais urbanas ou rurais, conclui-se, que o território continental tem um grande peso de concelhos com características marcadamente rurais (113 concelhos), correspondentes a 40,6%. São concelhos com a maioria da população a viver em centros com menos de 5 000 habitantes, com um peso elevado de idosos e onde o trabalho agrícola é relevante. Apresentam um défice de população qualificada e um défice de infraestruturas de telecomunicações.

Parte IV – Avaliação de Diferentes Medidas e Serviços, no Âmbito da Acção Social: da Coerência e da Eficácia – Breve Apresentação das Diferentes Medidas e Serviços

Breve apresentação das diferentes medidas e serviços

Depois de discutirmos a pobreza e exclusão social no nosso país, fazemos agora uma breve análise das diferentes medidas implementadas e dos serviços prestados, de combate a esse fenómeno, de uma forma cronológica: o Atendimento/Acompanhamento Social, o Programa de Luta Contra a Pobreza, o Subprograma Integrar, o RMG e os programas que consideramos específicos: o Programa de Apoio Integrado a Idosos – PAII e o Programa Ser Criança, porque dirigidos a grupos específicos e a Rede Social, não dirigido directamente a pessoas ou grupos, mas com a sua especificidade, na organização dos recursos de apoio a pessoas e grupos, estes também de forma cronológica.

Discutem-se os Fundamentos, os Objectivos, os Benefícios, a Gestão, o Acompanhamento e a Avaliação, o Financiamento, a Distribuição Geográfica dos Projectos, tendo em conta a informação disponível.

Capítulo 1 – Atendimento/acompanhamento Social

1.1 – Fundamentos

De acordo com a Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, que define as bases em que assenta o sistema de segurança social previsto na Constituição e a acção social, a acção social é exercida pelas instituições de segurança social. Estas exercem-na, "directamente, de acordo com os respectivos programas e celebram acordos para utilização, recíproca ou não, de serviços e equipamentos com outros organismos ou entidades públicas ou particulares não lucrativas que prossigam objectivos de acção social" (Art.º 36.º, § 1).

A Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, que alterou a anterior, determina que "o exercício da acção social é efectuado directamente pelo Estado, através da utilização de serviços e equipamentos públicos, ou em cooperação com as entidades cooperativas e sociais e privadas não lucrativas, de harmonia com as prioridades e os programas definidos pelo Estado com a participação das entidades representativas daquelas organizações" (Art.º 38.º, § 1).

Os serviços de segurança social (para além de outras entidades com acordo celebrado com a segurança social/acção social), comportam, assim, os serviços específicos de acção social e estes, o atendimento/acompanhamento social, uma resposta que visa apoiar as pessoas e as famílias na prevenção e/ou reparação de problemas geradores ou gerados por situações de risco/ou exclusão social, assente numa relação de reciprocidade técnico/utente, tendo em vista a promoção de condições facilitadoras da sua inserção, através, nomeadamente, do apoio à elaboração e acompanhamento de um projecto de vida.
Apesar de se tratar de um serviço prestado, desde longa data, o Atendimento/Acompanhamento Social surge pela primeira vez em Abril de 1998, como resposta social, nas "Respostas Sociais – Serviços e Equipamentos – Nomenclaturas/Conceitos", da responsabilidade da Direcção Geral da Acção Social – DGAS, com homologação do Secretário de Estado da Inserção Social em Maio desse mesmo ano e novamente confirmado em Novembro/2000.

As suas funções têm sido ao longo dos anos de: informação, orientação, apoio a indivíduos e/ou famílias em situação de risco ou exclusão social, promovendo a melhoria das condições de vida e do seu bem-estar. O seu trabalho tem sido desenvolvido no sentido de criar condições facilitadoras da inclusão social, mobilizando recursos adequados a cada situação de exclusão social.

Com a nova Lei de Bases n.º 17/2000 de 08 de Agosto, institui-se um novo princípio, o da contratualização das respostas, retomado na Lei de Bases n.º 32/2002 de 20 de Dezembro, presentemente em vigor, traçando assim um novo rumo no 'modo de fazer' na acção Social e, particularmente no Atendimento/Acompanhamento Social.

1.2 - Os benefícios

Entre os benefícios deste serviço, podem apontar-se:

- Prevenção e/ou reparação de situações de fragilidade social e económica de indivíduos e comunidades;

- Protecção e segurança sócio-económica;

- Satisfação das necessidades básicas das pessoas e famílias mais carenciadas;

- Utilização de serviços e equipamentos da rede nacional de equipamentos e serviços de apoio às pessoas e às famílias, organizada pelo Estado e com a participação de diferentes organismos e entidades sem fins lucrativos, a qual pode, no entanto ficar sujeita ao pagamento de comparticipações, tendo em conta os rendimentos dos interessados ou dos seus agregados familiares;

- Garantia de igualdade de tratamento dos potenciais beneficiários.

1.3 – A gestão, o acompanhamento, a avaliação

Cabe ao Estado gerir o exercício da Acção Social, como lhe cabe também acompanhar o desenvolvimento das acções prosseguidas e os serviços prestados e a avaliação dos mesmos.
No entanto, o Estado tem feito incidir a sua acção na gestão, estabelecendo acordos de cooperação e muito pouco no acompanhamento e avaliação, apesar de tentativas nesta área em particular, por parte da DGAS/DGSSS com realce para o projecto "FIA – Formação em Investigação Avaliativa", desenvolvido de Outubro de 1993 a Junho de 1995, um projecto de formação em serviço, concretamente de formação especializada em matéria de avaliação, de técnicos de acção social profissionalmente implicados, quer a nível central, quer a nível regional e local, na concepção, coordenação e apoio técnico de respostas dirigidas a grupos desfavorecidos, ou o projecto "ACA – Acolher Conhecer Agir", desenvolvido de Dezembro de 1995 a Junho de 2000, com o objectivo:

- Melhorar o funcionamento dos serviços locais de Atendimento/Acompanhamento Social, designadamente no âmbito da identificação, diagnóstico, encaminhamento e acompanhamento das pessoas em situação de risco social;
- Promover a qualificação dos técnicos com funções de atendimento, coordenação, apoio técnico e avaliação, na área dos programas de acção social, dirigidos a populações mais desfavorecidas;
- Desenvolver, implementar e testar um modelo de Observatório Social.

O modelo testado (CATALYSE), é um modelo de Observatório cooperativo da inteligência territorial, que se constitui hoje, em centros de inteligência territorial catalizadores do desenvolvimento económico e social local.

Suscintamente, pode-se dizer: é um dispositivo que se constitui como sistema de gestão de informação que dá conta da diversidade dos problemas e das necessidades dos diferentes grupos (procura de inserção), confrontando-as com as respostas em falta constituindo-se assim como um "instrumento do diagnóstico social, num trabalho permanente de animação e mobilização de parceiros" (DGAS, 2000, p. 29).

Permite ainda:

> Visualizar os contextos sociais observados;
>
> Fornecer elementos de suporte ao planeamento, acompanhamento e avaliação da intervenção.[15]

1.4 - O financiamento

A protecção garantida pela Acção Social é financiada por transferências do Orçamento de Estado.

Pode ainda constituir receitas da Acção Social as verbas consignadas por lei a esse efeito, nomeadamente as provenientes de receitas de jogos sociais.

Como podemos confirmar pelo quadro 63, na segunda metade da década de 90, registou-se um crescimento significativo da despesa, relativamente a todos os anos.

[15] Este modelo foi integrado no Projecto de criação do Sistema de Informação da Acção Social, iniciado em 2000 no âmbito do IIES, apresentado na sua 1.ª versão em Maio/2000 e revisto e actualizado em Maio/2001 pelo ISSS que passou a ter a tutoria do Projecto, a ser desenvolvido agora em parceria com o IIES (Versão final do documento-base SIPSC-AS de 17/05/2001)

Quadro 63 - Despesas com Acção Social na Segunda Metade da Década de 90, a preços correntes

Respostas sociais	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Acolhimento Familiar	1.484.143	1.812.095	2.199.252	2.639.808	3.220.355	4.020.773	4.356.634
Activ. Tempos Livres	4.133.769	4.634.429	5.498.941	6.022.459	6.794.425	8.497.068	10.259.498
Albergues Nocturnos e outros...	255.571	276.742	342.188	568.695	777.777	792.458	918.255
Amas Creches Familiares	1.143.108	1.278.401	1.405.538	1.584.492	1.841.532	2.086.492	2.368.340
Apoio a Sit. Carência Familiar	42.819	45.966	50.667	48.555	50.694	60.000	43.964
Apoio a Toxicodependentes	447.458	619.193	672.027	732.762	995.612	1.225.799	1.203.215
Apoio Domiciliário	4.259.192	5.370.718	6.729.963	8.415.720	10.756.944	14.883.528	18.296.895
Centros de Dia e de Convívio	3.920.535	4.430.602	5.044.220	5.751.689	6.500.364	7.158.929	7.846.740
Centros de Apoio Sócio-Ed.	3.708326	3.589.636	2.593.231	2.660.330	3.093.037	3.005.300	3.090.281
Centros de reabil./F.Prof Def/In	1.815.839	2.635.295	3.441.692	4.032.412	4.755.741	5.380.301	5.990.449
Colónias de férias	138.493	141.429	450.235	489.151	550.858	629.660	617.312
Creches e Jardins de Infância	19.919.434	21.990.836	24.892.919	29.203.826	33.460.678	39.195.707	46.077.795
Lares/Residências	17.505.585	19.746.997	21.920.353	24.904.629	27.910.958	32.563.756	39.086.966
PAII	1.309.291		1.192.823	2.156.184	1.020.619	1.358.344	532.813
PEPT	83.517	54.319	76.768	57.149	60.928	22.688	3.827
PILAR	504450	263.410	594.329	2.585.686	3.789.393	2.537.767	1.815.338
Pr. Nac Luta contra a SIDA	152.112	253.962	421.325	559.5532	690.053	890.687	995.315
Proj. Ser Criança		25.609	477.328	818.124	902.815	618.084	761.942
Proj. Acção-pesquisa LCPobrez	3.934.254	3.786.316	4.457.625	5.380.937	5.864.930	6.044.805	6.642.547
Refeitórios	104.971	139.107	163.116	174.853	183.843	234.097	286.619
Subs prev, reab. apoio a defic	357.869	463.098	1.043.175	1.354.470	1.514.734	1.087.075	891.618
Subs eventuais sit carência soc	2.073.978	3.353.768	2.491.408	2.773.004	3.231.877	3.333.602	2.947.239
Sub utili lares lucrativos	479.762	593.470	727.318	947.233	1.234058	1.432.734	1.690.673
Turismo Sénior	250.000			57.500	200.000	553.750	567.500
Outros não discriminados	19.356.515	20.747.808	22.961.507	25.517.711	27.868.762	32.608.505	38.659.840
Total	**87.380.991**	**96.253.206**	**109.847.948**	**129.436.912**	**147.270.986**	**170.941.907**	**195.951.616**

Fonte: IGFSSS, in Intranet S.S

No quadro seguinte, podemos verificar o crescimento que se registou da despesa por áreas de intervenção.

Quadro 64 - Despesa com Acção Social por Áreas de Intervenção, na Segunda Metade da Década de 90, a preços correntes

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Infância e Juventude	2.633.210	2.793.152	3.541.832	4.281.537	4.959.524	5.515.195
Família e Comunidade	6.514.596	7.944.905	8.118.144	9.489.160	11.097.304	12.196.816
Invalidez e Reabilitação	9.271	20.977	21.874	23.583	50.403	95.140
Terceira Idade	2.778.489	1.228.664	3.216.110	6.489.226	7.199.643	7.094.550
Total	**11.935.563**	**11.987.698**	**14.897.960**	**20.283.506**	**23.306.873**	**24.901.702**

Fonte: IGFSSS, in Intranet S.S

O crescimento não é uniforme em todas as áreas. As despesas com a terceira idade têm oscilado entre um decréscimo do ano de 1995 para 1996, um aumento nos anos de 1997 a 1999 e novamente um decréscimo em 2000, enquanto as outras áreas têm registado aumentos graduais no período em análise de 1995 a 2000.

Capítulo 2. - Programa de Luta Contra a Pobreza - PLCP

2.1 - Fundamentos

Em Portugal, durante um período longo escamoteou-se a existência de situações de pobreza, até que a tomada de consciência dessa realidade, conduziu a um aprofundamento das suas causas, acompanhando outros países que revelavam preocupação com o fenómeno da pobreza. Tomou-se a consciência de que a tarefa de combate à pobreza e exclusão social é, simultaneamente supranacional e comunitária.

Na Comunidade Europeia é criado em 1975, o primeiro Programa de Estudos e Projectos-Piloto de Combate à Pobreza, que durou até 1980 e, depois de quatro anos de avaliação e reflexão, foi estabelecido o segundo Programa de Luta Contra a Pobreza, com duração de 1985 a 1989, este organizado em torno de temas comuns, repartidos por oito grupos temáticos: Desemprego Juvenil; Terceira Idade, Famílias Monoparentais, Migrantes ou Refugiados; Marginais; Desemprego de Longa Duração; Acção Integrada Urbana e Acção Integrada Rural.

Ao entrar na Comunidade, Portugal viu financiados 10 Projectos, repartidos pelos diferentes temas, exceptuando o tema, "Desemprego de Longa Duração", cinco dirigidos a zonas urbanas e cinco a zonas suburbanas/rurais e, não tendo sido aprovados na totalidade as candidaturas ao segundo Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza, foi decidido pelo Governo, integrar num programa específico de luta contra a pobreza, as 10 candidaturas não aprovadas, assumindo a responsabilidade pelo seu financiamento integral, por um período de 3 anos (1988/1990).

Concluiu-se então que, para além da necessidade de constituição de equipas técnicas multidisciplinares, para uma abordagem multidimensional da pobreza e da necessidade de generalização do método de investigação-acção nas práticas de acção social, de modo a adequar a acção às reais necessidades das pessoas, era urgente criar um dispositivo que garantisse e promovesse a acção inter-sectorial central e regional que facilitasse a acção dos Projectos, e que, de forma coordenada, contrariasse o funcionamento tradicional, vertical e individual dos serviços/organizações.

Foram assim criados, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/90 de 22 de Fevereiro os Comissariados Regionais do Norte e do Sul (incluindo, neste último, as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira) da Luta Contra a Pobreza, na dependência directa do Ministro do Emprego e Segurança Social, com competências:

- Na definição e enquadramento dos projectos e acções que venham a ser integrados no programa global de luta contra a pobreza, nomeadamente os que se articulam quer com o segundo programa comunitário de acção-pesquisa de luta contra a pobreza, quer com os programas portugueses que venham a ser incluídos no novo programa comunitário de apoio à integração económica e social dos grupos menos favorecidos;

- No apoio e coordenação da acção das entidades promotoras e dos responsáveis pelos projectos, bem como a avaliação dos resultados, tendo em vista a eficácia e eficiência atingidas;

- No estímulo ao envolvimento dos diferentes departamentos de Estado e da sociedade civil, com vista à optimização das condições e a um mais harmonioso funcionamento das iniciativas;

- Na promoção do aprofundamento do conhecimento sobre as causas e manifestações da pobreza, nas suas várias dimensões, e na sensibilização da opinião pública para estas questões;

- Na formulação de recomendações de políticas, prioridades e estratégias nestas áreas.

Pretendia-se, deste modo, incentivar e enquadrar projectos de luta contra a pobreza; mobilizar, de forma coordenada, os recursos dos diferentes serviços do Estado e instituições particulares disponíveis para este combate; avaliar, aprofundar o conhecimento e sensibilizar a sociedade para estes temas e propor medidas e políticas para futuras acções.

O lançamento na Comunidade Europeia do terceiro Programa Europeu de Integração Económica e Social dos Grupos Desfavorecidos – Pobreza III (1989-1994), financiando e apoiando "acções-piloto" de inovação nos métodos e nas políticas, desta vez concentrando os seus meios em cerca de 40 projectos locais de dois tipos: cerca de 30 projectos com uma dimensão significativa, designados "acções-piloto" e uma dúzia de projectos designados "iniciativas inovadoras" (micro-projectos) influenciaria Portugal que viu aprovados 4 Projectos: 3 "Acções-Piloto" e 1 "Iniciativas Inovadoras".
Os objectivos que se pretendiam com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/90 de 22 de Fevereiro e a sua operacionalização tinham como referência três princípios metodológicos fundamentais, essencialmente retomados deste terceiro Programa Europeu - Pobreza III:

1) **multidimensionalidade** da pobreza (e da exclusão social);

2) estabelecimento de **parcerias**;

3) **participação** das populações envolvidas.

Estes princípios não estavam enunciados na Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/90, mas cedo se pôde constatar a sua influência, sobretudo ao nível operacional de alguns projectos e, à medida que os projectos se foram desenvolvendo, foram-se explicitando e incorporando, a posteriori, outros princípios metodológicos, como:

4) adopção de uma **metodologia de projecto;**

5) concentração das acções nas **zonas prioritárias e de maior risco social;**

6) Valorização de uma **lógica de Desenvolvimento Local e Social;**

7) Adopção de uma perspectiva de **investigação-acção.**

Mas, apesar de se verificar uma influência decisiva dos PELCP, sobretudo do "Pobreza III", nem todos os princípios metodológicos foram adoptados com o mesmo significado, particularmente no caso da avaliação e da experimentação de acções inovadoras de luta contra a pobreza e exclusão social, no sentido de se traduzirem em orientações e recomendações de futuras políticas sociais nacionais.

"Perdeu-se, desse modo, na passagem do Pobreza III para o PNLCP inicial, o sentido estratégico da intervenção, entendido com o objectivo de criar processos articulados e estruturais de respostas adequadas aos problemas da pobreza e da exclusão social, nomeadamente sob a forma de políticas inovadoras". (Amaro, Rogério Roque, coord., 2003, p.p. 63-64)

Só mais tarde, na segunda metade da década de 90, é que se evoluiu de alguma forma nesse sentido. Em 1996, procedeu-se à avaliação do Programa de Luta contra a Pobreza, analisando-se a sua rendibilidade económica/eficácia social em função das verbas despendidas e, pelo Desp. 122/MSSS/96, de 19-9-1996, considerando que compete aos comissariados regionais de luta contra a pobreza «o apoio e coordenação da acção das entidades e dos responsáveis dos projectos, bem como a avaliação dos resultados, tendo em vista a eficácia e eficiência atingidas», foi determinado que todos os projectos em curso ou a efectuar no âmbito do Programa de Luta contra a Pobreza devem obedecer aos princípios e às normas do regulamento que então se publica.[16]

2.2 - Os benefícios

Podem apontar-se alguns benefícios importantes, que têm sido obtidos ao longo dos vários anos de existência do Programa, como:

- Cobertura de equipamentos, dirigidos a crianças, jovens e idosos e de serviços sobretudo no que se refere a apoio domiciliário; amas, equipas de rua, etc.;
- Especial atenção ao atendimento/acompanhamento de pessoas em situação de risco ou marginalidade, como os sem-abrigo, crianças de rua;
- Sensibilização e iniciação profissional;
- Formação pré-profissional e profissional;
- Qualificação profissional;
- Criação de emprego e de auto-emprego, através da criação e revitalização de pequenas explorações familiares;
- Melhoria da habitação e preservação do ambiente;
- Aproveitamento das potencialidades e capacidades das zonas mais desfavorecidas;

[16] Em 2004 (Portaria n.º 730/2004 de 24 de Junho), o Programa é reformulado "de modo a contribuir especificamente para a concretização dos objectivos e das metas definidos no Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI), dando lugar ao Programa para a Inclusão e Desenvolvimento (PROGRIDE), cuja gestão é atribuída ao ISSS.

2.3 - A gestão, o acompanhamento, a avaliação

Os Comissariados Regionais (Norte e Sul) coordenam, dão apoio financeiro e avaliam os Projectos de Luta Contra a Pobreza das respectivas regiões.[17]

Os Comissariados podem ainda conceder apoios ao nível das orientações estratégicas e dos princípios metodológicos a adoptar e, promovendo ou enquadrando encontros de reflexão sobre os projectos, (como tem acontecido), podem contribuir também para a troca de experiências, bem como viabilizar a sua articulação, por forma a estabelecer uma coerência nacional, ao nível dos princípios e objectivos do programa, no seu todo.

É com o Regulamento do Programa, publicado pelo Desp. 122/MSSS/96 de 19-9-96 que se definem as entidades promotoras de projectos:
as autarquias, as associações de municípios, as instituições particulares de solidariedade social (IPSS) e as organizações não governamentais (ONG) e os centros regionais de segurança social/serviços sub-regionais, os quais, no entanto, só excepcionalmente e com autorização do Ministro da Solidariedade e Segurança Social podem assumir a qualidade de entidades promotoras.

Estabelece-se que no processo de elaboração de qualquer candidatura deverão ser envolvidos todos os parceiros que se disponibilizem a participar no desenvolvimento do projecto, devendo as entidades promotoras responsabilizar-se pela realização de reuniões gerais de parceria (conselho de parceiros). Aos conselhos de parceiros cabe a aprovação do plano, do orçamento e do relatório de actividades anuais, a apresentar, subsequentemente, aos comissariados e, ainda, o acompanhamento global dos projectos.

A análise e decisão sobre as candidaturas têm obedecido aos seguintes critérios:
- razões para a sua elaboração (causas prováveis e associadas dos problemas, dados que traduzem a gravidade do problema e características da população abrangida);
- complementaridades que visem desenvolver com outros projectos/programas;
- parcerias a estabelecer (ou estabelecidas);
- análise dos custos inerentes ao projecto;
- coerência do plano de acção;
- dinâmicas de Desenvolvimento Local a gerar, nomeadamente através dos princípios orientadores fundamentais, referidos: visão multidimensional, parceria e participação;
- duração do projecto e previsão da continuação das acções após a sua vigência.

Os projectos devem ser acompanhados na sua concretização, apoiados e avaliados, o que pressupõe:
- visitas frequentes aos projectos, por parte das equipas dos Comissariados, em particular do técnico directamente responsável pelo acompanhamento do projecto em causa;

[17] Pela Lei n.º 16-A/2002 de 31 de Maio, os comissariados regionais de luta contra a pobreza foram extintos, passando a sua responsabilidade para o ISSS e, de acordo com o Despacho n.º 20 708/2002 de 23/09/2002 foi nomeada uma comissária regional do Norte e do Sul da Luta contra a Pobreza pelo período que medeia até à entrada em vigor daquele diploma que transfere para o ISSS as competências dos extintos comissariados.

• análise dos relatórios (semestrais e anuais) de descrição e avaliação das actividades, bem como da parte contabilistica, a serem apresentados aos Comissariados pelas entidades promotoras;

• solicitação aos projectos de dados adicionais de informação sobre as suas actividades, sempre que necessário.

Quanto à avaliação, de acordo com o Desp. 122/MSSS/96, "não é permitido que, no âmbito de qualquer projecto, sejam contratados avaliadores externos, podendo, porém, os comissários, quando considerem insuficientes as avaliações efectuadas através dos seus técnicos, tomar a iniciativa de contratar, em regime de prestação de serviços, uma ou outra entidade..." (Art.º 6.º).
"Semestralmente, os comissários procederão à avaliação de cada projecto, apresentando relatórios globais à tutela (Art.º 26.º, § 1) e "Sempre que os comissários considerem ser necessário efectuar auditorias aos projectos, devem propô-las à tutela, nos relatórios referentes ao número anterior" (Art.º 26., § 2).

2.4 - O financiamento

As diferentes candidaturas apoiadas pelos Comissariados Regionais, envolvem um esforço financeiro considerável.
As transferências orçamentais para o desenvolvimento dos projectos evoluíram de uma forma significativa, durante este período de 1995 a 2000.

Em 2000, a despesa com os projectos ultrapassou os 65%, relativamente àquele ano, como é expresso no quadro 65.

Quadro 65– Despesa com Proj Acção-Pesquisa Luta Contra a Pobreza na Seg. Metade da Década de 90, a preços correntes

1995	1996	1997	1998	1999	2000
3.934.254	3.786.316	4.457.625	5.380.937	5.864.930	6.044.805

Fonte: Programa de Luta Contra a Pobreza

2.5 - Distribuição geográfica dos projectos

Enquanto instrumento renovado de política social territorial, este Programa aumentou significativamente o número de projectos no período de 1995/2000, abrangendo um número cada vez maior de população e de áreas de grande vulnerabilidade. Registou-se a criação de novos projectos em todas as regiões do continente com a promoção do associativismo e dinamização de parcerias, bem como a criação de redes de solidariedade locais.

Todas as regiões do continente beneficiaram da criação de projectos, especialmente os concelhos com maiores problemas integrantes das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto e circundantes das cidades médias, mas também uma grande maioria dos concelhos do Sul, com destaque para a Região Alentejo, especialmente as áreas de menor dinamismo, desertificadas e envelhecidas.

Na Região Norte (área de intervenção do Comissariado Regional do Norte), os projectos estavam sediados fundamentalmente na área do Grande Porto e zonas periféricas, mas num relatório de 1996/97 do comissariado sobre a distribuição territorial dá-se conta da inversão dessa situação.
(...) A localização dos novos projectos foi ao longo do referido período alterando-se do distrito do Porto para as outras zonas da região abrangida pelo Comissariado do Norte. Assim (...) o único distrito que viu diminuído o número de projectos foi o do Porto, continuando no entanto a ser o local onde existem mais e maiores projectos". (Comissariado Regional do Norte da Luta Contra a Pobreza, Relatório 1996/1997, Abril 2002, p. 2).
Isto mesmo é confirmado nesse relatório através da "Comparticipação total do CRNLCP para os projectos em curso", em que se regista uma comparticipação relativamente a todos os Distritos (incluindo Vila Real), com uma diminuição de 25% para o Distrito do Porto e uma subida para os restantes distritos.

De acordo com o Comissariado Regional do Sul e Ilhas, na sua zona de abrangência, os projectos localizaram-se "em zonas prioritárias e de maior risco, nomeadamente:

- **Áreas urbanas** (bairros degradados, bairros sociais, bairros de realojamento, bairros em centros históricos) onde existe uma dupla marginalização: a espacial e a social. A espacial porque estes bairros encontram-se normalmente afastados dos centros urbanos, onde "acaba a cidade bonita e começa a cidade feia" e a social resultante de uma estigmatização por se tratar de famílias com grandes problemas sócio-económicos e destituídas de "poder" e onde a "velha" e a "nova" pobreza são realidades complexas aparecendo frequentemente interligadas;

- **Zonas rurais e de interior rural**, com fortes índices de desertificação e envelhecimento da população e em que o isolamento social e geográfico constituem uma das grandes preocupações e em que a habitação é uma das áreas de maior carência,

- **Zonas piscatórias** com problemas de desemprego e de trabalho sazonal e precário.

A aposta no desenvolvimento de projectos de pequena dimensão permitiu uma maior cobertura de regiões mais carenciadas e o encontro de soluções que por nascerem localmente são devidamente identificadas com as questões sociais e culturais específicas". (Comissariado Regional do Sul de Luta Contra a pobreza, Abril de 2002, pp. 2-3)

A distribuição dos projectos iniciados em 1994 e concluídos em 2000/2001 é, de acordo com dados disponíveis do MTS, conforme se segue.

Quadro 66 – Distribuição Geográfica dos Projectos, por Distrito e por Região (Comissariados)

Distrito/R. Autónomas	Concelho	N.º de Projectos em execução entre 1994/95 e 2000/2001
Comissariado Norte: Aveiro	Aveiro, Estarreja, Ovar, Santa Maria da Feira	4
Braga	Amares, Braga, Cabeceiras de Basto	4
Bragança	Alfândega da Fé, Torre de Moncorvo, Vinhais	3
Coimbra	Coimbra, Góis, Lousã, Mira, Penela, Vila Nova de Poiares	6
Guarda	Almeida, Guarda	2
Porto	Penafiel, Porto	3
Viana do Castelo	Paredes de Coura, Valença, Viana do Castelo	3
Vila Real		0
Viseu	Moimenta da Beira, Penalva do Castelo, S. Pedro do Sul, Santa Comba Dão, Sernancelhe, Viseu	6
Comissariado Sul: Beja	Alvito, Beja, Cuba, Ferreira do Alentejo, Ferreira do Alentejo, Mértola, Ourique	8
Castelo Branco	Castelo Branco, Covilhã, Fundão, Idanha a Nova, Oleiros, Penamacor, Sertã, Vila Velha de Rodão	9
Évora	Alandroal, Arraiolos, Borba, Estremoz, Évora, Mora, Mourão, Portel, Reguengos de Monsaraz, Vendas Novas, Vila Viçosa	12
Faro	Lagos, Loulé, Olhão, Portimão, Vila Real de Stº António	10
Lisboa	Amadora, Cascais, Ericeira, Lisboa, Lisboa/Cascais/Almada, Loures, Sintra, Sobral M. Agraço/Fátima, Vila Franca de Xira	29
Leiria	Ansião, Caldas da Rainha, Castanheira de Pêra, Figueiró dos Vinhos, Nazaré, Pedrogão Grande, Peniche	7
Portalegre	Alter do Chão, Arronches, Cabeço de Vide, Campo Maior, Castelo de Vide, Crato, Fronteira, Gavião, Marvão, Nisa, Portalegre, Ponte de Sor, Sousel	17
Santarém	Abrantes, Almeirim, Coruche, Ferreira do Zêzere, Golegã, Mação, Ourém, Santarém, Tomar, Torres Novas	19
Setúbal	Alcácer do Sal, Almada, Barreiro, Grândola, Montijo, Palmela, Seixal, Setúbal	21
R. Autónoma Açores	Angra do Heroísmo, Faial, Flores, S. Miguel e Terceira, Graciosa, Inter-Ilhas, Lagoa, Ptª Delgada e Angra do Heroísmo, Ponta Delgada, Praia da Vitória, Rabo de Peixe, Ribeira Grande, Ribeira Quente – Povoação, S. Miguel e Terceira, Vila Franca do Campo, Vila do Porto	21
R. Autónoma Madeira	Calheta, Galheta, Santana, Funchal e Câmara de Lobos, Funchal, Ponta do Sol, Ribeira Brava, S. Vicente	9
Total		193

*** Projectos com Empresas de Inserção

Fonte: Programa de Luta Contra a Pobreza. Consideram-se apenas os projectos iniciados em 1994/95 e com termo em 2000/2001

Com início em 1994/95 e termo em 2000/2001, foram executados 193 Projectos, abrangendo 125 concelhos (alguns concelhos implementaram mais do que um projecto), de acordo com os dados divulgados pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade. (MTS, Outubro 2001, pp. 23-35)

A distribuição por região é conforme se pode verificar no quadro que se segue:

Quadro 67 – Distribuição Geográfica dos Projectos, em Execução, Ano a Ano, no Continente*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Região Norte	1	5	9	10	11	12
Região Centro	7	20	24	29	25	18
Região Lisboa e Vale do Tejo	14	31	40	38	36	20
Região Alentejo	10	17	23	34	30	24
Região Algarve	1	4	5	7	7	4
R A Açores	1	4	8	11	17	12
R A Madeira	1	4	8	11	17	12
Total	**35**	**85**	**117**	**140**	**143**	**102**

Fonte. Programa de Luta Contra a Pobreza

A Região Algarve e a Região Autónoma da Madeira são as regiões que implementaram o menor número de projectos, no período em análise.

Destaca-se a Região Alentejo, como já foi referido e a Região Centro. A Região de Lisboa e Vale do Tejo é a região com maior dinamismo, mas é também a que concentra mais população e onde se enquadra a AML, que, embora privilegiada no que respeita a infra-estruturas e serviços disponíveis é uma zona onde os contrastes são maiores em termos de condições de vida e, como já referíamos mais atrás, onde coexistem populações de nível de vida bastante acima da média e populações onde existe uma significativa incidência de pobreza e exclusão social.

A Região Autónoma dos Açores apresenta também um certo dinamismo, ultrapassando mesmo a Região Norte.

Capítulo 3 - Subprograma Integrar

3.1 – Fundamentos

O Subprograma Integrar insere-se no II Quadro Comunitário de Apoio a Portugal, (1994-1999) para o Desenvolvimento e Ajustamento Estrutural e enquadra-se nos objectivos gerais de política social e de desenvolvimento do emprego e formação profissional no cumprimento das orientações vertidas nas Grandes Opções do Plano e no PDR.
Enquadra-se desta forma no Eixo 3 do QCA II, "Promover a Qualidade de Vida e a Coesão Social" cuja finalidade principal é a de garantir a coesão económica e social e o desenvolvimento regional de Portugal e, assim, no Programa Saúde e Integração Social", para a "melhoria do sistema de saúde e lançamento de acções de apoio à integração social dos grupos desfavorecidos"

Desenvolve-se em cinco Medidas, (quatro FSE e uma Feder, Medida 5) que se desdobram, por sua vez em diversas linhas de acção:

1. **Apoio ao Desenvolvimento Social**

Linha de Acção: Promoção da melhoria das condições de vida dos mais desfavorecidos

2. **Integração Económica e Social dos Desempregados de Longa Duração**

Linha de Acção: Informação/Formação Profissional

3 **Integração Económica e Social de Pessoas com Deficiência**

Linha de Acção: Integração Sócio-Profissional

Linha de Acção: Informação/Formação de Técnicos

4 **Integração Sócio-Económica dos Grupos mais Desfavorecidos**

Linha de Acção: Inserção Social e Económica

Linha de Acção: Formação de Técnicos/Informação

5 **Construção e Adaptação de Infraestruturas e Equipamentos de Apoio**

Linha de Acção: Projectos de Apoio ao Desenvolvimento Social

Linha de Acção: Projectos de Integração Sócio-Económica de Pessoas com Deficiência

Linha de Acção: Projectos de Integração Sócio-Económica dos Grupos Mais Desfavorecidos

3.2 – Os benefícios

Podem apontar-se como benefícios deste Subprograma, os seguintes:
- Formação de grupos socialmente desfavorecidos;
- Inserção de pessoas no mercado de emprego;
- Inserção de DLD no mercado de emprego;
- Integração de pessoas com deficiência;
- Formação dos profissionais dos projectos implementados;
- Qualificação profissional;
- Visibilidade das condições económicas e sociais da comunidade;
- Infraestruturas de apoio a diferentes grupos;

3.3 - A gestão, o acompanhamento, a avaliação

A entidade gestora do Subprograma foi inicialmente o Instituto de Emprego e Formação Profissional e a Direcção Geral da Acção Social, esta no que respeita particularmente à Medida 1 e à Medida 5.
Entretanto, pelo Decreto-Lei 35/96, de 2 de Maio, coube ao Ministério da Solidariedade e Segurança Social a gestão da Execução do Subprograma relativo à inserção dos grupos sociais desfavorecidos com excepção dos desempregados de longa duração, sendo assim nomeada uma comissão de gestão.

Iniciou-se então um processo de transição na gestão do Subprograma Integrar do MQE para o MSSS, o qual foi concluído em 1997. Neste mesmo ano foi constituído um Gabinete de Apoio Técnico ao Subprograma, baseado numa lógica desconcentrada, apoiada no sistema de Segurança Social, com a colocação de recursos humanos mas, hierarquicamente independentes desses (segregação de funções)

Não se verificando mudanças substanciais no cenário global que justificou o seu desenho organizacional, particularmente no que respeita ás áreas de intervenção – Medidas e Linhas de Acção, ocorreram alterações no âmbito das medidas de política para o sector que mais directamente se articulam com os domínios de intervenção do Subprograma.
Realizou-se assim, simultaneamente uma profunda alteração legislativa nas regras de acesso ao FSE, com a entrada em vigor de três diplomas legais:

Decreto regulamentar n.º 15/96 de 23 de Novembro, o qual revogou o Decreto regulamentar n.º 15/94, de 6 de Julho;

Portaria n.º 745 – A/96, de 16 de Dezembro;

Despacho Normativo n.º 53 – A/96, de 17 de Dezembro, o qual revogou os Despachos Normativos n.ºs 464/94 e 465/94, ambos de 28 de Julho, que tiveram múltiplas consequências no domínio da reformulação dos procedimentos normativos e, também, dos quadros de relacionamento com as entidades promotoras de projectos.

Foram também reformulados os procedimentos internos com a entrada em vigor do Sistema de Acreditação de Entidades Formadoras (Portaria n.º 782/97, de 29 de

Agosto), a qual veio a estabelecer as normas e o processo de acreditação das entidades que pretendessem recorrer a verbas do FSE para financiamento das suas actividades.

Do sistema de gestão, destaca-se um conjunto de actividades que podem ser consideradas como as mais pertinentes e que podem ser agrupadas em quatro grandes áreas:

- Apoio técnico à gestão do Subprograma;
- Garantia dos níveis de execução financeira e física programados;
- Sistema de informação;
- Acompanhamento, avaliação e controlo.

Essas actividades assentam num modelo de gestão desconcentrado, integrando três níveis de intervenção:

- Um nível central, ao qual corresponde uma estrutura técnica multivalências;
- Um nível regional, correspondente a áreas de intervenção dos CRSS's e localizado nas suas estruturas, que assentava na existência de um técnico destacado do nível central, responsável pela recepção, acompanhamento e execução dos projectos e do Subprograma;
- Um nível sub-regional, correspondente à área de intervenção dos SSR's e localizado nas suas estruturas, que assentava na existência de um técnico destacado do nível central, responsável pela recepção, acompanhamento e execução dos projectos e do Subprograma.

3.4 – O financiamento

Relativamente a esta matéria, aplica-se o disposto no Decreto Regulamentar que define o regime jurídico dos apoios ao emprego e à formação profissional a conceder no âmbito das vertentes FSE e FEDER e nos Despachos Normativos relativos aos formandos e aos formadores e às prioridades em matéria de emprego e formação bem como os regulamentos internos do IEFP.

A taxa de co-fianciamento das despesas elegíveis é de 100%, sendo 75% do financiamento assegurado pelo Fundo Social Europeu e a comparticipação pública nacional de 25%, assegurada através do Orçamento da Segurança Social, sendo que os serviços e organismos da administração central e autárquica, bem como os institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos, devem suportar a comparticipação pública nacional (25%), sempre que actuem como entidade promotora.

Inicialmente foi programado um montante de cerca de 372 milhões de Euros, que foi sendo reforçado até uma dotação global de cerca de 405 milhões de Euros, o que significa um aumento de 8%.
Na vertente FSE, e por Medida:

Medida 1
Não sendo satisfatória no início, a sua execução, procedeu-se a uma redução da dotação em 6%, em Abril de 1996. Sendo entretanto reconhecido tratar-se de uma Medida privilegiada no combate à exclusão social, em Março de 1999 a dotação viria a ser reforçada em 26% em relação à programação inicial.

Quadro 68- Despesa Pública Programada e Executada por Ano, a preços correntes (escudos)

Ano	Programado	Executado	Grau de Execução
1994	---	---	**---**
1995	1.441.604	1.441.604	**100%**
1996	367.146.586	367.146.586	**100%**
1997	1.731.944.687	1.614.795.442	**93%**
1998	2.409.498.856	2.363.233.607	**98%**
1999	1.542.374.787	1.549.401.408	**102%**
Total	**6.052.406.520**	**5.896.018.647**	

Fonte: Subprograma INTEGRAR

Medida 2

Esta Medida foi programada com uma dotação de 100 milhões de Euros, sendo alvo de quatro reprogramações financeiras, as duas primeiras de libertação de verbas e as duas últimas do reforço da sua dotação, passando a financiar as acções de formação dos beneficiários do RMG, pelo que em Dezembro de 1999, fruto de uma nova reprogramação, veio a alcançar a dotação final de 106 milhões de Euros, um acréscimo de 4% em relação à dotação inicial.

Quadro 69 - Despesa Pública Programada e Executada por Ano, a Preços Correntes (Escudos)

Ano	Programado	Executado	Grau de Execução %
1994	3.144.968.764	3.144.968.764	**100%**
1995	2.450.103.920	2.450103.920	**100%**
1996	297.446.057	297.446.057	**100%**
1997	2.636.267.580	1.559.843.204	**59%**
1998	6.914.015854	6.782.961.017	**98%**
1999	6.669.166.650	6.112.479.766	**92%**
Total	**22.111.968.825**	**20..347.802.728**	

Fonte: Subprograma INTEGRAR

Medida 3

A Medida 3 foi inicialmente programada com o valor de cerca de 204 milhões de Euros, tendo terminado a sua dotação em cerca de 227 milhões de Euros, um acréscimo de cerca de 11%, o que, em comparação com as outras medidas representa o maior peso financeiro.

Quadro 70 - Despesa Pública Programada e Executada por Ano, a preços correntes (Escudos)

Ano	Programado	Executado	Grau de execução %
1994	5.975.563.581	5.975.563.581	**100%**
1995	6.577.927.803	6.577.927.803	**100%**
1996	5.472.394.413	5.472.394.413	**100%**
1997	7.622.556.467	7.446.882.061	**98%**
1998	7.501.906.548	8.501.147.600	**113%**
1999	10.657.978.976	10.181.959.752	**97%**
Total	**43.808.327.788**	**44.155.875.210**	

Fonte: Subprograma INTEGRAR

Medida 4

Ao contrário das outras medidas, a Medida 4, nas reprogramações financeiras de que foi alvo, libertou sempre verbas para reforço de outras medidas que demonstravam maior capacidade de execução, embora a variação entre os montantes programados inicialmente, (42 milhões de Euros), e os valores executados tivesse sido de apenas 1,3%.

Quadro 71 - Despesa Pública, Programada e Executada por Ano, a preços correntes (Escudos)

Ano	Programado	Executado	Grau de Execução (%)
1994	546.863.172	546.863.172	**100%**
1995	645.252.201	645.252.201	**100%**
1996	1.071.138.345	649.482.955	**59%**
1997	1.322.439.498	1.127.923.914	**85%**
1998	2.194.802.754	2.077.641.066	**95%**
1999	3.175.902.123	2.928.622.767	**92%**
Total	**8.956.398.093**	**7.955.786.075**	

Fonte: Subprograma Integrar

Na vertente FSE (conjunto das 4 Medidas), o Subprograma Integrar, apresentou taxas de execução na ordem dos 100% nos dois primeiros anos, registando-se um decréscimo de execução no ano de 1996, facto a que não é alheia a mudança da entidade gestora. Os últimos anos foram de recuperação, com taxas de execução superiores a 90% em 1998 e 1999.

Com uma dotação estimada em 372 milhões de Euros, o Subprograma atingiu, nesta vertente, uma dotação de 400 milhões de Euros, um acréscimo de cerca de 30%, assim distribuído:

Quadro 72 – Execução Orçamental na Vertente FSE

Medidas	Execução Final		Variação verificada face à 1.ª Decisão	
	Custo Total Elegível	FSE	Custo Total Elegível	FSE
1	29.702	22.069	6.395	4.589
2	103.666	76.500	1.962	220
3	225.112	166.761	20.949	13.638
4	41.059	29.877	-1.765	-2.240
Total	399.539	295.207	27.541	16.207

Fonte: Subprograma Integrar

Numa análise de cada medida, podemos observar que foi a Medida 3 que teve maior financiamento e maior reforço, enquanto a Medida 4 sofreu um decréscimo face ao inicialmente dotado. A Medida 1 foi a que teve menor dotação, mas um significativo reforço.

No que toca ao financiamento da Medida 2, nos três primeiros anos de duração do QCA II, enquanto foi gerida pelo IEFP, apresentou uma taxa global de execução de 100%. Em termos de despesa pública total, o IEFP registou sempre uma taxa de execução superior a 100%, o que significou a existência de parte de actividade elegível no âmbito desta Medida não co-financiada pelo FSE e, consequentemente suportada pelo próprio orçamento do Instituto.

Os dois últimos anos de execução (1998 e 1999) foram de consolidação, tendo-se registado graus de execução de 98% e de 92% respectivamente, com o contributo de todas as suas acções formativas e não formativas para a efectivação dos objectivos do Plano Nacional de Emprego para os anos de 1998 e 1999.

3.5 – Distribuição geográfica dos projectos, por medidas do Programa

A distribuição dos projectos no território, é feita diferentemente nas cinco medidas que constituem o Programa

3.5.1 - Medida 1 – *Apoio ao Desenvolvimento Social*

A distribuição geográfica acompanha de alguma forma a concentração populacional dos grupos mais desfavorecidos.
Quanto à distribuição regional, 41% dos projectos realizados concentraram-se na Região de Lisboa e Vale do Tejo, seguida da Região Norte, com 31%. A Região Centro realizou 15% dos projectos; ao Alentejo correspondem 9% e ao Algarve 4%, desenvolvidos em zonas onde se concentram um maior número de problemas sociais, como o desemprego e a exclusão social.
Situando-se inicialmente, mais precisamente em 1996, 32% em meio rural e 68% nas zonas urbanas e suburbanas, esta situação foi sendo alterada no sentido de contrariar este desequilíbrio existente, constatando-se que tanto em 1998 como em 1999, o peso dos projectos desenvolvidos em zonas urbanas e suburbanas foi de 58% contra 42% em zonas rurais.

3.5.2 - Medida 2 - *Integração Económica e Social dos Desempregados de Longa Duração*

Durante os anos de 1994 a 1996, período em que o IEFP foi a entidade gestora desta Medida, existiu um número reduzido de entidades externas co-financiadas, apenas uma em 1994, dez em 1995 e duas em 1996.
A partir de 1997, observa-se um crescimento acentuado do número de projectos, o que é devido ao facto da maioria das entidades externas apoiadas em anos anteriores ter deixado de ser incluída nos Planos de Formação anuais apresentados pelo IEFP e, simultaneamente, pelo aumento da dotação financeira programada para a Medida.

No ano de 1997, foram aprovados 175 projectos, a realizar por 153 entidades externas, com conclusão prevista durante o ano de 1998 e, eventualmente, em 1999, período esse destinado à conclusão dos "estágios" dos formandos e avaliação do impacto dos projectos.

Considerando a distribuição regional dos beneficiários abrangidos, entendidos estes como o número total de indivíduos que frequentaram acções de formação profissional (formandos) e os que beneficiaram directamente das "outras acções", não formativas, verificou-se sempre uma maior concentração de beneficiários na Região de Lisboa e Vale do Tejo, logo seguida pelas Regiões Norte e Centro.

No período de 1994 a 1999, observa-se que o número de beneficiários abrangidos por esta Medida, representou, na Região de Lisboa e Vale do Tejo cerca de 41,9%, seguida pelas Regiões Norte e Centro, que representaram aproximadamente 25,6% e 11,5%, respectivamente do total de indivíduos abrangidos.

3.5.3 - Medida 3 - *Integração Económica e Social de Pessoas Portadoras de Deficiência*

Durante os anos de vigência desta Medida, foram desenvolvidos quase sete centenas de projectos, tendo em conta o seu carácter anual, ou seja, a obrigatoriedade das Entidades apresentarem, anualmente, candidaturas que eram sujeitas a aprovação. A maioria dos Projectos tinha, no entanto, um carácter plurianual, podendo abranger até 4 anos, de acordo com o Regulamento de Acesso à Medida 3.

O número de projectos realizados aumentou ligeiramente ao longo dos anos, com uma quebra no ano de 1996. O maior número de projectos concentrou-se na Região de Lisboa e Vale do Tejo, o que se prende com a densidade populacional e com a dimensão das instituições desta região.

3.5.4 - Medida 4 - *Integração Económica e Social de Grupos Desfavorecidos*

Cerca de 63% do total dos projectos aprovados na Medida 4, concentram-se na Região de Lisboa e Vale do Tejo, embora ao longo dos anos se verifique uma tendência para a desconcentração regional.
As Regiões do Alentejo e Algarve com cerca de 4% dos projectos, respectivamente, ainda que com um crescimento anual, demonstram um baixo nível de adesão a esta Medida.

3.5.5 - Medida 5 - *Construção e Adaptação de Infraestruturas e Equipamentos de Apoio - Vertente FEDER*

A distribuição dos projectos por regiões é, no conjunto das três linhas de acção, como se segue:

Quadro 73 - Distribuição Regional dos Projectos, por Linhas de Acção

	5.1	**5.2**	**5.3**	**Total**
R. Norte	41	9	2	52
R. Centro	23	20	2	45
R. L V T	30	19	3	52
R. Alentejo	25	6	2	33
R. Algarve	9	5	0	14
Total	128	59	9	196

Fonte: Subprograma Integrar

Destacam-se as Regiões do Norte e de Lisboa e Vale do Tejo que tiveram aprovados 27,3% e 26,3% dos projectos, respectivamente.

Os CRSS são, em qualquer região as entidades que promovem maior número de projectos. São, no entanto muito reduzidos como entidades executoras.

Quadro 74 - Entidades Promotoras por Região

		Entidades Promotoras			
		IEFP	**CRSS**	**Autarquias**	**Outras Entidades**
	Proj. Financiados				
R. Norte	52	7	38	7	---
R. Centro	45	15	26	4	---
R. L. V. T.	53	8	37	3	4
R. Alentejo	33	5	22	6	---
R. Algarve	14	4	10	---	---
Total	196	39	133	20	4

Fonte: Subprograma Integrar, Relatório Final, Setembro 2002

Relativamente às Entidades Executoras por tipos, as Associações sem Fins Lucrativos apresentam um peso muito significativo (52,04%), seguidas das Cooperativas, com 15,31%, as Misericórdias (11,73%), os Centros Sociais e Paroquiais (10,71%), as Autarquias (7,14%) e as restantes apresentando valores residuais, como é o caso dos CRSS (apenas 1,53%).

Quadro 75 - Tipo de Entidade Executora

Tipo de Entidade		**N.º**	**%**
1	Associações sem fins lucrativos	102	52,04
2	Misericórdias	23	11,73
3	Centros Sociais e Paroquiais	21	10,71
4	CRSS	3	1,53
5	Autarquias	14	7,14
6	Cooperativas	32	15,31
7	Fundações	3	1,53
	Total	196	100,00

Fonte: Subprograma Integrar, Relatório Final, Setembro 2002

Os projectos apoiados no âmbito da Medida 5 têm diversas rubricas elegíveis, conforme o tipo de intervenção solicitado. Beneficiaram de aquisição de equipamento, 127 projectos; foram construídos de raiz 94 equipamentos e adaptados e/ou remodelados 65. 52 Instituições viram o seu projecto técnico financiado e 28 tiveram co-financiado o seu funcionamento pelo prazo de dois anos, conforme se pode confirmar no quadro que se segue.

Quadro 76 - Projectos, segundo o Tipo de Intervenção

Tipo de Intervenção	N.º de Projectos
Projecto Técnico	52
Aquisição de terreno	5
Aquisição de infra-estruturas	9
Construção de raiz	94
Adaptação/Remodelação de instalações	65
Aquisição de equipamento	127
Funcionamento na fase de arranque (até 2 anos)	28

Fonte: Subprograma Integrar, Relatório Final, Setembro 2002

Capítulo 4 – Rendimento Mínimo Garantido - RMG

4.1 – Fundamentos

A generalização entre os países da União Europeia, das políticas do Rendimento Mínimo Garantido prende-se, fundamentalmente, com a verificação da existência de níveis intoleráveis de pobreza e de exclusão social, níveis esses que, pelo menos em potência, podem provocar profundas fracturas sociais e, como tal, deslegitimar o próprio modelo político que caracteriza estas sociedades.
As políticas do RMG tentam assim, simultaneamente, satisfazer as necessidades básicas dos indivíduos, sob a forma de uma prestação pecuniária e organizar uma série de instrumentos que facilitem a inserção laboral e social, quer em termos individuais, quer em termos familiares, o que representa uma mudança em termos de políticas sociais não só nos objectivos que se propõe alcançar como, também, na forma como o tenta fazer, sendo que ambas estas dimensões são, nesta medida concreta, indissociáveis.

Criado pela Lei n.º 19-A/96 de 29 de Junho, institui-se então uma prestação do regime não contribuitivo e um programa de inserção social, aliás à semelhança de grande parte dos outros países da União Europeia, ou seja, para além da atribuição da prestação pecuniária, a Lei n.º 19-A/96 faz depender a sua atribuição não só das condições económicas do requerente mas também, de condições de natureza pessoal e de condições procedimentais, o que significa tratar-se de um direito condicional.

No que respeita às condições pessoais, elas são de três tipos: segundo o Artº 5º, alínea a), é necessário ter residência legal em Portugal; de acordo com o mesmo Artº, alínea d) o requerente tem de demonstrar disponibilidade para requerer outras prestações de segurança social que sejam devidas, bem como para exercer o direito de acção para cobrança de dívidas e, de acordo com o mesmo Artº, alínea c) aceitar o compromisso expresso no sentido de subscrever e prosseguir o programa de inserção previsto na lei, nomeadamente, através de uma disponibilidade activa para o trabalho ou para se integrar em acções de formação ou de inserção profissional.

De acordo com o Artº 7º, § 1, o montante da prestação pecuniária é calculado segundo a técnica de prestação diferencial sendo igual à diferença entre o valor do rendimento mínimo correspondente à composição do agregado familiar e a soma dos rendimentos daquele agregado. O seu montante encontra-se indexado à pensão social do regime não contribuitivo da segurança social e varia de acordo com a composição do agregado familiar do titular do direito, sendo o seu montante, de acordo com o Artº 8º, por cada indivíduo maior até ao segundo, equivalente à pensão social por inteiro; por cada indivíduo maior a partir do terceiro, 70% daquele montante e, 50% por cada indivíduo menor, independentemente do seu número.

Trata-se de uma medida em que a responsabilidade é partilhada quer entre os beneficiários e o Estado, quer entre o Estado e instâncias da sociedade civil, resultando a sua execução de um trabalho de parceria, ou seja, a prestação pecuniária só é recebida caso se aceite um programa de inserção.

A Lei do RMG, cria pois um dever, o programa de inserção social e um direito, ao instituir uma prestação do regime não contribuitivo, este um direito de um novo tipo,

que representa, quer para o Estado, quer para as entidades envolvidas na sua aplicação, ou mesmo para os seus beneficiários, um importante e significativo desafio.

Enquanto política que visa combater as situações de pobreza e exclusão social, o RMG incorpora dois tipos de conceitos: por um lado, ao estabelecer uma prestação pecuniária destinada a garantir um mínimo de recursos que assegurem a subsistência, o RMG remete para o conceito de pobreza absoluta, por outro lado, e porque propõe um programa de inserção cuja definição apriorística é vaga e aberta e, como tal, tem um carácter variado e, com várias dimensões possíveis, remete para o conceito de exclusão social e para a sua multidimensionalidade.

4.2 – Os benefícios

Os benefícios do RMG são grandes para os beneficiários da medida e para os próprios serviços na forma como estes têm que se organizar:

- Garantia de um mínimo de recursos que assegurem a subsistência;
- Reinserção social de indivíduos excluídos;
- Inserção económica;
- Resposta à crescente incapacidade dos mecanismos tradicionais, em termos de políticas sociais;
- Reafirmação do Estado como garante da coesão social;
- Partilha de responsabilidades entre os beneficiários e o Estado;
- Corresponsabilização do Estado com a sociedade civil e os destinatários na gestão da Medida;
- Aceitação de um programa de inserção entre o beneficiário e o Estado e instâncias da sociedade civil;
- Partilha de saberes, poderes e capacidades de acção entre organismos públicos e privados.

4.3 – A gestão, o acompanhamento, a avaliação

As estratégias definidas para o desenvolvimento da medida RMG situam-se a nível da:

Defesa de direitos e promoção de desenvolvimento.
Intervenção na multidimensionalidade das causas de desinserção do indivíduo e/ou famílias em função da promoção de integração sócio-económica e desenvolvimento global.

Corresponsabilização do Estado com a sociedade civil e os destinatários na gestão da Medida numa relação contratual integrando meios accionados pelo Estado, pela sociedade e pelo indivíduo.

Territorialização da Medida que permite a articulação entre inserção individual e familiar e processos de desenvolvimento social favorecedores da criação de condições e recursos necessários à inserção.

Partilha de saberes, poderes e capacidades de acção entre organismos públicos e privados, entre técnicos e cidadãos não técnicos, no reconhecimento e valorização da construção colectiva em função de objectivos comuns.

A atribuição da prestação implica duas instâncias: o Centro Regional de Segurança Social e a Comissão Local de Acompanhamento (CLA) que, segundo o Artº 16º tem, por regra, uma base municipal (caso se justifique pode ser definida por referência às freguesias) e integra, obrigatoriamente, elementos em representação dos organismos públicos responsáveis, na respectiva área territorial, pelos sectores da segurança social, do emprego e formação profissional, de educação e da saúde. Podem ainda integrar a CLA elementos de outros organismos públicos, caso das autarquias locais, das instituições particulares de solidariedade social e de outras entidades sem fins lucrativos, como sejam associações empresariais e sindicais. Cabe ao Centro Regional de Segurança Social a decisão quanto ao deferimento ou indeferimento da prestação pecuniária e à CLA a aprovação dos programas de inserção, de acordo com o Artº 15º.

Para fazer face ao desafio que a aplicação da Lei representa, a opção do governo foi de promover um período de aprendizagem social, um período em que já se executasse, de forma localizada, a medida, em que se experimentasse, o conceito. Esta aprendizagem no terreno assumiu a forma de projectos piloto e teve a duração de um ano, para que no dia 1 de Julho de 1997 se generalizasse o direito ao RMG a todos os indivíduos que cumprissem os requisitos necessários (Artº 20º da Lei n.º 19-A/96).

4.4 – O financiamento

O RMG, incluindo os benefícios financeiros, os programas de inserção e os custos administrativos é totalmente financiado pelo Orçamento de Estado tal como os outros esquemas não-contribuitivos.
As despesas anuais são, conforme se seguem no quadro 77.

Quadro 77 – Despesas com a Prestação RMG, a preços correntes na Segunda Metade da Década de 90, 1997-2000 (10^3 €)

1997	**1998**	**1999**	**2000**
48 658	197 195	277 396	266 797

Fonte: IGFSS

No ano de 2000, verifica-se um decréscimo na despesa, em relação ao ano anterior, o que revela, por parte da Medida, capacidade de inserção dos beneficiários os quais, dessa forma deixam de ter direito à prestação pecuniária.

4.5 – As parcerias

O trabalho de parceria, assume no RMG uma importância absoluta, pelo que já aqui foi dito.
Em 2000, a nível nacional, fazem parte das 323 CLA existentes 6114 parceiros, sendo 1292 parceiros obrigatórios e os restantes 4822 não obrigatórios.

Merece destaque a participação das Juntas de Freguesia, que representam cerca de 39,4% do total de parceiros não obrigatórios, o que aliás vem na tendência de anos anteriores. Cerca de 45% (das 4 221 existentes a nível nacional) constituíram-se como parceiros das CLA.

Maior participação é das Câmaras Municipais, das quais são excepção apenas cinco: Meda, Nelas, Viseu, Vidigueira e Vila do Bispo.

Como parceiros não obrigatórios, destaca-se ainda o peso assumido pelas IPSS (18,8%), seguidas das Misericórdias (5,7%) e das Mutualidades (0,4%, valor que encontra explicação no facto de o universo destas entidades ser mais reduzido). No conjunto, tal como no ano anterior, as entidades na área de intervenção social assumem o valor de 25% do total dos parceiros não obrigatórios.

As Associações Sindicais detêm um peso de 11,3%. Outras entidades, nas quais se incluem as Associações de Desenvolvimento Local, os Grupos Recreativos, os Bombeiros Voluntários, a Cruz Vermelha Portuguesa, as Associações de Formação Profissional, bem como organismos públicos como o Instituto de Reinserção Social (IRS), as Direcções Regionais de Agricultura, o INATEL, entre outros, representam 16%.

As Associações Empresariais continuam a ser os parceiros não obrigatórios com menor representatividade (apenas 2,1%), apesar da importância que adquirem no contexto da inserção profissional dos beneficiários.

A distribuição de parceiros não obrigatórios por região é a seguinte:

Quadro 78 - Distribuição Regional dos Parceiros não Obrigatórios das CLA, Dezembro 2000

Regiões	Câmaras	%	Junt Freg.	%	IPSS	%	Miseric.	%	Mutualid	%	Ass Emps	%	Ass Sind	%	Outros	%	Total
Nacional	301	6,2	1899	39,4	907	18,8	274	5,7	18	0,4	101	2,1	544	11,3	778	16,1	4822
Norte	66	6,5	411	40,6	133	13,1	58	5,7	6	0,6	26	2,6	117	11,6	195	19,3	1012
Centro	98	6,0	652	40,2	296	18,2	87	5,4	4	0,2	58	3,6	175	10,8	253	15,6	1623
L.V.T	50	4,7	377	35,5	323	30,4	51	4,8	6	0,6	12	1,1	103	9,7	139	13,1	1061
Alentejo	42	7,6	234	42,2	84	15,1	46	8,3	1	0,2	4	0,7	85	15,3	59	10,6	555
Algarve	15	9,4	64	40,0	27	16,9	11	6,9	0	0,0	1	0,6	22	13,8	20	12,5	160
Açores	19	5,8	126	38,4	37	11,3	19	5,8	0	0,0	0	0,0	31	9,5	96	29,3	328
Madeira	11	13,3	35	42,2	7	8,4	2	2,4	1	1,2	0	0,0	11	13,3	16	19,3	83

Fonte: IDS – CNRM, Dezembro 2000**,** in Relatório Anual Dezembro 2000, IDS, Novembro 2001

Como se verifica, a Região Centro é aquela que apresenta o maior número de entidades parceiras sem carácter obrigatório, aliás à semelhança de anos anteriores. Seguem-se as Regiões de Lisboa e Vale do Tejo e do Norte.

Na Região de Lisboa e Vale do Tejo destaca-se a participação das IPSS e na Região Alentejo salienta-se a participação das Juntas de Freguesia, das Misericórdias e das Associações Sindicais, a par da participação das Juntas de Freguesia na Região Autónoma da Madeira, onde a participação dos municípios se destaca como a mais elevada na região.

Capítulo 5 – Programa de Apoio Integrado a Idosos – PAII

5.1 – Fundamentos

Este programa foi criado através de Despacho Conjunto, dos Ministérios da Saúde e do Emprego e Segurança Social, de 1 de Julho de 1994, publicado em DR n.º 166, de 20/07/94 – II Série, por proposta da Comissão Nacional para a Política da Terceira Idade (CNAPTI).
Estabeleceu-se então que "o Programa será desenvolvido por projectos e acções que constam do plano anual aprovado pelos Ministros da Saúde e do Emprego e da Segurança Social" (ponto n.º 3).

Ao abrigo do Programa foram criados os seguintes projectos:
Projectos de Promoção Local:

Serviço de Apoio Domiciliário - SAD, o qual, podendo englobar pessoas com dependência, visa a manutenção do idoso no seu ambiente, junto dos familiares, vizinhos e amigos. Preconiza-se o alargamento da cobertura existente, a extensão do apoio à totalidade das 24 horas, a melhoria da qualidade dos serviços prestados e a adequação do ambiente domiciliário às necessidades das pessoas idosas.

Centro de Apoio a Dependentes - CAD, são centros de recursos locais, de pequenas dimensões, abertos à comunidade, constituídos preferencialmente a partir de estruturas já existentes, assegurados por equipas multidisciplinares que prestam cuidados integrados a pessoas em situação de dependência, com vista à prevenção, reabilitação e sua inserção social.

Formação de Recursos Humanos - FORHUM, visa a formação de familiares, vizinhos, voluntários e outros elementos da comunidade, bem como a de profissionais, nomeadamente, das áreas da Acção Social e da Saúde, habilitando-os para a melhoria da prestação de cuidados.

Projectos de Promoção central:

Passes Terceira Idade, para a eliminação das restrições horárias aos Passes Terceira Idade nas áreas urbanas de Lisboa e Porto.

Serviço Telealarme - STA, é um sistema de telecomunicação que, ligando a pessoa a uma central, permite uma intervenção atempada em situação de emergência, a partir da rede de apoio determinada individualmente pelo aderente e que é accionada pela operadora do sistema.

Saúde e Termalismo, destina-se a pessoas com 65 anos e mais anos, que tenham rendimentos mensais iguais ou inferiores ao salário mínimo nacional e a quem o médico tenha prescrito tratamentos termais por motivos de saúde, os quais receberão uma comparticipação nas despesas de alojamento.

Em 20 de Setembro de 1994 eram iniciadas as actividades do PAII.

Em 1995, o PAII veio a atribuir também um subsídio ao então criado Programa Turismo de Terceira Idade, depois designado, nesse mesmo ano Programa Turismo Sénior.
.

5.2 – Os benefícios

Os benefícios para as pessoas idosas e suas famílias e a própria comunidade são:
- Autonomia do idoso no seu domicílio, com a adequação do ambiente domiciliário às suas necessidades;
- Reabilitação;
- Cuidados integrados a pessoas em situação de dependência;
- Formação inicial e em exercício de profissionais, voluntários, familiares e outras pessoas da comunidade;
- Postos de trabalho criados;
- Extensão do apoio domiciliário às 24 horas;
- Alargamento da cobertura existente dos serviços de apoio domiciliário;
- Ligação do idoso ao "Serviço Telealarme";
- Pequenas obras de adaptação das instalações (para o funcionamento das actividades);
- Trabalho integrado Saúde/Acção Social.

5.3 - A gestão, o acompanhamento, a avaliação

A gestão do Programa compete, segundo o estabelecido no Despacho Conjunto que o criou, a uma comissão de gestão integrada por representantes da CNAPTI que coordena e da Direcção-Geral da Acção Social e da Direcção-Geral da Saúde.

Com as alterações políticas, decorrentes das eleições legislativas de 1995 e a nova orgânica ministerial em que se regista a criação do Ministério da Solidariedade e Segurança Social, por Despacho Conjunto dos Ministérios da Saúde e da Solidariedade e Segurança Social de 4 de Julho de 1996, publicado no DR n.º 204, de 3/9/96 – II Série, mantendo-se as condições de execução e os objectivos do Programa, com a extinção da CNAPTI que transmite para a DGAS as funções consultivas, a comissão de gestão passa a ser constituída por dois representantes da DGAS e por dois representantes da Direcção-Geral da Saúde.

A nova comissão, para além de proceder à revisão de todos os documentos existentes, incluindo a elaboração de novos instrumentos reguladores das relações inter-institucionais, nomeadamente os protocolos com o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), Cruz Vermelha Portuguesa (CVP), Portugal Telecom (PT) e o Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores (INATEL), procedeu ainda à elaboração de regulamentos relativos ao funcionamento da própria Comissão de Gestão e aos Projectos SAD, CAD e FORHUM, definindo regras claras sobre o relacionamento entre as entidades promotoras e a Comissão.

Entretanto, o Despacho Conjunto n.º 259/97 da Ministra da Saúde e do Ministro da Solidariedade e Segurança Social, D.R n.º 192 de 21 de Agosto, II Série, regulamenta

os Projectos de Serviço de Apoio Domiciliário, Centro de Apoio a Dependentes e Formação de Recursos Humanos e estabelece que à comissão de gestão compete proceder à avaliação dos projectos do plano anual, nomeadamente através de acções de verificação e controlo físico, financeiro e contabilístico.
As entidades promotoras enviarão à comissão de gestão do PAII relatórios semestrais, relativos à avaliação da execução dos projectos, através de formulário próprio, até 30 de Junho e 31 de Dezembro de cada ano.

A avaliação, feita pela Comissão de Gestão do Programa PAII, decorreu assim dos dados constantes dos formulários de avaliação remetidos pelas entidades promotoras, o que obedeceu a um conjunto de critérios previamente definidos pela Comissão de Gestão, critérios gerais e critérios específicos. "Enquanto que, com os critérios gerais, se pretende sobretudo avaliar do impacto dos projectos em relação a parâmetros relevantes, para a Comissão de Gestão, com os critérios específicos pretende-se, nomeadamente, determinar a tipologia dos serviços prestados e a caracterização, quer dos prestadores de cuidados, quer da população alvo, bem como o seu grau de satisfação " (MS e MSSS, 1996, p. 12).

5.4 – O financiamento

De acordo com o Decreto-Lei 412/93, de 21/12, 25% dos resultados da exploração do JOKER são destinados a financiar projectos e acções de auxílio à população idosa carenciada.
Nestes termos, o despacho conjunto que criou o PAII, determina que, no início de cada trimestre, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa deverá afectar ao Programa o produto de 25% dos resultados líquidos do JOKER, apurados no trimestre anterior, não se alterando essas regras com o Despacho Conjunto de 4 de Julho de 1996.

As receitas do JOKER, distribuem-se assim, por anos:

Quadro 79 –Receitas do Joker, 1994-2000

Receitas	**Valor em contos**
Verbas de 1994	1.271.633
Verbas de 1995	1.432.975
Juros de 1995	50.395
Verbas de 1996	1.324.239
Juros de 1996	94.775
Verbas de 1997	1.295.514
Verbas de 1998	1.200.151
Remanescente 1996+1997	54.182
Verbas de 1999	981.471
Juros de 1999	39.231
Verbas de 2000	994.327
Juros de 2000	43.427

Fonte: PAII - Relatório de Actividades 2000

As despesas do PAII foram assim distribuídas ano a ano:

Quadro 80 - Despesas com o PAII na Segunda Metade da Década de 90 (em milhares de contos)

1995	1996	1997	1998	1999	2000
1.231.504	1.317.470	1.126.598	2.160.664	1.358.285	1.358.344

Fonte: PAII – Relatório de Actividades 2000

De acordo com o Relatório de Actividades 2000, "em termos orçamentais o PAII procede ao apuramento dos saldos de projectos já concluídos e não executados na sua totalidade.
Foram apurados em 2000 os seguintes saldos:
· 9680 contos do Plano Anual 1995;
· 29.060 contos do Plano Anual de 1996;
· 38.781 contos do Plano anual de 1997;
· 9806 contos do plano anual de 1998.

As despesas anuais encontram assim cobertura pela acumulação de valores não pagos nos respectivos anos, ou seja, as receitas do JOKER cobrem na totalidade as despesas do PAII, não havendo recurso a verbas de outra proveniência.

Conforme vimos atrás, o PAII desenvolve-se através de projectos de promoção local e central, os quais no seu conjunto "constituem medidas complementares e coordenadas para a prestação de cuidados integrados e inovadores à população idosa" (Despacho Conjunto n.º 259/97).

5.5 – Distribuição geográfica dos projectos de promoção local

A análise dos projectos de promoção local, que aqui é feita, tem por base os dados disponibilizados nas avaliações produzidas pela Comissão de Gestão anualmente. Temos, no entanto, que observar que nestas avaliações foram sendo alterados sensivelmente os critérios ao longo dos anos, o que dificulta a análise que aqui pretendemos fazer.

5.5.1 - Serviço de Apoio Domiciliário - SAD

Quadro 81 - Distribuição Geográfica dos Projectos SAD Avaliados, Ano a Ano

	1997	**1998**	**1999**	**2000**
Região Norte	5	4	4	15
Região Centro	14	13	3	11
Região L V T	10	10	8	19
Região Alentejo	1	2	5	7
Região Algarve	0	1	1	1
Açores	1	2	1	2
Madeira	0	1	0	1
Total	31	33	22	56

Fonte. Ministério da saúde; Ministério da Solidariedade e Segurança Social/M.TSS, Relatórios de Actividades

Para o ano de 1995 foram aprovadas verbas para 24 projectos SAD e no ano de 1996, foram apoiadas quarenta e sete instituições, na criação de raiz ou no desenvolvimento de serviços de apoio domiciliário já existentes. A avaliação feita relativamente a este ano não inclui, no entanto, vinte e duas entidades que, ou não foram ainda consideradas no relatório de actividades ou são instituições que ainda não iniciaram a prestação efectiva do serviço. Contudo, os dados disponíveis embora correspondendo a pouco mais de 50%, possibilitam, "retirar algumas conclusões e aferir dos benefícios e do sucesso dos projectos SAD, implementados no âmbito do Programa de Apoio Integrado a Idosos". (MS, MSSS, Outubro/1997, p.12)

Em 1997, tendo sido apoiados trinta e oito projectos, os projectos avaliados são trinta e um, como podemos confirmar no quadro 81.

No ano seguinte, foram aprovados trinta e seis projectos SAD, quer para implementação, quer para melhoria da rede existente. Tendo em conta que, segundo o Regulamento do PAII, as entidades promotoras podem iniciar as actividades até 12 meses a contar da data de aprovação do Plano Anual do PAII, a grande maioria dos projectos apenas iniciou as suas actividades durante o último trimestre, tendo mesmo alguns previsto o seu início apenas em 1999. Como podemos confirmar foram avaliados trinta e três projectos.

No Plano Anual de 1999, tendo sido aprovados trinta e nove projectos, só vinte e dois foram objecto de análise, por terem completado um ano de actividade em 1999.

Na avaliação feita em 2000, foram avaliados cinquenta e seis projectos SAD, projectos esses com, desde três meses a dois anos de existência, possuindo a maior parte um ano de desenvolvimento.

A Região de Lisboa e Vale do Tejo concentra, durante o período considerado, o maior número de projectos, seguida da Região Centro.

5.5.2 - Centro de Apoio a Dependentes - CAD

Quadro 82 - Distribuição Geográfica dos Projectos CAD Avaliados, Ano a Ano

	1997	1998	1999	2000
Região Norte	4	1	1	1
Região Centro	1	2	4	4
Região Lisboa e Vale do Tejo	5	3		1
Região Alentejo				1
Região Algarve				
Açores	2	2		
Madeira				
Total	12	8	5	7

Fonte. Ministério da Saúde; Ministério da Solidariedade e Segurança Social/M.TSS, Relatórios de Actividades PAII

A informação disponível referente ao ano de 1996, resulta da avaliação feita no âmbito do PAII e parte dos dados remetidos por cada uma das entidades promotoras, com excepção de 6, cuja avaliação ou está ainda por fazer ou respeita a instituições

que ainda não iniciaram a prestação efectiva do serviço. No entanto, "na medida em que os dados disponíveis correspondem a mais de 64% dos projectos em curso, afigura-se desde já possível retirar algumas conclusões e aferir dos benefícios dos projectos CAD, implementados no âmbito do Programa de Apoio Integrado a Idosos". (MS, MSSS, Outubro/97, p.22).
Nesse ano foram apoiadas dezassete instituições na criação de raiz ou desenvolvimento de serviços já existentes de apoio a dependentes.

Em 1997 estavam em curso quinze projectos CAD. Foram avaliados doze, o ano em que mais projectos foram avaliados.

Em 1998 foram aprovados sete projectos CAD, mas apenas dois conseguiram iniciar actividades nesse ano. A avaliação feita baseou-se em oito projectos, sendo dois de 1998 e seis referentes a anos anteriores.

No ano seguinte, dos treze CAD aprovados, apenas cinco foram avaliados, por serem os únicos que satisfaziam os critérios definidos para o relatório desse ano (completar um ano de execução em 1999).

Dos projectos CAD avaliados no período de 1997 a 2000, a Região Centro foi a que concentrou maior número, seguida da Região de Lisboa e Vale do Tejo.

5.5.3 - Formação de Recursos Humanos - FORHUM

Quadro 83 - Distribuição Geográfica dos Projectos FORHUM Avaliados, Ano a Ano

	1997	1998	1999	2000
Região Norte	2		1	4
Região Centro	5	2	3	6
Região Lisboa e Vale do Tejo	6	3	6	6
Região Alentejo	1	2	2	3
Região Algarve				
Açores	2	2		
Madeira				
Total	16	9	12	19

Fonte. Ministério da saúde; Ministério da Solidariedade e Segurança Social/M.TSS, Relatórios de Actividades

Em 1996 candidataram-se a este projecto vinte e uma entidades, cinco oficiais, uma da área da acção social e quatro da área da saúde. As restantes foram IPSS e Misericórdias. Apenas treze realizaram acções de formação, sendo que uma instituição não respondeu.

Foram realizadas trinta e uma acções de formação, treze destinadas a prestadores de cuidados formais e dezoito a prestadores de cuidados informais.

No ano seguinte, foram desenvolvidos dezassete projectos FORHUM, na maioria sob a responsabilidade de Instituições de Solidariedade Social. Dezasseis foram, como podemos ver, avaliados.

Em 1998 foram aprovados quinze projectos, tendo apenas três realizado acções de formação durante esse ano.

No ano seguinte, as acções de formação foram maioritariamente de âmbito local (92%) e só 8% de âmbito regional. A avaliação recaiu em doze projectos, abrangendo setecentos e oitenta e dois (782) formandos.

Em 2000**,** foram analisados dezanove projectos, seis com um ano de execução e treze concluindo as suas actividades.
A Região de Lisboa e Vale do Tejo apresenta o maior número de projectos no período em análise, seguida da Região Centro.

5.6 – Referências aos projectos de promoção central

5.6.1 - Passes Terceira Idade

Este projecto "visa eliminar as restrições horárias verificadas nos transportes das áreas urbanas e sub-urbanas de Lisboa e do Porto, servidas pelas coroas dos passes sociais, fomentando a mobilidade das pessoas idosas, a manutenção da sua integração social e a participação na vida activa" (MS, MSSS, 1997, p. 33), pelo que, o PAII passou a suportar os encargos estimados decorrentes da perda de receitas por parte das empresas que operam naquelas áreas pela emissão de um maior número de "Passes Terceira Idade".

Depois de feitas estimativas pela Direcção Geral dos Transportes Terrestres-DGTT, dos encargos a suportar e depois de aprovadas as compensações a atribuir, em Plano Anual do PAII, foram celebrados protocolos entre a CNAPTI e cada um dos representantes das empresas e foi implementado o projecto.

Das onze empresas envolvidas, sete iniciaram esta nova modalidade de Passes Terceira Idade em 1 de Janeiro de 1996 e as restantes em 1 de Abril do mesmo ano.

Com a eliminação das restrições horárias, alterou-se a relação das pessoas idosas com os transportes colectivos - que estas consideravam discriminatória - permitido-lhes agora uma maior mobilidade e a participação em diversas actividades, familiares, sociais, recreativas e de saúde.

5.6.2 - Serviço Telealarme – STA

O STA é uma resposta destinada a apoiar, no domicílio, prioritariamente pessoas em situação de dependência física, mental ou social, na área das telecomunicações, "contribuindo para a promoção da sua autonomia, no âmbito do objectivo mais amplo de um apoio familiar integrado." (MS, MSSS, 1997, p.35)

Deve, portanto, estar integrado num conjunto de respostas que visam a promoção da autonomia da pessoa no seu domicílio e, em conjugação com a rede social local

constitui um factor de rapidez, rentabilidade de esforços e eficácia na resposta adequada à necessidade emergente.

A rede social local é composta por elementos formais e informais. Na rede formal incluem-se bombeiros, PSP, GNR, Cruz Vermelha Portuguesa, hospital, centro de saúde, médico particular e todos os actores sociais que constituam resposta às necessidades das pessoas; nos elementos informais incluem-se a rede de vizinhança, os voluntários e os familiares.

O PAII é a entidade promotora e responsável pelo projecto, a PT é responsável pela instalação e assistência técnica ao equipamento central e terminal e a CVP responsável pelo funcionamento da central de TeleAlarme.

Pelas suas características, o STA pode ajudar a relacionar a pessoa com o mundo exterior, particularmente com os familiares e a comunidade, alertando e informando os intervenientes sociais, de forma a permitir uma resposta adequada às necessidades sociais e de saúde e dinamizando as ajudas e cuidados a prestar em cada situação concreta. Constitui pois, um suporte importante para a manutenção das pessoas idosas ou das pessoas em situação de dependência, no domicílio e pode contribuir para a sua segurança, diminuindo o isolamento e proporcionando uma pronta intervenção em situações de emergência.
Pode também contribuir para a afirmação da pessoa como cidadão de pleno direito e para a desinstitucionalização ou redução dos internamentos que possam ser substituídos por serviços que prestem apoio domiciliário.

5.6.3 - Saúde e Termalismo

O projecto Saúde e Termalismo tem como objectivo, permitir à população idosa de menores recursos financeiros o acesso a tratamentos termais, o contacto com um meio social diferente e a prevenção do isolamento social.

Teve início em Outubro de 1995, depois da celebração de protocolo entre a CNAPTI e o INATEL e homologação pelo Ministro do Emprego e Segurança Social, em 95/06/31, para vigorar no decurso de 1995, sendo a organização e gestão do projecto da responsabilidade do INATEL.

Em 1996, foi celebrado novo protocolo entre a CNAPTI e o INATEL e homologado pelo Ministro da Solidariedade e Segurança Social, em 96/05/23 e alargado o projecto a outras Termas (Caldas da Felgueira, Caldas de Vizela, Caldelas, Monfortinho, Piedade e Vidago). No âmbito desse protocolo e como já tinha sido inicialmente estabelecido, a CNAPTI, pagaria ao INATEL, com recurso às verbas do JOKER, o montante de esc. 40.000$00, por cada pessoas abrangida, correspondente à estada de 14 dias, em regime de pensão completa.

Foram também previstos novos períodos de funcionamento – 12 turnos – de 16 de Abril a 30 de Novembro de 1996, continuando as condições de acesso a ser as mesmas, ou seja:

- Ter idade igual ou superior a 65 anos;

- Dispor de receita médica passada pelo médico de família, que indique expressamente a necessidade de tratamentos termais;
- Auferir um rendimento mensal e/ou receber uma pensão de valor igual ou inferior ao salário mínimo nacional.

Para esse ano, foi previsto que pudessem recorrer ao projecto, 3 200 beneficiários idosos, dos quais 800 a Centros de Férias – Termas de Entre-os-Rios (entretanto retirada desse ano, por motivo de obras) e Manteigas e 2 400 às restantes Estâncias Termais.

Em 1997**,** o projecto foi reformulado, foi-lhe atribuída uma nova designação "Saúde e Termalismo Sénior" e introduzidas algumas alterações.

Nesse ano, o projecto decorreu em dois períodos, de 17 de Junho a 29 de Julho e de 16 de Setembro a 14 de Outubro. As estadas são de 15 dias.

O custo da estada foi calculado com base no montante da pensão mensal auferida por cada idoso, existindo três escalões:

Quadro 84 – Escalões de Rendimento e Valor a pagar pelo Utente

Rendimento mensal	**valor a pagar pelo utente**
Igual ou inferior ao montante da pensão mínima do regime geral	Esc. 19.600$00
Superior à pensão mínima do regime geral e inferior ao salário mínimo nacional	Esc. 28.000$00
Superior ao salário mínimo nacional	Esc. 40.600$00

Fonte; PAII, Relatório de Actividades 1997/98

Só em 1998, por Despacho Conjunto n.º 272/98 de 30 de Junho, foi criada a comissão de acompanhamento com o objectivo de agilizar a articulação entre a Comissão de Gestão do PAII e o INATEL.

5.6.4 - Turismo Terceira Idade e Turismo Sénior

Estes programas não são da responsabilidade do PAII, mas, dado que se destinam a proporcionar às pessoas com 65 e mais anos, um programa de férias em locais turísticos fundamentalmente no litoral do país, permitindo uma melhor mobilidade e convívio das pessoas idosas, foi-lhes atribuída uma comparticipação financeira por verbas do JOKER.

Criado em 1995, o Programa Turismo para a Terceira Idade, passou a designar-se de Turismo Sénior a partir de Outubro desse mesmo ano.

Trata-se de um programa promovido pelos Ministérios do Emprego e da Segurança Social e pelo Comércio e Turismo (Min da Economia), organizado e gerido pelo INATEL em que os participantes suportam 50% do custo do programa, sendo os restantes 50% financiados em partes iguais por aqueles Ministérios e, apesar deste

projecto não se inscrever no conjunto dos projectos da responsabilidade do PAII, este comparticipou no seu financiamento até 1998.

No período de 1997/98, o Programa Turismo Sénior foi alargado às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e ao intercâmbio com Espanha. E foi também iniciado o contacto com o Turismo Sénior do Brasil, o que possibilitou a deslocação de um grupo de pessoas idosas portuguesas àquele país em Novembro de 1998.

Capítulo 6 - Programa Ser Criança

6.1 – Fundamentos

O programa Ser Criança foi criado em 1995, pelo Despacho n.º 26/MSSS/95, de 28 de Dezembro, "para o apoio a projectos especiais destinados a crianças carenciadas, incluindo os referentes à recuperação e educação especial das crianças com deficiência", conforme Decreto-Lei n.º 314/94, de 23 de Dezembro.

Contou, na sua concepção com o estudo "Crianças em Risco", elaborado com o propósito de conceptualizar a problemática, caracterizar factores de risco, bem como contextualizar no território nacional a dimensão do fenómeno e identificar grupos especialmente vulneráveis, definindo algumas pistas de intervenção" (DGAS, 1998, p. 1), " um trabalho de pesquisa sobre os factores limitativos de um são desenvolvimento das crianças e da identificação de indicadores que indiciem situações potencialmente desfavoráveis ao desenvolvimento infantil numa perspectiva sócio-familiar" (Penha, Maria Teresa, 1996, p. 9),

O seu quadro referencial assenta na Convenção dos Direitos da Criança e constitui como grandes princípios a observar na concepção e desenvolvimento dos projectos :
Participação das crianças e das famílias como agentes do seu próprio processo de mudança por forma a incentivar todas as suas formas próprias de expressar e favorecer a consciência do EU, fomentar a comunicação, reconhecer o direito à palavra e promover a tomada de iniciativas e responsabilidades.

Parceria interinstitucional e intersectorial, propiciando a cooperação e a abordagem multidimensional implícita no fenómeno das crianças em risco.

Envolvimento comunitário através dos seus recursos formais, com particular destaque para os que convergem para a infância e das redes informais locais de inter-ajuda.

Inovação que se traduz na introdução/intensificação de metodologias qualitativas, participativas, activas, pedagógicas e flexíveis, da qual resultam acções claramente diferenciadas das tradicionais, provocando um crescendo no envolvimento da sociedade civil, no incentivo ao relacionamento intenso entre os vários sectores e organismos, à cooperação entre os mesmos, à multidisciplinaridade e produção de conhecimento.

Deste modo, o Programa Ser Criança afirma-se como um espaço privilegiado de inovação e experimentação de novas respostas, numa perspectiva de intervenção concertada e complementar com outros programas de promoção dos direitos e de igualdade de oportunidades para todos os cidadãos.

Tem âmbito nacional e concretiza-se através de projectos especiais de incidência comunitária, que actuem preventivamente sobre factores de risco social e/ou deficiência evitando o seu surgimento, agravamento e consequências, pelo que, numa perspectiva de prevenção e actuação precoce, considerou-se como população prioritária as crianças até seis anos, em situação de carência e/ou com deficiência e as

respectivas famílias, procurando-se promover condições para o desenvolvimento global da criança.

Com o Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio, que define a estrutura orgânica do Ministério do Trabalho e da Solidariedade criando o Instituto para o Desenvolvimento Social, IDS, em cujas atribuições se inclui, entre outras, a promoção e gestão de programas destinados à infância, juventude, família e comunidade e todos os que visem o desenvolvimento social, as funções que pelo Despacho n.º 26/MSSS/95 cabiam à DGAS, passam por Despacho n.º 3664/99 de 23/02/99 a constituir competências do IDS e, com o Despacho n.º 3269/2000 de 10 de Fevereiro que cria o Novo Regulamento do Programa Ser Criança, alargou-se para os 18 anos, (sem prioridade para as crianças até 6 anos) a faixa etária de abrangência do Programa, com a possibilidade de concretização de projectos para jovens que se encontrem em situação de risco social ou que apresentem alterações de comportamento nomeadamente evidenciando condutas anti-sociais ou desviantes, conforme o previsto na Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Risco, Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro. O parecer das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em Risco e/ou dos Conselhos Locais de Acção Social (quando existam) tornam-se fundamentais nos processos de candidatura dos projectos.

6.2 – Os benefícios

Como benefícios, podem-se apontar os seguintes:

- Resolução de problemas de comportamento desviantes;
- Resolução de problemas de instabilidade familiar;
- Criação de condições familiares e comunitárias para o desenvolvimento global da criança;
- Integração familiar da criança/jovem;
- Integração na escola;
- Integração social da criança/jovem.

6.3 - A gestão, o acompanhamento, a avaliação

A gestão e coordenação central foi da responsabilidade da Direcção Geral da Acção Social, DGAS de 1996 a 1998. Desde 1999 essa responsabilidade passou a ser, como vimos, exercida pelo Instituto para o Desenvolvimento Social, IDS o qual, por Despacho n.º 3664/99 de 23/02/99 passou a constituir competências suas, as previstas para a DGAS no Despacho n.º 26/MSSS/95, entre elas, avaliar a execução dos projectos aprovados e conceder apoio técnico e administrativo à Comissão de Acompanhamento.

Com o Despacho n.º 3269/2000 de 10 de Fevereiro, é extinta a Comissão de Acompanhamento do Programa, passando esse acompanhamento a ser da responsabilidade da Comissão Nacional de Protecção das Crianças e Jovens em Risco, à qual cabe:

Emitir parecer sobre o regulamento para execução dos objectivos enunciados;

Emitir parecer sobre o plano de acção anual apresentado pelo IDS;

Acompanhar globalmente a execução do plano, em especial no que concerne à avaliação dos resultados;

Apresentar sugestões e emitir os pareceres que lhe forem solicitados.

Estabelece-se também que o acompanhamento dos projectos é feito pelo Instituto de Desenvolvimento Social, IDS, cabendo-lhe:

O acompanhamento e controlo técnico-pedagógico e financeiro dos projectos aprovados, em articulação com os serviços de segurança social e ainda, que:

"Os Projectos devem integrar a componente avaliação de forma sistemática, privilegiando-se as dimensões: diagnóstico inicial (situação de partida), execução, resultados e impactes.

A avaliação deve ser parte integrante dos planos de acção anuais e como tal ser objecto de planificação, sempre referenciada aos objectivos anuais, globais e específicos, das diferentes áreas de intervenção.

Nos relatórios de avaliação devem estar referenciados os contributos dos parceiros por acção e tanto quanto possível quantificados (…)". (Artigo n.º 20), devendo as entidades promotoras apresentar ao Instituto para o Desenvolvimento Social, no final de cada projecto, um relatório final, de acordo com formulário próprio, contendo elementos de natureza qualitativa e quantitativa que permitam a avaliação de resultados, processos, metodologias e impactes.

Tendo em conta os dispositivos legais a que fizemos referência, a avaliação da execução dos projectos foi feita pelo IDS, incluindo para o período de 1997/1998 e, "tomará os inputs, a adequabilidade das acções, os resultados e os produtos já encontrados nesta etapa intermédia dos projectos, ou seja, a eficiência dos 88 projectos, implementados em 1997, sujeitos ao sistema de "Acompanhamento e Avaliação adoptado". (IDS, 2001, p. 41)

6.4 - O financiamento

Conforme determina o Decreto-Lei 314/94, de 23 de Dezembro, "30% do resultado líquido obtido com a venda de lotaria instantânea será afectado a projectos especiais de apoio a crianças carenciadas, incluindo os referentes à recuperação e educação especial de crianças com deficiência" (do preâmbulo), pelo que, "30% do resultado líquido da lotaria instantânea serão entregues trimestralmente ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, que assegurará o respectivo controlo financeiro, nos termos da legislação aplicável" (§ 8).

De acordo com o Regulamento de Execução do Programa, os projectos são co-financiados até 80% dos custos elegíveis. Estes 80% não abrangem as remunerações do pessoal do quadro da entidade promotora.

As Despesas, ano a ano são, como se pode verificar no quadro seguinte:

Quadro 85 – Despesas com os Projectos Ser Criança, 1996 – 2000

1996	1997	1998	1999	2000
25.609	477.328	818.124	902.815	618.084

Fonte: IGFSSS, in Intranet S.S.

6.5 - Distribuição geográfica dos projectos

No período de 1996 a 1998, a Região Norte, com sessenta e um projectos, é a região que apresenta maior número de projectos, seguindo-se a Região de Lisboa e Vale do Tejo com vinte e oito, Centro com vinte e cinco, Região Autónoma da Madeira com oito, Algarve e Região Autónoma dos Açores com sete e Alentejo com seis.

Quadro 86 - Dados Globais sobre o Programa, 1996-1998

	1996	1997	1998
Projectos aprovados	42	88	12
Concelhos abrangidos	28	52	12
Entidades promotoras	41	82	12
Parceiros	160	328	78
Crianças	6728	6776	298
Famílias	“	3433	75

Fonte: IDS, Programa Ser Criança, Avaliação Intermédia 1997/1998

Neste período, o Programa materializou-se em cento e quarenta e dois (142) projectos, distribuídos por todo o país, incluindo as regiões autónomas, e por sessenta e dois concelhos. As entidades promotoras, públicas e privadas, totalizaram cento e vinte e sete (127), destacando-se as Instituições Privadas de Solidariedade Social (IPSS).
Ao nível das parcerias registou-se uma especial representatividade dos sectores da saúde, da educação e da segurança social. Desenvolvendo uma estratégia de base multidimensional em parceria, envolveu trezentos e dezoito (318) parceiros, com maior representação da saúde, da educação e da segurança social, mas envolvendo também uma forte adesão do poder local e, numa prática de interdisciplinaridade, envolveu quatrocentos e sessenta e dois (462) técnicos de diversas formações.

No ano de 2000, assistiu-se a duas candidaturas (Fevereiro e Junho), sendo a candidatura de Junho aquela em que um maior número de projectos se candidatou – duzentos e trinta e quatro (234) projectos contra noventa e três (93) em Fevereiro/2000. Foram aprovados quarenta e três (43) projectos relativos à candidatura de Fevereiro (46%) e cinquenta e dois (52) à candidatura de Junho (22%).

Por regiões, a Região Norte é aquela que apresenta maior n.º de candidaturas (31), seguida da Região Centro com vinte e oito; a Região de Lisboa e Vale do Tejo regista vinte candidaturas, seguida do Alentejo com sete, Algarve e Açores, ambas com quatro e a Madeira com uma candidatura aprovada.

Os projectos aprovados propuseram-se actuar sobretudo em zonas urbanas e em zonas mistas.

Capítulo 7 – Programa Rede Social

7.1 - Fundamentos

"Designa-se por rede social o conjunto das diferentes formas de entreajuda, bem como das entidades particulares sem fins lucrativos e dos organismos públicos que trabalham no domínio da acção social e articulem entre si e com o Governo a respectiva actuação, com vista à erradicação ou atenuação da pobreza e exclusão social e à promoção do desenvolvimento social" (Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18/11/97, ponto 1).

A Rede Social assenta numa filosofia global que decorre do princípio da solidariedade e materializa-se num conjunto de princípios mais específicos: da integração, articulação, subsidariedade, inovação e participação.

Quando se fala do princípio da **integração**, o desafio que se coloca à Rede Social é o de "ser capaz de integrar as várias medidas de política, os instrumentos existentes ao nível dos vários sectores, numa acção concertada e coerente de desenvolvimento local, partindo do estabelecimento de formas dinâmicas de parceria". (MTS, 2000, p.5.4)

O princípio de **articulação** releva "a necessidade de articular numa parceria efectiva e dinâmica a intervenção social dos diferentes parceiros com actividade num determinado território" (id, p. 5.5)

A **subsidariedade** é entendida (Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97) como uma lógica de resolução dos problemas nas instâncias de âmbito mais reduzido, sempre que possível, evitando a sua transferência para instâncias de âmbito mais amplo e garantindo, por outro lado, o apoio destas às primeiras, sempre que necessário.

A **inovação** nos processos de trabalho é imprescindível face à emergência de novas problemáticas e às mutações sociais que ocorrem nas sociedades a um ritmo acelerado.

A **participação** das populações é essencial nos processos de desenvolvimento que as visam.

Em Abril de 1999 é aprovado em reunião do Grupo de Acompanhamento do Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, o Programa Piloto da Rede Social, definindo os princípios, metodologias, linhas de intervenção e produtos que o informam, o qual será lançado em 1999/2000.

O Programa assenta em dois eixos: o desenvolvimento da cultura de parceria, em que as autarquias deverão assumir um papel de dinamização fulcral e na promoção do desenvolvimento social local (concelhio, das freguesias e dos bairros), pela introdução de dinâmicas de planeamento estratégico, para atingir os seus objectivos, pois "a Rede Social deve contribuir para tornar efectiva a complementaridade das várias medidas de política, para a unificação de esforços e recursos e para a integração de projectos

de diferentes parceiros locais, numa acção concertada e coerente de desenvolvimento local" (Castro, José – IDS, 2000, p. 14).

São abrangidos quarenta e um concelhos piloto, com a duração de um ano, durante o qual deverão ser criados os Conselhos Locais de Acção Social (CLAS) e aprovado o respectivo regulamento e plano de trabalho, numa primeira fase de planificação, e, numa segunda fase de execução, produzido e apresentado um diagnóstico de base territorial e um plano de desenvolvimento social.
A selecção dos concelhos para esta fase experimental do programa de implementação assentou na preocupação de assegurar condições de sucesso dos projectos pelo que o critério na definição da amostra de concelhos piloto incidiu em indicadores relativos à capacidade demonstrada no desenvolvimento de projectos e programas e na consolidação da parceria.

Pelo Despacho Normativo n.º 8/2002, de 12 de Fevereiro, procede-se à regulamentação do Programa de Apoio à Implementação da Rede Social, estabelecendo-se que a sua implementação será um processo gradual, faseado em sucessivos alargamentos anuais, até 2006, pelo que, terão prioridade na concessão dos apoios previstos as entidades dinamizadoras da rede social que actuem nos concelhos e freguesias abrangidos pelo processo de alargamento em cada ano.
Definem-se as actividades que os conselhos locais de acção social (CLAS) prosseguem, bem como as comissões locais de freguesia (CLF).

7.2 - Os benefícios

Da Rede Social, pode-se apontar um conjunto de benefícios que, não se reflectindo de forma directa nas pessoas, pode reflectir-se na comunidade e de forma indirecta nas pessoas, assim:

- Conhecimento de problemas de pobreza e procura de soluções para os resolver;
- Efectivação da complementaridade das várias medidas de política;
- Unificação de esforços e recursos;
- Acção concertada e coerente de desenvolvimento local;
- Modelo de Articulação e cooperação entre as diversas estruturas de parceria;
- Obtenção e manutenção de um diagnóstico social;
- Manutenção de um sistema de informação;
- Implementação do planeamento estratégico.

7.3 - A gestão, o acompanhamento, a avaliação

De acordo com o Despacho Normativo n.º 8/2002, compete ao Instituto de Desenvolvimento Social (IDS) apoiar a dinamização e consolidação da Rede Social no território nacional continental bem como:
"Apoiar a constituição e o desenvolvimento dos CLAS, das CSF ou das comissões sociais interfreguesias;

Apoiar os CLAS, as CLF ou as comissões sociais interfreguesias no desenvolvimento de metodologias de planeamento integrado e participado, nomeadamente na concretização do diagnóstico social e do plano de desenvolvimento social;

Definir, orientar e acompanhar a construção e montagem de um sistema de informação no âmbito da rede social;

Criar instrumentos de apoio e monitorização facilitadores da implementação e consolidação da Rede Social (...)" (Art.º 9.º, § b a e).

Pelo Art.º 14.º do mesmo Despacho:
1 - A Comissão de Acompanhamento do Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social acompanhará e avaliará o processo de implementação e consolidação da rede social.

2 - Compete ao IDS, através de estrutura técnica própria, proceder à avaliação e aprovação das candidaturas, ao pagamento dos apoios financeiros e ao acompanhamento e verificação da execução do presente Programa.

3 - As actividades dos CLAS, das CLF e das comissões sociais interfreguesias serão acompanhadas regularmente pelo IDS, devendo as entidades financiadas apresentar, anualmente, relatórios intercalar e final.

7.4 - O financiamento

Compete igualmente ao IDS conceder apoio financeiro às entidades promotoras.
O financiamento do Programa é garantido através da dotação anual, a inscrever, para o efeito, no orçamento do IDS, mas este deve promover o co-financiamento comunitário, no âmbito dos fundos estruturais, durante a vigência do QCA III, em conformidade com a legislação nacional e comunitária aplicável, designadamente ao FSE.
A conformação às regras aplicáveis no quadro do Fundo Social Europeu veio a permitir a integração no Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS), no âmbito do Eixo 5, tipologia de projecto 5.1.1.1 e 5.1.1.2.
O financiamento do Programa às Câmaras Municipais teria início em 2002 (com retroactividade a 2001).

Capítulo 8 – Uma reflexão sobre a coerência

Apresentadas as diferentes medidas/serviços, procede-se agora a uma análise, fundamentalmente, dos aspectos formais, da unidade dos programas e serviços, examinando a coerência das relações entre os princípios estratégicos, princípios metodológicos, participação e parceria, as condições de operacionalização e a sua concretização e, numa análise da coerência entre as diferentes medidas/serviços, examinam-se os princípios orientadores de cada programa/serviço, os objectivos, públicos-alvo, âmbito geográfico e principais actividades desenvolvidas.

Considera-se **coerente** a medida/serviço que apresenta pelo menos alguma coerência em todos os parâmetros considerados e na relação que se estabelece entre eles;
incoerente, se existe um ou mais parâmetros em que não existe coerência nas suas relações e **indiferente**, sem coerência nas relações que se estabelecem entre os diferentes parâmetros considerados, por não explicitação de tais princípios, ou por manifesta incoerência nas relações estabelecidas.

Na análise de cada medida/serviço, à semelhança da ordem que temos vindo a seguir, começaremos pelo Serviço de Atendimento/Acompanhamento Social, como vimos, uma resposta que visa apoiar as pessoas e as famílias na prevenção e/ou reparação de situações de pobreza e/ou exclusão social.

8.1 – Coerência interna das diferentes medidas

8.1.1 - Atendimento/Acompanhamento Social

Como uma resposta da Acção Social, os serviços de Atendimento/Acompanhamento Social regem-se logicamente pelos princípios para ela estabelecidos na Lei de Bases, no período em análise, a Lei n.º 28/84 e a Lei n.º 17/2000.
Deste modo, analisando os princípios estratégicos e os princípios metodológicos da 'Acção Social', bem como as condições de operacionalização e a sua concretização, constatamos não existir qualquer coerência, desde logo, tendo em conta o princípio de que a Acção Social deve orientar-se para a progressiva integração de prestações no campo de aplicação material dos regimes de segurança social, prevendo-se a sua concretização através da atribuição de prestações que podem ser pecuniárias ou em espécie o que estando previsto na Lei n.º 28/84, se mantém na Lei n.º 17/2000. Ou seja, prevendo-se a sua extinção, por integração nos regimes de segurança social, não só esse princípio não se concretizou, como se tem antes assistido a um alargamento das suas actividades, como pudemos constatar na parte I, capítulo 2.
As condições de operacionalização são demasiado vagas, quando se prevê que a acção social é exercida pelas instituições de segurança social, de acordo com os respectivos programas ou por outras entidades que, nesse caso, ficam sujeitas a normas legais. Na ausência de regulamentação das Leis de Bases e normas dos serviços, a sua concretização fica ao arbítrio das entidades que a exercem. Do mesmo modo, não existem normas no que respeita aos serviços de Atendimento/Acompanhamento Social dos centros distritais de segurança social. Existem apenas opiniões veiculadas pela Direcção-Geral da Acção Social que se têm mantido como opiniões e só em 2005, está em fase de conclusão um guião operativo com orientações técnicas para a

"contratualização para a inserção" e sobre o "regime de atribuição de prestações pecuniárias de carácter eventual, em condições de excepcionalidade".

Como princípios metodológicos, na Lei n.º 28/84, considera-se o princípio da responsabilidade dos cidadãos, das famílias e das comunidades e, na Lei n.º 17/2000, prevê-se pela primeira vez que possam ser constituídas parcerias. Também relativamente a este princípio metodológico da parceria e a sua concretização, não existe qualquer coerência. A Lei não fora regulamentada, mas este princípio era no entanto já antes, uma referência no Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, celebrado em dezanove de Dezembro de mil novecentos e noventa e seis, "com vista a, na fidelidade ao passado, se abrirem novas perspectivas de futuro, salvaguardando o espaço próprio das instituições e reforçando, em moldes mais sustentados, a articulação e a **parceria** social com os vários órgãos do estado, através das suas administrações, consubstanciadas numa nova política de cooperação…" (União das Mutualidades Portuguesas, p. 1).
No que respeita à participação, que constitui um princípio, tanto na Lei n.º 28/84, como na Lei n.º 17/2000, igualmente não existe regulamentação das Leis de Bases, não estão portanto definidas as suas condições de operacionalização, mas encontramos referências a esse princípio no Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, que estabelece como princípio que deve reger as relações de cooperação entre a Administração Central do Estado, as Administrações Regional e Local e as Instituições, a **participação**, um princípio que "implica o envolvimento das Administrações Central, Regional e Local e das Instituições, ou das organizações que as representam, na concepção, planificação, execução e avaliação das políticas sociais, ao nível nacional, regional e local" (id, p.5, III – Princípios).

Esta incoerência entre o que é fixado na lei e normas dos serviços, as condições de operacionalização dos princípios estabelecidos e a sua concretização reflecte-se nos serviços de Atendimento/Acompanhamento Social, pelo que os classificamos de **indiferentes.**

8.1.2 - Programa de Luta Contra a Pobreza - PLCP

Desde a criação dos Comissariados em 22/2/1990 até à avaliação do Programa, aqueles tiveram a seu livre arbítrio a condução dos processos de candidatura, o que nem sempre coincidiu em termos de organização e estratégia.
A partir de 1996, com a publicação do regulamento do programa (que não tinha sido criado) houve uma aproximação dos Comissariados, concorrendo para uma uniformização de critérios de aprovação de candidaturas.
Assim, passando por um período de **indiferente** coerência, (quase totalmente anterior ao período aqui estudado), a um período de coerência, podemos considerar o Programa, no que toca aos *princípios estratégicos* e *princípios metodológicos*, as condições de operacionalização e a sua concretização, **coerente.** Aliás, os princípios metodológicos eram já concretizados mesmo antes de o programa ter sido regulamentado.
No que respeita à *participação*, não existindo registos, do conhecimento empírico que se tem, pode-se afirmar que tem existido participação das pessoas que beneficiam dos projectos e não só dos serviços e organismos, mas não se encontra consagrada nos

documentos legais existentes e, com o regulamento de 24/9/96, apenas se estabelece que, no que respeita à *participação* de diferentes serviços e/ou organismos nos vários projectos, cabe aos comissários dinamizar esse processo. De facto, é conhecida a influência na prática deste princípio, mas, nem com o regulamento a participação num sentido mais amplo foi tida em conta. Neste aspecto, o Programa é, sobretudo até 1996 indiferente, ganhando alguma coerência com o seu Regulamento, pelo que o Programa neste aspecto, é pouco coerente, ainda assim manifestando alguma coerência, classificando-se de **coerente**.

Quanto ao princípio metodológico da *parceria*, retomado, como vimos, da "Pobreza III" e posto em prática com um sucesso cada vez maior, só com o Regulamento de 24/9/96 foi instituído. Ter-se-á passado de uma situação **indiferente** para uma situação de **coerência** pelo que, consideramos o Programa neste aspecto **coerente.**
Ou seja, consideramos o Programa, no seu todo, **coerente**, particularmente a partir de 1996, quando se assiste à publicação do regulamento.

8.1.3 - Subprograma Integrar

Podemos considerar **coerente** este Subprograma no que respeita aos *princípios estratégicos* e aos *princípios metodológicos*, às condições de operacionalização e à sua concretização. São claras as condições de operacionalização, na garantia de articulação com outras medidas e programas, assegurada através da representação e participação nas Unidades de Gestão do Subprograma das diferentes entidades e, na concretização dos princípios metodológicos a assumpção da necessidade de um acompanhamento permanente dos projectos.
A participação encontrou nas orientações divulgadas condições de opercionalização, tendo existido da parte da gestão do Subprograma a preocupação de estabelecer os princípios para a participação de pessoas excluídas e de promover complementaridades com outros programas nacionais e comunitários. No que respeita à parceria, igualmente foram definidas linhas orientadoras, com o objectivo de promover sinergias e complementaridades com outros programas de âmbito comunitário e nacional, que se concretizaram numa acção concertada e uma política social de base articulada com os diferentes serviços e entidades vocacionados para a implementação de projectos de apoio ao desenvolvimento social. Verifica-se pois em todos os princípios uma coerência com as condições de operacinalização e a sua concretização. O Subprograma é, de facto, coerente.

8.1.4 - Rendimento Mínimo Garantido - RMG

Quer os *princípios estratégicos*, quer os *princípios metodológicos* são **coerentes** com as condições de operacionalização e a sua concretização.
Esta medida é também **coerente** no que respeita à *participação* bem como à *parceria* na relação com a operacionalização desses princípios metodológicos e a sua concretização.
Podemos ver como o princípio da co-responsabilização dos beneficiários da medida e do Estado tem suporte na exigência que é feita ao beneficiário titular da prestação (e restantes membros do agregado familiar, se for caso disso) de prosseguir o programa

de inserção elaborado em conjunto pela entidade ou entidades encarregues pela CLA e ele próprio.
Para além disso, é claramente expresso que as pessoas envolvidas em acções contidas no programa de inserção, participam na avaliação da eficácia das acções e da necessidade de introduzir eventualmente alterações ao programa. Existe uma coerência interna entre os diferentes parâmetros considerados, pelo que, classificamos esta medida de **coerente.**

8.1.5 - Programa de Apoio Integrado a Idosos – PAII

Os *princípios estratégicos* encontram-se devidamente definidos, as condições de operacionalização e a sua concretização, pelo que consideramos o Programa, neste aspecto, **coerente.**
No que respeita aos *princípios metodológicos*, estes encontram-se menos bem definidos como não se encontram bem definidas as condições de operacionalização, nomeadamente no que respeita à participação. Neste aspecto, defende-se que devem ser envolvidas nos projectos as pessoas idosas, as famílias, a comunidade e os voluntários embora não se dê claramente conta como. Contudo, a participação nas actividades FORHUM dos prestadores de cuidados formais e dos prestadores de cuidados informais conduziu concerteza a um maior envolvimento dessas pessoas e da comunidade. O Programa apresenta alguma coerência, pelo que é, neste aspecto, **coerente.**
No que respeita à *parceria*, os projectos devem mobilizar vários parceiros "conhecedores das problemáticas locais, que contribuam efectivamente para o diagnóstico e resolução das situações identificadas" e exige-se mesmo a parceria Saúde/Segurança Social. Embora o registo que se faz se limite à quantificação e hierarquização dos parceiros, existe alguma coerência com as condições de operacionalização e a sua concretização, pelo que classificamos também o programa neste aspecto de **coerente.**
O programa é internamente coerente.

8.1.6 - Programa Ser Criança

Neste programa, definem-se claramente os *princípios estratégicos* e os *princípios metodológicos*, bem como as condições de operacionalização e a concretização dessas condições. O programa revela, neste aspecto, coerência. Pode classificar-se de **coerente.**

No que respeita à *participação*, ela encontra-se definida, bem como as condições de operacionalização, embora só no Regulamento de 10.2.2000 se proceda a uma clarificação sobre a participação das crianças e famílias. Ainda assim, o Programa apresenta neste aspecto alguma coerência pelo que o consideramos **coerente**.

Relativamente à *parceria*, preconiza-se a parceria institucional e intersectorial, mas é com o Regulamento de 10/2/2000 que se exige entretanto que o processo de candidatura integre declarações dos parceiros onde constem as contribuições específicas que cada um assume no projecto. Definem-se então claramente as condições de operacionalização desse princípio e a concretização dessas condições.

O programa apresenta, neste aspecto apenas alguma coerência.
Globalmente, o Programa é **coerente.**

8.1.7 - Programa Rede Social

Encontram-se explícitos os *princípios estratégicos* e os *princípios metodológicos*, bem como as condições de operacionalização e a sua concretização pelo que, neste aspecto, o Programa apresenta-se **coerente**.
Encontram-se definidas a *participação* e a *parceria*, classificando-se também, neste aspecto o Programa de **coerente.**
Contudo, relativamente à participação, embora se atribua prioridade às pessoas e grupos sociais atingidos pela pobreza e exclusão social e se defenda a participação de pessoas e grupos, apenas se encontra definida a participação nas CLAS, nas CSF e Comissões Sociais Interfreguesias, das diversas entidades, não revelando, neste aspecto uma elevada coerência. Ainda assim, a medida é globalmente coerente.

Medida/Serviço – Atendimento/Acompanhamento Social

Princípios estratégicos De acordo com a Lei n.º 28/84, o desenvolvimento da acção social deve orientar-se para a progressiva integração de prestações no campo de aplicação material dos regimes de segurança social De acordo com a Lei n.º 17/2000, o sistema orienta-se pelo princípio da universalidade, da igualdade, da equidade social, da diferenciação positiva, da solidariedade, da inserção social, da conservação dos direitos adquiridos e em formação, do primado da responsabilidade pública, da complementaridade, da garantia judiciária, da unidade, da eficácia, da descentralização, da participação e da informação. **Princípios Metodológicos** Pela Lei n.º 28/84, a acção prosseguida pelas instituições de segurança social não deve prejudicar o princípio da responsabilidade dos cidadãos, das famílias e das comunidades De acordo com a Lei n.º 17/2000, a Acção Social deve ser conjugada com outras políticas sociais públicas, bem como ser articulada com a actividade de instituições públicas e fomentar o voluntariado social. O exercício da acção social não prejudica o princípio da responsabilidade dos indivíduos, das famílias e das comunidades na prossecução do bem-estar social. Sempre que tal se revele ajustado aos objectivos a atingir devem ser constituídas parcerias para a intervenção integrada das várias entidades, públicas, cooperativas e sociais e privadas, que actuem na mesma área.	**Condições de Operacionalização** Pela Lei n.º 28/84, as instituições de segurança social exercem a acção social directamente de acordo com os respectivos programas e celebram acordos para utilização recíproca ou não, de serviços e equipamentos, com outros organismos ou entidades públicas ou particulares não lucrativas que prossigam objectivos de acção social Quando exercida por outras entidades, designadamente autarquias locais, IPSS, casas do povo e empresas, a acção social fica sujeita a normas legais, as quais se aplicam igualmente aos estabelecimentos com fins lucrativos que mantenham serviços ou equipamentos destinados a satisfazer as carências sociais das crianças, dos jovens, dos deficientes e dos idosos De acordo com a Lei n.º 17/2000, o exercício da Acção Social é efectuado directamente pelo Estado, através da utilização de serviços e equipamentos públicos, ou em cooperação com as entidades cooperativas e sociais e privadas não lucrativas, de harmonia com as prioridades e os programas definidos pelo estado com a participação das entidades representativas daquelas organizações.	**Concretização** De acordo com a Lei n.º 28/84, a acção social concretiza-se através da atribuição de prestações tendencialmente personalizadas, podendo as prestações ser pecuniárias ou em espécie e devendo ser adequadas às eventualidades a proteger, tendo em conta a situação dos beneficiários e suas famílias De acordo com a Lei n.º 17/2000, a protecção nas eventualidades, garantida pela Acção Social, realiza-se, nomeadamente, através da concessão de: . Prestações pecuniárias, de carácter eventual e em condições de excepcionalidade; . Prestações em espécie; . Utilização ou financiamento à rede de serviços e equipamentos; . Apoio a programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais
Participação Na Lei n.º 28/84, estabelece-se que a participação "envolve a responsabilização dos interessados na definição, no planeamento e gestão do sistema e no acompanhamento e avaliação do seu funcionamento Também a Lei n.º 17/2000 tem como um dos princípios do sistema de solidariedade e de segurança social, a participação, que "envolve a responsabilização dos interessados na definição, no planeamento e gestão do sistema e no acompanhamento e avaliação do seu funcionamento" (Artº 18º)	. O previsto no Art.º 34º da Lei n.º 28/84 e o previsto no Art.º 18º da Lei 17/200, nunca foi na área da Acção Social implementado	Não há registo sobre as formas de participação da população beneficiária.
Parceria O conceito de parceria surge apenas na Lei n.º 17/2000, que estabelece que a "a lei define o quadro legal da cooperação e da parceria.." (Art.º 38º, ponto 5), estabelecendo como um dos princípio orientadores "Valorização das parcerias, constituídas por entidades públicas e particulares, para uma actuação integrada junto dos indivíduos e das famílias" (Art.º 35º)	Não estão definidas as condições de operacionalização do envolvimento de vários parceiros provenientes de vários sectores, nem a corresponsabilização de tarefas.	Não chegou a ser definida o quadro legal da parceria estabelecida na Lei 17/2000

Medida/Serviço – Programa de Luta Contra a Pobreza - PLCP

Princípios estratégicos Com a criação dos Comissariados, pretendia-se, incentivar e enquadrar projectos de luta contra a pobreza; mobilizar, de forma coordenada, os recursos dos diferentes serviços do Estado e instituições particulares disponíveis para este combate; avaliar, aprofundar o conhecimento e sensibilizar a sociedade para estes temas e propor medidas e políticas para futuras acções. **Princípios metodológicos** O PLCP tinha como referência três princípios metodológicos fundamentais, essencialmente retomados da Pobreza III: **multidimensionalidade** da pobreza (e da exclusão social); estabelecimento de **parcerias**; **participação** das populações envolvidas. e, à medida que os projectos se foram desenvolvendo, foram-se explicitando outros princípios metodológicos, como: adopção de uma **metodologia de projecto;** concentração das acções nas **zonas prioritárias e de maior risco social;** Valorização de uma **lógica de Desenvolvimento Local e Social;** Adopção de uma perspectiva de **investigação-acção.**	**Condições de operacionalização** Com o regulamento do Programa, estabelece-se que: - A programação anual do PIDAC da Segurança Social deverá ser efectuada articuladamente entre a Direcção-Geral de Acção Social, os centros regionais de segurança social e os comissariados regionais da luta contra a pobreza. - Os planos anuais de acção social dos centros regionais de segurança social deverão prever as actividades a desenvolver no âmbito do Programa de Luta Contra a Pobreza, em conformidade com programas previamente acordados com os comissariados de cada região. Entre os comissários regionais de luta contra a pobreza, o director-geral de Acção Social, o gestor da intervenção operacional integrar, o presidente do conselho directivo do IGF da Segurança Social deverão ser institucionalizadas reuniões com periodicidade trimestral, tendo em vista a articulação que, necessariamente, deverá existir entre as referidas entidades.	**Concretização** Só em 1996, se procedeu à avaliação do Programa de Luta Contra a pobreza e se estabeleceram princípios e normas através de regulamento do Programa Com o regulamento do Programa, definem-se então as entidades promotoras de projectos, sendo aceites as associações de municípios, as IPSS e as ONG. Os centros regionais de segurança social/serviços sub-regionais só excepcionalmente e com a autorização do Ministro da Solidariedade e Segurança Social podem assumir a qualidades de entidades promotoras. Não deverão, em princípio, ser imputados aos projectos quaisquer novos encargos na área habitacional para além daqueles que respeitem a conservação ou remodelação de habitações degradadas e ou com respostas insuficientes. Semestralmente, os comissários procederão à avaliação de cada projecto, apresentando relatórios globais à tutela. Sempre que os comissários considerem ser necessário efectuar auditorias aos projectos, devem propô-las à tutela, nos relatórios semestrais.
Participação Não se preveem formas de participação. No entanto, os projectos têm assentado em princípios, essencialmente retomados do Programa Europeu – Pobreza III, como a participação das populações envolvidas nos projectos	Apenas se prevê que: Sempre que um projecto intervenha, de alguma forma, na área habitacional, deverá o mesmo integrar um programa de acompanhamento e formação doméstica das famílias a beneficiar e de inserção social, pelo que, da candidatura, deverá constar, obrigatoriamente, o programa em causa, com indicação dos meios necessários - Cabe aos Comissariados dinamizar o processo de participação não obrigatória dos diferentes serviços e/ou organismos nos vários projectos	Este princípio não estava enunciado na resolução do Conselho de Ministros n.º 8/90, mas cedo se pôde constatar a sua influência, sobretudo ao nível operacional de alguns projectos.
Parceria Pelo Regulamento de 24/9/96 (Despacho 122/MSSS/96): - Os centros regionais de segurança social/serviços sub-regionais deverão ser parceiros em cada projecto. - As câmaras municipais poderão, se assim o entenderem, integrar o conselho de parceiros dos projectos nos quais não sejam promotores. - Relativamente às áreas da saúde, educação, desporto, habitação, formação profissional, agricultura e outras, deverão ser definidos, a nível nacional e a nível regional, os princípios enquadradores da participação dos diferentes serviços e/ou organismos nos vários projectos, cabendo aos comissários dinamizar este processo	- Deverão ser envolvidos todos os parceiros que se disponibilizem a participar, devendo as entidades promotoras responsabilizar-se pela realização de reuniões gerais de parceria	. Deverão ser envolvidos todos os parceiros que se disponibilizem a participar no desenvolvimento do projecto, logo no processo de elaboração de qualquer candidatura, e a documentação de apoio deve incluir as declarações dos parceiros, das quais constem os contributos que assumem. . As entidades promotoras deverão responsabilizar-se pela realização de reuniões gerais de parceria (conselho de parceiros), com uma periodicidade a definir, mas que deverá ser pelo menos semestral, cabendo aos conselhos de parceiros a aprovação do plano, do orçamento e do relatório de actividades anuais, a apresentar, subsequentemente, aos comissariados e, ainda, o acompanhamento global dos projectos.

Medida/Serviço – Subprograma Integrar

Princípios Estratégicos Desenvolve-se em cinco Medidas, (quatro FSE e uma Feder, Medida5) que se desdobram, por sua vez em diversas linhas de acção: **Princípios Metodológicos** No que se refere às quatro Medidas FSE do Subprograma Integrar, foram seguidos princípios como: -respeito pela especificidade de cada situação; -a população a que se destina e o meio onde vai decorrer; -a complementaridade com outros programas/medidas de intervenção social; -aproveitamento dos recursos e das condições existentes na comunidade; -participação e solidariedade entre todos os agentes intervenientes neste processo. Relativamente à Medida 5, vertente FEDER, esta Medida assumiu duas vertentes complementares às Medidas FSE, assim: 1) Construção, adaptação e remodelação de instalações e equipamentos; 2) Apoio ao funcionamento dessas infraestruturas, existindo a particularidade de se articular com outros projectos de desenvolvimento e de integração social	**Condições de operacionalização** Com a publicação do Decreto-Lei 35/96, de 2 de Maio, e a transição na gestão do Subprograma Integrar do MQE para o MSSS, concluída em 1997, foi garantida articulação com outros programas e Medidas, como o RMG através da abrangência de um número cada vez maior de beneficiários, com a Iniciativa Comunitária Emprego e ADAPT, o PO Renovação Urbana, os Comissariados Regionais de Luta Contra a Pobreza e o Secretariado nacional de reabilitação. Este método de trabalho foi assegurado através de representação e participação nas Unidades de Gestão do Subprograma de todas essas entidades, quer como membros permanentes, quer como observadores o que aconteceu também relativamente à Medida 5 em que todos os projectos desenvolveram de alguma forma sinergias e trabalho em complementaridade com programas nacionais e/ou comunitários.	**Concretização dessas condições** Em 1996 realizou-se uma profunda alteração legislativa nas regras de acesso ao FSE. Foram também reformulados os procedimentos internos com a entrada em vigor do Sistema de Acreditação de Entidades Formadoras (Portaria n.º 782/97, de 29 de Agosto), a qual veio a estabelecer as normas e o processo de acreditação das entidades que pretendessem recorrer a verbas do FSE para financiamento das suas actividades. O Subprograma Integrar assumiu sempre a necessidade de se reforçar, em todos os momentos, o processo de acompanhamento aos projectos aprovados nas componentes FSE e FEDER. Por isso, apostou na formação contínua e específica dos elementos da sua equipa para que fossem capazes de optimizar procedimentos e consolidar a sua aplicação prática
Participação Defende-se a "participação e solidariedade entre todos os agentes intervenientes" e o respeito pela especificidade das situações e da população a que se destinam as acções, com o aproveitamento dos recursos e das condições existentes na comunidade	Foram dadas orientações, apresentadas sob a forma de princípios e de um menu de acções, a aplicar não só às instituições do Estado que levam as organizações representativas e as próprias pessoas pobres a participarem na formulação de políticas, mas também às relações entre as organizações representativas e as pessoas que elas representam	As orientações consideravam como princípios fundamentais, aplicados a todos os intervenientes, em todas as fases de um processo destinado a promover a participação de pessoas excluídas: A inclusão; a Igualdade; a Acessibilidade; a Parceria; a Transparência; a Responsabilização; a Atribuição de poderes
Parceria Defende-se o princípio da solidariedade entre todos os agentes intervenientes e de articulação com outros Programas e Medidas No princípio definido pelo Subprograma, a parceria impõe a todos os parceiros o dever de contribuírem de forma adequada e de honrarem qualquer acordo que seja estabelecido. É necessário reconhecer as diferenças em termos de poderes, assegurando, simultaneamente, que todos os parceiros mantenham a sua independência.	Com o objectivo de promover sinergias e complementaridades com outros programas de âmbito comunitário e nacional, foram definidas linhas orientadoras de intensificação de parcerias com programas nacionais e comunitários como o RMG, o Projecto Vida, Comissariados regionais de Luta Contra a Pobreza, Secretariado Nacional de Reabilitação, Iniciativa Comunitária Emprego & Adapt, PO Renovação Urbana e definidas estratégias comuns A todos os projectos era exigido que fossem desenvolvidos em parceria, incluindo parceiros nacionais e transnacionais.	Foi desenvolvida uma acção concertada e uma política social de base articulada entre os serviços de segurança social/acção social, emprego, educação, saúde e das autarquias e das instituições particulares, vocacionadas para o apoio e implementação de projectos de apoio ao desenvolvimento social.

Medida/Serviço – Rendimento Mínimo Garantido - RMG

Princípios Estratégicos Para fazer face ao desafio que a aplicação da Lei representa, a opção do governo foi de "promover um período de aprendizagem social, um período em que já se executasse, de forma localizada, a medida, em que se experimentasse, o conceito." (Assembleia da República, 1996:2217). Esta aprendizagem no terreno assumiu a forma de projectos piloto e teve a duração de um ano, sendo aprovada depois a regulamentação para que no dia 1 de Julho de 1997 se generalizasse o direito ao RMG a todos os indivíduos que cumprissem os requisitos necessários (Artº 20º). Com a experiência adquirida naquele período, procede-se à regulamentação da Lei n.º 19-A/96, de 29/6, excepto no que respeita à matéria referente à organização e funcionamento das CLA, a qual foi objecto de diploma autónomo, através do Decreto-Lei n.º 196/97 de 31 de Julho e, em 2000, com o Decreto-Lei n.º 84/2000 de 11 de Maio, foram aferidos alguns aspectos que aconselharam uma revisão daquele diploma com o objectivo de, por um lado, conferir maior uniformidade à sua aplicação e, por outro, regular novas questões que foram surgindo. **Princípios metodológicos** Trata-se de uma medida em que a responsabilidade é partilhada quer entre os beneficiários e o Estado (a prestação pecuniária só é recebida caso se aceite um programa de inserção) quer entre o Estado e instâncias da sociedade civil (a sua execução resulta de um trabalho de parceria)	**Condições de Operacionalização** A atribuição da prestação implica duas instâncias : o Centro Regional de Segurança Social e a Comissão Local de Acompanhamento (CLA) que, segundo o Artº 16º da Lei n.º 19-A/96 de 29 de Junho tem, por regra, uma base municipal (caso se justifique pode ser definida por referência às freguesias) Cabe ao Centro Regional de Segurança Social a decisão quanto ao deferimento ou indeferimento da prestação pecuniária e à CLA a aprovação dos programas de inserção, de acordo com o Artº 15º.	**Concretização** O programa de inserção é elaborado em conjunto pela entidade ou entidades encarregues pela CLA do acompanhamento do processo de inserção e pelo titular da prestação do RMG e nele devem constar os apoios a conceder e as obrigações assumidas pelo titular da prestação e pelos restantes membros do agregado familiar, se for caso disso A atribuição da prestação pecuniária depende não só das condições económicas do requerente mas também, de condições de natureza pessoal e de condições procedimentais, o que significa tratar-se de um direito condicional. . O seu montante encontra-se indexado à pensão social do regime não contribuitivo da segurança social e varia de acordo com a composição do agregado familiar do titular do direito, sendo o seu montante, de acordo com o Artº 8º, por cada indivíduo maior até ao segundo, equivalente à pensão social por inteiro; por cada indivíduo maior a partir do terceiro, 70% daquele montante e, 50% por cada indivíduo menor, independentemente do seu número.
Participação Como vimos, há uma partilha de responsabilidade quer entre os beneficiários e o Estado, quer entre o Estado e a sociedade civil (através das CLAs)	A participação dos beneficiários é assegurada pelas respectivas CLAS.	Numa partilha de responsabilidades, o requerente tem de demonstrar disponibilidade para requerer outras prestações de segurança social que sejam devidas, bem como para exercer o direito de acção para cobrança de dívidas e, aceitar o compromisso expresso no sentido de subscrever e prosseguir o programa de inserção, As pessoas envolvidas em acções contidas no programa de inserção, participam na avaliação da eficácia das acções e da necessidade de introduzir eventualmente alterações ao programa
Parceria O RMG mobiliza em parceria entidades da sociedade civil, para além do Estado, organizando-se em Comissões Locais de Acompanhamento, que integram, obrigatoriamente, elementos em representação dos organismos públicos responsáveis, na respectiva área territorial, pelos sectores da segurança social, do emprego e formação profissional, de educação e da saúde. Podem ainda integrar a CLA elementos de outros organismos públicos, caso das autarquias locais, das instituições particulares de solidariedade social e de outras entidades sem fins lucrativos, como sejam associações empresariais e sindicais	As CLA são coordenadas por elemento que nelas represente o sector de segurança social, salvo se, por deliberação unânime dos seus membros, for designado outro coordenador	A CLA designa o técnico que deve acompanhar o desenvolvimento do programa de inserção O acompanhamento do programa de inserção abrange a coordenação das acções e, em conjunto com as pessoas nelas envolvidas, a avaliação da respectiva eficácia e da eventual necessidade de introdução de alterações no programa O acordo de inserção deve ser apresentado ao titular no prazo máximo de 90 dias após a data da atribuição da prestação e deve ser subscrito nos 15 dias seguintes, sendo que, a não celebração do acordo de inserção, ou o seu posterior incumprimento, por motivos imputáveis ao titular determina a cessação da prestação

Medida/Serviço – Programa de Apoio Integrado a Idosos - PAII

Princípios Estratégicos Na sua criação, estabeleceu-se que "o Programa será desenvolvido por projectos e acções que constam do plano anual aprovado pelos Ministros da Saúde e do Emprego e da Segurança Social" (ponto n.º 3). Ao abrigo do Programa foram criados os projectos: Serviço de Apoio Domiciliário (SAD), Centro de Apoio a Dependentes (CAD) Formação de Recursos Humanos (FORHUM), Serviço Telealarme (STA Passes Terceira Idade Saúde e Termalismo Além destes projectos, o PAII atribuiu um subsídio ao então Programa Turismo de Terceira Idade No seu conjunto, estes projectos constituem medidas complementares e coordenadas para a prestação de cuidados integrados e inovadores à população idosa **Princípios Metodológicos** Os projectos locais, particularmente o SAD seguem os princípios de **integração intersectorial e interinstitucional**, articulando vários parceiros, o princípio da **inovação pelo trabalho em equipas multidisciplinares**	**Condições de Operacionalização** A gestão do Programa competiu, até 1996, a uma comissão de gestão integrada por representantes da CNAPTI e da Direcção-Geral da Acção Social e da Direcção-Geral da Saúde Pelo Despacho Conjunto n.º 259/97 de 21 de Agosto, estabelecem-se os princípios, regras e procedimentos que regulamentam a organização e elaboração dos processos de candidatura, acompanhamento e controlo dos projectos SAD, CAD e FORHUM, competindo à comissão de gestão proceder à avaliação dos projectos do plano anual, nomeadamente através de acções de verificação e controlo físico, financeiro e contabilístico. Os projectos SAD devem desenvolver-se tendo em conta o alargamento da cobertura existente, designadamente a extensão do apoio à totalidade das 24horas, a melhoria da qualidade dos serviços prestados e a adequação do ambiente domiciliário às necessidades das pessoas idosas. Os CAD devem desenvolver-se prioritariamente a partir de estruturas já existentes, constituindo-se de preferência como centros de recursos O FORHUM habilita para a prestação de cuidados formais e informais. Os projectos são financiados por verbas do PAII, por um período máximo de dois anos	**Concretização das condições** A comissão nomeada em 1996, para além de proceder à revisão de todos os documentos existentes, incluindo a elaboração de novos instrumentos reguladores das relações inter-institucionais, nomeadamente os protocolos com o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), Cruz Vermelha Portuguesa (CVP), Portugal Telecom (PT) e o Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores (INATEL), procedeu ainda à elaboração de regulamentos relativos ao funcionamento da própria Comissão de Gestão e aos Projectos SAD, CAD e FORHUM, definindo regras claras sobre o relacionamento entre as entidades promotoras e a Comissão.
Participação Os projectos devem ser integrados, ou seja, devem actuar em estreita colaboração interinstitucional, com as pessoas idosas, famílias, comunidade e voluntários para a prestação de cuidados integrados.	Para além da participação obrigatória nos projectos, de serviços de Saúde e da Segurança Social, participam entidades conhecedoras das problemáticas dos idosos e os projectos devem envolver as pessoas idosas, as famílias e voluntários.	A formação desenvolvida no âmbito do Projecto FORHUM com o aperfeiçoamento de conhecimentos dos prestadores de cuidados formais e dos prestadores de cuidados informais possibilitou consequentemente, uma melhor participação das famílias, da comunidade e dos voluntários.
Parceria Os projectos devem constituir diferentes perfis de parceiros e devem ser elaborados da base para o topo, mobilizando vários parceiros conhecedores das problemáticas locais	As entidades promotoras devem envolver obrigatoriamente as vertentes da saúde e da acção social. Os parceiros comprometem-se a apresentar condições de continuidade para além do prazo de funcionamento	As parcerias são previstas desde o planeamento dos projectos SAD e CAD até à consecução das acções de parceria

Medida/Serviço – Programa Ser Criança

Princípios Estratégicos	**Condições de Operacionalização**	**Concretização dessas condições**
Entende-se que o Programa Ser Criança deve afirmar-se como um espaço privilegiado de inovação e experimentação de novas respostas, numa perspectiva de intervenção concertada e complementar com outros programas de promoção dos direitos e de igualdade de oportunidades para todos os cidadãos. Dá-se também relevância à interdisciplinaridade das equipas e a uma intervenção integrada. **Princípios metodológicos** O Programa Ser Criança constitui como grandes princípios a observar na concepção e desenvolvimento dos projectos : **Participação** das crianças e das famílias como agentes do seu próprio processo de mudança. **Parceria** interinstitucional e intersectorial, propiciando a cooperação e a abordagem multidimensional implícita no fenómeno das crianças em risco **Envolvimento comunitário** através dos seus recursos formais, com particular destaque para os que convergem para a infância e das redes informais locais de inter-ajuda. **Inovação** que se traduz na introdução/intensificação de metodologias qualitativas, participativas, activas, pedagógicas e flexíveis, da qual resultam acções claramente diferenciadas das tradicionais.	A coordenação e a gestão e avaliação da execução dos projectos aprovados é, de acordo com o Despacho que o criou, da responsabilidade da Direcção-Geral da Acção Social, DGAS Com o Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio, as funções que pelo Despacho n.º 26/MSSS/95 cabiam à DGAS, passam por Despacho n.º 3664/99 de 23/02/99 a constituir competências do IDS. Com o Despacho n.º 3269/2000 de 10 de Fevereiro que cria o Novo Regulamento do Programa Ser Criança, alargou-se para os 18 anos, (sem prioridade para as crianças até 6 anos) a faixa etária de abrangência do Programa, com a possibilidade de concretização de projectos para jovens que se encontrem em situação de risco social ou que apresentem alterações de comportamento nomeadamente evidenciando condutas anti-sociais ou desviantes, conforme o previsto na Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Risco, Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro. O parecer das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em Risco e/ou dos Conselhos Locais de Acção Social (quando existam) tornam-se fundamentais nos processos de candidatura dos projectos.	Foram competências da Direcção-Geral da Acção Social e do IDS, desde 1999: - submeter à aprovação do Secretário de Estado da Inserção Social, SEIS, o regulamento para execução dos objectivos propostos, após parecer da Comissão de Acompanhamento; Com o Despacho n.º 3269/2000 de 10 de Fevereiro, é extinta a Comissão de Acompanhamento do Programa, passando esse acompanhamento a ser da responsabilidade da Comissão Nacional de Protecção das Crianças e Jovens em Risco O acompanhamento dos projectos é feito pelo Instituto de Desenvolvimento Social, IDS. No que respeita à avaliação, o regulamento de Execução do Programa, de 1996, estabelece que "as entidades promotoras deverão apresentar aos Centros Regionais de Segurança Social, Direcção Regional de Segurança Social da Madeira e ao Instituto de Acção Social dos Açores, mediante impresso próprio: - Relatórios semestrais, e Relatório final Com o Despacho n.º 3269/2000, os Projectos devem integrar a componente avaliação de forma sistemática, privilegiando-se as dimensões: diagnóstico inicial (situação de partida), execução, resultados e impactes. Na Avaliação Final, As entidades promotoras apresentam ao IDS, no final de cada projecto, um relatório final, de acordo com formulário próprio, contendo elementos de natureza qualitativa e quantitativa que permitam a avaliação de resultados, processos, metodologias e impactes.
Participação Preconiza-se a participação das crianças e das famílias como agentes do seu próprio processo de mudança por forma a incentivar todas as suas formas próprias de expressar e favorecer a consciência do EU, fomentar a comunicação, reconhecer o direito à palavra e promover a tomada de iniciativas e responsabilidades.	A participação dos utilizadores, crianças e famílias, implica metodologicamente um processo de partilha e responsabilidades, assumidas no diagnóstico, na programação, na gestão, na execução e na avaliação das acções. Pelo regulamento de 10.2.2000, as formas de cooperação e articulação entre os parceiros de cada projecto, devem ser fixadas em Conselho de Parceiros. A participação deve ser orientada/sustentada, activa em todos os projectos, e fomentar a vivência/controle das acções pelas próprias crianças e famílias.	A dimensão que mais envolve e mobiliza a população-alvo é a execução, o que pode ficar a dever-se ao facto de só em Fev. 2000, com o novo regulamento se falar de vivência/controle das acções pelas próprias crianças e famílias
Parceria Preconiza-se a parceria interinstitucional e intersectorial, propiciando a cooperação e a abordagem multidimensional implícita no fenómeno das crianças em risco	Pelo regulamento de 10.2.2000, os projectos devem envolver todos os parceiros que adiram e se disponibilizem para o desenvolvimento do mesmo, devendo o processo de candidatura integrar declarações dos parceiros das quais constem as contribuições específicas que cada um assume no projecto.	A dinamização da parceria cabe à entidade promotora e aos grupos e comissões de interajuda e solidariedade para a acção social, de que se destacam as comissões de protecção de crianças e jovens em risco e os conselhos locais de acção social, quando constituídos. Cabe ao conselho de parceiros o acompanhamento global do projecto e das actividades desenvolvidas. Os serviços de segurança social poderão ser parceiros nos projectos. As autarquias poderão integrar o conselho de parceiros dos projectos de que não sejam entidades promotoras.

Medida/Serviço – Programa Rede Social

Princípios Estratégicos A Rede Social assenta numa filosofia global que decorre do princípio da solidariedade e materializa-se num conjunto de princípios mais específicos: da integração, articulação, subsidiariedade, inovação e participação **Princípios Metodológicos** - Atribuição de **prioridade às pessoas** e grupos sociais atingidos pela pobreza ou exclusão social - **Participação** das pessoas e grupos abrangidos e das populações em que se inserem - **Fomento e facilitação**, nessas mesmas pessoas e grupos, do espírito e da prática da iniciativa - **Subsidariedade activa**, não transferindo para instâncias de âmbito mais reduzido e, por outro lado, não recusando a estas todo o apoio possível - **Parceria, cooperação e partilha de responsabilidade**s entre as várias entidades, públicas e privadas, envolvidas nos processos de diálogo e de procura de soluções - **Actuação nas manifestações e nas causas dos problemas detectados** - **Conciliação e complementaridade** entre o tratamento personalizado de cada situação e o tratamento da informação, estatística ou - **Integração das diferentes perspectivas** dos problemas e vias de solução, articulando em particular as de índole social, de emprego-formação, de carácter económico e cultural - Informação e transparência tão completas quanto possível - Gratuitidade do serviço de participação nos órgãos (CLAS e CSF), sem prejuízo da compensação de despesa, cujo financiamento é assegurado pelas verbas da acção social	**Condições de Operacionalização** O critério na definição da amostra de concelhos piloto incidiu em indicadores relativos à capacidade demonstrada no desenvolvimento de projectos e programas e na consolidação da parceria. A Rede Social materializa-se a nível local através da criação das Comissões Sociais de Freguesia (CSF) e dos Conselhos Locais de Acção Social (CLAS), constituindo plataformas de planeamento e coordenação da intervenção social, a nível da freguesia e do concelho. Pelo Despacho Normativo n.º 8/2002, de 12 de Fevereiro, procede-se à regulamentação do Programa de Apoio à Implementação da Rede Social e definem-se as actividades que os CLAS prosseguem, entre elas: - Sinalização das situações mais graves de pobreza e de exclusão social existentes nas áreas territoriais abrangidas pelas estruturas da rede; - Produção de diagnósticos abertos e permanentemente actualizados e de planos de desenvolvimento social de base territorial; - Criação de sistemas de informação, como suporte da produção dos diagnósticos locais e de difusão de estatísticas; - Promoção da articulação progressiva da intervenção social dos agentes locais; - Emissão de parecer sobre a cobertura do concelho por serviços e equipamentos sociais que deve ser equitativa e adequada. Às comissões locais de freguesia, (CLF) cabe, a sinalização das situações mais graves de pobreza e de exclusão social existentes na sua área territorial; a recolha de informação que possibilite suportar a produção de diagnósticos locais e a difusão de estatísticas e, a promoção da articulação progressiva da intervenção social dos agentes locais.	**Concretização dessas Condições** Em Abril de 1999 é aprovado em reunião do Grupo de Acompanhamento do Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, o Programa Piloto da Rede Social, definindo os princípios metodologias, linhas de intervenção e produtos que o informam, o qual será lançado em 1999/2000 São abrangidos 41 concelhos piloto, com a duração de um ano, durante o qual deverão ser criados os CLAS e aprovado o respectivo regulamento e plano de trabalho, numa primeira fase de planificação, e, numa segunda fase de execução, produzido e apresentado um diagnóstico de base territorial e um plano de desenvolvimento social. A implementação no território nacional será, de acordo com o Regulamento do Programa de 12.02.02, um processo gradual, faseado em sucessivos alargamentos anuais, até 2006, tendo prioridade na concessão dos apoios previstos as entidades dinamizadoras que actuem nos concelhos e freguesias abrangidos pelo processo de alargamento em cada ano
Participação Está prevista na Resolução do Conselho de Ministros n.º197/97, a participação das pessoas e grupos abrangidos e das populações em que se inserem	Participam nas CLAS, nas CSF e Comissões Sociais interfreguesias, as autarquias locais, entidades privadas sem fins lucrativos e organismos da Administração Pública implantados na área de desenvolvimento da Rede, particularmente os do âmbito dos Ministérios da Justiça, da Educação, da Saúde e do Trabalho e da Solidariedade	Os CLAS, as CSF ou as comissões sociais inter-freguesias devem participar na concretização do diagnóstico social e do plano de desenvolvimento social, na definição e construção de um sistema de informação e das demais actividades desenvolvidas no âmbito da Rede
Parceria Na Resol do Conselho de Ministros n.º 197/97, defende-se a parceria, cooperação e partilha de responsabilidades entre as várias entidades, públicas e privadas, envolvidas nos processos de diálogo e de procura de soluções, nas actuações desenvolvidas no âmbito da Rede	A Rede assenta na constituição de fóruns de âmbito concelhio ou de freguesia, denominados respectivamente como concelhos locais de acção social (CLAS) e comissões sociais de freguesia (CSF) ou comissões interfreguesias	Os fóruns funcionam em ordem a encontrar consensos alargados em torno das decisões tomadas. Cabe aos CLAS o desenvolvimento de acções tendentes à constituição das parcerias relevantes para a implementação da Rede e às CSF cabe a constituição de grupos de trabalho tendentes a garantir um desenvolvimento coordenado da actuação dos diversos parceiros

8.2 - Coerência entre Medidas/Serviços

Como podemos ver no quadro de análise (que se segue) um dos princípios orientadores da Acção Social é a "eliminação de sobreposições de actuação, bem como das assimetrias geográficas na implantação de serviços e equipamentos".
A criação ou adaptação de equipamentos está prevista mais ou menos explicitamente em programas como o Subprograma Integrar, o qual pode "apoiar a criação e adaptação de infraestruturas e equipamentos" que possibilitem o desenvolvimento das acções dos projectos ou, mesmo, no âmbito da medida RMG com a "defesa de direitos e *promoção de desenvolvimento"* e, com a "territorialização da medida que permite a articulação entre inserção individual e familiar *e processos de desenvolvimento social favorecedores da criação de condições e recursos necessários à inserção,* se pode permitir um desenvolvimento de acções nesse mesmo sentido, concorrendo para o cumprimento desse princípio pela Acção Social.

Relativamente ao PAII, não existem definidos claramente princípios orientadores e, no que respeita ao Programa Ser Criança, os seus princípios orientadores distinguem-se no "envolvimento comunitário" e na "inovação".
A Rede Social traz como princípio novo o "planeamento estratégico" e a "complementaridade das várias medidas de política, para a unificação de esforços e recursos e para a integração de projectos de diferentes parceiros locais, numa acção concertada e coerente de desenvolvimento local". O que se espera é que a Rede Social venha efectivamente garantir a complementaridade das várias medidas de política. Entretanto, o que se regista, reclama uma maior coerência entre medidas, concretamente uma definição clara dos princípios orientadores de medidas/serviços que os não têm devidamente definidos.

São os objectivos de cada programa/serviço coerentes entre si?
Os objectivos fundamentais da acção social são de acordo com a Lei n.º 28/84, a prevenção de situações de carência, disfunção e marginalização social e a integração comunitária, destinando-se também a assegurar especial protecção aos grupos mais vulneráveis. Pela Lei n.º 17/2000, a Acção Social tem por objectivos promover a segurança sócio-económica dos indivíduos e famílias e a integração comunitárias, bem como garantir a cobertura das eventualidades, objectivos estes de que se aproxima o definido pelo Comissariado Regional do Sul de Luta Contra a Pobreza, de "resolução de problemas de carácter urgente" e "melhoria das condições económicas", ou o Subprograma Integrar visando "promover a integração económica e social dos grupos mais desfavorecidos". No entanto, neste Subprograma, os objectivos encontram-se mais especificados e, organizando-se em cinco medidas, cada uma delas tem claramente definidos os seus objectivos específicos. Ambos contribuem para a concretização dos objectivos da Acção Social de garantir a cobertura das eventualidades e promover a segurança sócio-económica e a integração comunitárias.
Os objectivos do RMG são, entre outros, "combater as situações de pobreza e exclusão social e, garantir um mínimo de recursos que assegurem a subsistência". São objectivos que cabem no âmbito da Acção Social, a qual deve ter em vista a prevenção e a erradicação de situações de pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais e são tarefas que cabem a esses serviços, mas o RMG visa garantir concretamente um mínimo de recursos que assegurem a subsistência.

O PAII, o Programa Ser Criança, bem como o Programa Rede Social são, como os definimos, programas específicos: O PAII dirigido a pessoas idosas, visa primordialmente, manter a autonomia do idoso no domicílio; implementar respostas de apoio às famílias que tenham de assegurar cuidados a familiares que se encontrem em situação de dependência; promover e apoiar a formação inicial e em exercício de profissionais, voluntários, familiares e outras pessoas da comunidade.
O Programa Ser Criança visa, de acordo com o Despacho que o criou em 1995, assegurar acções dirigidas a crianças nas primeiras idades, em situação de risco social e/ou com deficiência e suas famílias e, com o Despacho n.º 3269/2000, alargam-se as acções a jovens com alterações de comportamento, tendentes a promover a sua inserção em espaços escolares e ou de formação profissional. São programas dirigidos a grupos específicos com objectivos claramente distintos.
Estes dois programas contribuem para a concretização do objectivo da Acção Social de garantir especial protecção aos grupos mais vulneráveis, como idosos e crianças.
Por sua vez, a "Rede Social" tem como objectivo promover o desenvolvimento social e uma maior eficácia na erradicação da pobreza e exclusão social. A erradicação da pobreza é um objectivo para que concorrem os diferentes programas em análise e os serviços de Acção Social, mas a Rede Social deve promover a coordenação das intervenções ao nível concelhio e de freguesias e contribuir para tornar efectiva a complementaridade das várias medidas de política.

No que respeita aos grupos-alvo e concretamente ao Atendimento/Acompanhamento Social, ao abrigo da Lei 28/84, os públicos alvo são grupos de cidadãos mais vulneráveis; outras pessoas em situação de carência económica ou social e outras pessoas sob o efeito de disfunção ou marginalização social e, embora a Lei n.º 17/2000, possa conceder aos serviços de Acção Social, um âmbito mais alargado do que a Lei anterior, ao promover a segurança sócio-económica dos indivíduos e das famílias e o desenvolvimento e integração comunitárias, como vimos essa Lei não chegou a ser implementada.

O PLCP dirige-se a comunidades urbanas ou suburbanas e zonas rurais. Pode, nestes termos dirigir-se a grupos (de crianças, idosos, deficientes, desempregados e outros), ou a um determinado bairro ou comunidade, abrangendo a generalidade das pessoas ou grupos.

Como acontece relativamente ao PLCP, o Subprograma Integrar, dirigindo-se a comunidades socialmente desfavorecidas, pode abranger igualmente os públicos mais variados, como se verifica na Medida 1, que poderíamos classificar de generalista. As restantes Medidas dirigem-se a grupos específicos, como desempregados, deficientes ou minorias étnicas, jovens em risco, ex-toxicodependentes, ex-reclusos e outros.

O RMG dirige-se, por sua vez, a pessoas e famílias sem rendimentos ou sem um mínimo de subsistência, digamos às pessoas com maiores carências económicas. Tem pois claramente definidos os públicos a que se dirige.

O PAII, dirige-se particularmente a idosos e o Programa Ser Criança a crianças.

O programa Rede Social tem como público-alvo, as Autarquias e Entidades sem fins lucrativos, pois é ás autarquias que cabe a implementação de Rede Social.

Ou seja, os públicos-alvo do Atendimento/Acompanhamento Social e dos vários programas podem ser coincidentes, podem vários grupos ser alvo de intervenção de vários programas, o que, sendo feito em complementaridade, poderá tornar a intervenção mais eficaz, mas se assim for.

Um aspecto também importante é o âmbito de actuação de cada programa/serviço. Assim, a Acção Social, exercida nos serviços de Atendimento/Acompanhamento Social é exercida no Continente.
Abrange igualmente o território continental o Subprograma Integrar e a Rede Social. O PLCP, o RMG, o PAII e o ser Criança têm âmbito nacional.

No que respeita às actividades desenvolvidas, no âmbito dos Serviços de Atendimento/Acompanhamento Social e dos diferentes Programas são desenvolvidas actividades, em muitos casos, comuns. De facto, no âmbito daqueles serviços, as principais actividades são: atribuição de prestações pecuniárias de carácter eventual e em condições de excepcionalidade, mas são referidas e consideradas, (nomeadamente no âmbito de informatização da Acção Social) acções no domínio da educação, do emprego e formação profissional, da habitação, da saúde, actividades lúdicas e sociais, igualmente consideradas no RMG e que são desenvolvidas grosso modo também no âmbito do PLCP. O PAII e o Ser Criança, desenvolvem actividades específicas para públicos-alvo específicos, mas, no âmbito do PAII, são, por exemplo feitas pequenas reparações no domicílio, o que pode ser igualmente feito pelos serviços de Acção Social/Atendimento/Acompanhamento Social, pelo PLCP e também pelo "Ser Criança" que, embora não registe essa actividade, certamente por ser de menor importância, verificaremos, na parte v, cap. 2, que um projecto desenvolvido no âmbito deste programa, prestou ajuda a uma família no domínio da habitação.
Isto exige que se garanta uma complementaridade de acções desenvolvidas e uma articulação entre os diferentes programas e serviços.

Da Rede Social, realçamos a elaboração do Diagnóstico Social e a criação de um sistema de informação, que requisita uma articulação particularmente com o Atendimento/Acompanhamento Social.

Esta questão da articulação entre os diferentes programas assume uma enorme importância e esta análise evidencia que não basta como é previsto no regulamento do PLCP que: "Entre os comissários regionais de luta contra a pobreza, o director-geral da Acção Social, o gestor da intervenção operacional integrar, o presidente do conselho directivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social deverão ser institucionalizadas reuniões com periodicidade trimestral, tendo em vista a articulação que, necessariamente, deverá existir entre as referidas entidades" (Despacho n.º 122/MSSS/96, Art.º 24º).
De facto, embora no relatório de Avaliação de 1997 do Comissariado Regional do Sul se refira o empenho na sua aplicabilidade "Os Projectos têm articulado as várias iniciativas e medidas de apoio ao desenvolvimento social, quer ao nível dos objectivos estratégicos, quer nas áreas de intervenção, nomeadamente com o Rendimento Mínimo Garantido, Sub-Programa Integrar, Intervenção Operacional Ambiente e Revitalização Urbana, Programa Especial de Realojamento, Programa Ser Criança, Projecto Vida, etc. e, no Relatório Evolutivo de 1996 a 2001 "Os projectos combinaram as várias iniciativas e medidas de apoio ao desenvolvimento sócio-local, quer ao nível dos objectivos estratégicos, quer das linhas de acção nomeadamente com o Rendimento

Mínimo Garantido, Sub-Programa Integrar, Mercado Social de Emprego, Intervenção Operacional Ambiente e Revitalização Urbana, Programa Especial de Realojamento, Projecto Vida, etc. são apenas referências, pelo menos na informação que nos foi disponibilizada.

Pode colocar-se também a questão da articulação entre os próprios Comissariados, pois, embora seja dito também que a partir daquela data (1996) foi exercida uma articulação estreita entre eles, da informação que nos foi disponibilizada, não existe disso confirmação.

No entanto, isto pode prender-se somente com questões burocráticas de funcionamento dos serviços que, nas frequentes mudanças de responsabilidades e de critérios de recolha de dados, origina perda de informação preciosa numa avaliação do programa.

De facto, pela informação disponibilizada pelo Subprograma Integrar, pode-se confirmar a complementaridade que foi assegurada por este.

A articulação fez-se, neste caso, entre diferentes entidades públicas e privadas, nomeadamente entre Associações Privadas sem Fins Lucrativos onde se incluem as IPSS, os Centros Regionais de Segurança Social e respectivos Serviços Sub-Regionais, as Autarquias e o IEFP que aceitaram esse desafio, comprometendo-se a assegurar a realização de programas de formação sócio-profissional, destinados a garantir a concretização dos planos de inserção traçados no âmbito do RMG e de outros interessados que, independentemente de serem ou não beneficiários do RMG, se enquadravam nos objectivos definidos e no grupo-alvo da Medida 2.

Sinergias e complementaridades com outros programas de âmbito comunitário e nacional foram promovidas. Foram definidas linhas orientadoras de intensificação de parcerias com programas nacionais e comunitários como o Rendimento Mínimo Garantido, o Projecto Vida, Comissariados Regionais de Luta Contra a Pobreza, secretariado nacional de Reabilitação, Iniciativa Comunitária Emprego & ADAPT, PO Renovação Urbana, delineando estratégias comuns, sendo este método de trabalho assegurado através de representação e participação nas Unidades de Gestão do Subprograma de todas essas entidades, quer como membros permanentes, quer como observadores.

A Medida 5 deste Subprograma desenvolveu em todos os projectos, de alguma forma, sinergias e trabalho em complementaridade com Programas Nacionais e/ou comunitários, conforme é expresso a seguir:

Quadro 87 - Programas e Iniciativas Nacionais e Comunitárias com Complementaridades Registadas

Programa de Luta Contra a Pobreza	54
Horizon	25
Fundo de Socorro Social	19
Projecto Vida	16
Rendimento Mínimo garantido	12
Programa Pessoa	10
Programa Ser Criança	7
Yourthstart	7
Constelação	6
Integra	5
PER – Programa Especial de Realojamento	5
PAII	4
Helius	3
EQUAL	3
Clubes de Emprego/UNIVAS	3
LEADER	3
Now	2
Programa Escolas Oficinas	2
PIPLEA	2
IO renovação Urbana	2
TIDG	2
IC Emprego & Adapt	9
Force	2
Juventude para a Europa	2
Leonardo da Vinci	2

Fonte: Comissão de Gestão do Subprograma Integrar

Realça-se o Programa de Luta Contra a Pobreza,-PLCP, o qual apresenta complementaridade em cinquenta e quatro projectos, o que traduz uma especial articulação com a gestão desse Programa, no sentido de garantir a complementaridade dos investimentos apoiados por ambas as intervenções
De realçar ainda o Programa Horizon e o Fundo Socorro Social, com os quais vinte e cinco e dezanove projectos eram respectivamente complementares.

Pode ainda realçar-se o elevado número de projectos que beneficiaram de apoio ao nível das infra-estruturas e equipamentos através da Medida 5 que são complementados por projectos financiados no âmbito do FSE, visando o apoio ao desenvolvimento social, conforme é expresso no quadro seguinte:

Quadro 88 - Projectos Medida 5 Complementados por Projectos FSE

FEDER FSE	**Medida 5.1**	**Medida 5.2**	**Medida 5.3**	**Total**
Medida 1	22	2	0	24
Medida 2	17	6	2	25
Medida 3	0	41	0	41
Medida 4	8	2	4	14
Total	47	51	6	104

Fonte: Comissão de Gestão do Subprograma Integrar

No que se refere ao RMG, vimos como esta medida tentando, por um lado, satisfazer as necessidades básicas dos indivíduos, sob a forma de uma prestação pecuniária e facilitando a inserção social e laboral dos indivíduos e famílias, por outro lado, procura reformular o próprio funcionamento do Estado Providência, ao mobilizar a sociedade, através de entidades que se organizam em parceria para aplicação do contrato de inserção a que os beneficiários estão obrigados, fazendo recurso das capacidades instaladas localmente e, superando a falta de um diagnóstico social que só muito recentemente, como vimos, foi concluído.
O PAII, organizando-se em vários projectos, de promoção local e de promoção central, cada qual com os seus objectivos específicos, complementam-se para a prestação de cuidados integrados à população idosa.
A parceria Segurança Social/Acção Social/Saúde e a sua boa articulação tem-se reflectido nos resultados que parecem satisfazer maioritariamente os idosos e também as suas famílias.
No que respeita à Rede Social, sendo esta, o conjunto das diferentes formas de entreajuda e das entidades particulares sem fins lucrativos e dos organismos públicos que trabalham no domínio da acção social e articulem entre si e com o governo a respectiva actuação, com vista à erradicação ou atenuação da pobreza e exclusão social e à promoção do desenvolvimento social, a articulação existiu e está materializada na elaboração do diagnóstico social concelhio, vertido na "Tipificação das Situações de Exclusão em Portugal Continental", divulgado no âmbito do Programa Rede Social.

Ou seja, verificou-se, particularmente nos últimos anos, uma articulação cada vez maior entre diferentes Programas, o que contribuiu concerteza para uma diminuição de sobreposições das intervenções que os diferentes Programas podem permitir, antes garantindo a complementaridade das diferentes medidas.

Exige-se, no entanto, uma maior coerência entre medidas e, para isso, poderá concorrer, desde logo, uma definição clara de fronteiras da Acção Social com outras políticas, bem como uma diferente atitude na decisão de criação de medidas, que têm sido selectivas ao longo do tempo, sem uma preocupação manifesta de garantir uma articulação entre elas e a complementaridade desejável. Para tal, é necessário fomentar um acompanhamento permanente dos projectos na sua implementação e uma avaliação sistemática que possa contribuir para a fundamentação técnico-científica da tomada de decisão política de novas políticas.
Exige-se também uma maior coerência interna de cada programa, uma definição clara dos diferentes parâmetros que devem organizar cada um, muito particularmente dos objectivos e a sua forma de concretização. Como tivemos oportunidade de verificar, alguns dos Programas, não têm, no seu início, devidamente considerados os objectivos, o que permite um uso arbitrário de objectivos que se vêm a mostrar divergentes com os que entretanto são considerados em regulamento. Serve de exemplo o Programa de Luta Contra a Pobreza, mas também o Programa Rede Social que em informação diferente fez uso de objectivos diferentes.[18]

[18] A Rede Social tem definidos, num Módulo PROFISS, sobre o Programa Piloto da Rede Social em Portugal, como objectivos gerais do Programa Piloto como decorrentes da Resolução do CM n.º197/97, "a erradicação da pobreza e da exclusão social e a promoção do desenvolvimento social. Podem ainda, integrar-se no quadro dos objectivos gerais a concepção e avaliação de políticas sociais e a inovação de estratégias de intervenção". Estes objectivos não são iguais aos decorrentes do Despacho Normativo n.º 8/2002. Também relativamente aos objectivos específicos do Programa Rede Social, no site da segurança social, podiam encontrar-se em 17-10-2002, objectivos diferentes dos objectivos específicos que são considerados no Art.º 2.º do Despacho Normativo 8/2002, de 12 de Fevereiro.

Coerência entre Medidas/Serviços

	Atendim/Acomp Social	PLCP	Subprog. Integrar	RMG	PAII	Ser Criança	Rede Social
Princípios Orientadores	Pela Lei n.º 28/84 de 14 de Agosto, as prestações de acção social obedecem às prioridades e directrizes estabelecidas pelo Governo, tendo em vista: A satisfação das necessidades básicas das pessoas e famílias mais carenciadas, A eliminação de sobreposições de actuação, bem como das assimetrias geográficas na implantação de serviços e equipamentos; A diversificação das prestações de acção social, A garantia de igualdade de tratamento dos potenciais beneficiários e, Pela Lei n.º 17/2000 de 8 de Agosto, a acção social obedece aos seguintes princípios: Satisfação das necessidades básicas dos indivíduos e das famílias mais carenciados; Prevenção perante os fenómenos económicos e sociais susceptíveis de fragilizar os indivíduos e as comunidades; Desenvolvimento social; Garantia da equidade e da justiça social; Contratualização das respostas; Personalização, selectividade e flexibilidade das prestações e dos apoios sociais, Utilização eficiente dos serviços e equipamentos sociais; Valorização das	Com a criação dos Comissariados Regionais do Norte e do Sul da Luta Contra a Pobreza, foram atribuídas a estes, competências: • na definição e enquadramento dos projectos e acções que venham a ser integrados no programa global de luta contra a pobreza; • no apoio e coordenação da acção das entidades promotoras e dos responsáveis pelos projectos, bem como a avaliação dos resultados; • no estímulo ao envolvimento dos diferentes departamentos de Estado e da sociedade civil, • na promoção do aprofundamento do conhecimento sobre as causas e manifestações da pobreza, nas suas várias dimensões, e na sensibilização da opinião pública para estas questões; • na formulação de recomendações de políticas, prioridades e estratégias nestas áreas. O Regulamento do Programa de 9/96 estabeleceu então o partenariado, a articulação relativa a equipamentos sociais, a articulação entre entidades, nomeadamente o director-geral da Acção social, o gestor da intervenção operacional integrar, o presidente do conselho directivo do Instituto de Gestão Financeira da segurança social e a avaliação sistemática	O Subprograma Integrar Enquadra-se no Eixo 3 do QCA II, "Promover a Qualidade de Vida e a Coesão Social" e no Programa Saúde e Integração Social", para a "melhoria do sistema de saúde e lançamento de acções de apoio à integração social dos grupos desfavorecidos", e pode apoiar projectos integrados e multidimensionais de melhoria das condições de vida em comunidades socialmente desfavorecidas, acções de facilitação do acesso à formação e ao mercado de emprego e acções de formação dirigidas aos diversos grupos socialmente desfavorecidos, bem como acções de formação dos profissionais que intervêm no processo de integração destas pessoas. Pode ainda apoiar a criação e adaptação de infraestruturas e equipamentos que possibilitem o desenvolvimento destas acções.	O desenvolvimento da medida RMG orienta-se pela: - Defesa de direitos e promoção de desenvolvimento. - Intervenção na multidimensionalidade das causas de desinserção do indivíduo e/ou famílias em função da promoção de integração sócio-económica e desenvolvimento global. -Corresponsabilização do Estado com a sociedade civil e os destinatários na gestão da Medida - Territorialização da Medida. -Partilha de saberes,	O Programa é desenvolvido por projectos e acções que constam do plano anual aprovado pelos Ministros da Saúde e do Emprego e da Segurança Social.	O seu quadro referencial assenta na Convenção dos Direitos da Criança e constitui como grandes princípios a observar na concepção e desenvolvimento dos projectos : -Participação das crianças e das famílias ; -Parceria interinstitucional e intersectorial, -Envolvimento comunitário, -Inovação	O Programa assenta em dois eixos: o desenvolvimento da cultura de parceria, em que as autarquias deverão assumir um papel de dinamização fulcral e na promoção do desenvolvimento social local pela introdução de dinâmicas de planeamento estratégico, contribuindo para tornar efectiva a complementaridade das várias medidas de política, para a unificação de esforços e recursos e para a integração de projectos de diferentes parceiros locais.

	parcerias; Estímulo do voluntariado social.						
	Atendim/Acomp Social	**PLCP**	**Subprog. Integrar**	**RMG**	**PAII**	**Ser Criança**	**Rede Social**
Objectivos	De acordo com a Lei , n.º 28/84 de 14 de Agosto, A acção social tem como objectivos fundamentais a prevenção de situações de carência, disfunção e marginalização social e a integração comunitária. De acordo com o Art.º 34.º da Lei n.º 17/2000 de 8 de Agosto que alterou a anterior: 1) "A acção social tem por objectivos promover a segurança sócio-económica dos indivíduos e das famílias e o desenvolvimento e integração comunitárias, bem como garantir a cobertura das eventualidades previstas na alínea f) do artigo 26.º tendo em vista a prevenção e a erradicação de situações de pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais e dirige-se, especialmente, aos grupos de cidadãos mais vulneráveis, tais como crianças, jovens, portadores de deficiência e idosos. 2) A acção social deve ser conjugada com outras políticas sociais públicas, bem como ser articulada com a actividade de instituições não públicas e fomentar o voluntariado social.	O Comissariado Regional do Sul de Luta Contra a Pobreza definiu como objectivos: melhoria das condições económicas - melhoria das condições de bem-estar - resolução de problemas de carácter urgente Entretanto, num documento do MTS - IDS, "Políticas Sociais Activas em Portugal" de Fevereiro/2000, considera-se como objectivo fundamental a promoção, a implementação e o apoio de projectos que visem minorar as assimetrias e desníveis económicos e sociais que afectam as populações mais carenciadas.	O Subprograma Integrar visa promover a integração económica e social dos grupos mais desfavorecidos da população, nomeadamente desempregados de longa duração, pessoas com deficiência e outros perseguindo assim o objectivo de luta contra a pobreza e a exclusão social e económica. Visa ainda apoiar a criação e adaptação de infraestruturas e equipamentos que possibilitem o desenvolvimento destas acções.	combater as situações de pobreza e exclusão social - garantir um mínimo de recursos que asseguram a subsistência; - contribuir para a reinserção social dos indivíduos excluidos; - dar resposta à crescente incapacidade que os mecanismos tradicionais revelam no sentido de garantirem a inserção de todos os indivíduos na sociedade	Assegurar a oferta de cuidados, com carácter urgente e permanente, que visam primordialmente manter a autonomia do idoso no domicílio e no seu ambiente habitual de vida; Estabelecer medidas destinadas a assegurar a mobilidade dos idosos e a acessibilidade a benefícios e serviços; Implementar respostas de apoio às famílias que tenham de assegurar cuidados e acompanhamento adequados a familiares que se encontrem em situação de dependência, nomeadamente idosos; Promover e apoiar iniciativas destinadas à formação inicial e em exercício de profissionais, voluntários, familiares e outras pessoas da comunidade; Promover atitudes e medidas preventivas do isolamento, da exclusão e da dependência e contribuir para a solidariedade intergerações, bem como para a criação de postos de trabalho	Despacho 26/MSSS/95: assegurar acções dirigidas a crianças nas primeiras idades, até 6 anos, em situação de risco social e/ou com deficiência e suas famílias, com vista ao desenvolvimento harmonioso das crianças e à melhoria das competências parentais e familiares; implementar acções de apoio a crianças em risco e/ou com deficiência e suas famílias, visando a melhoria das competências das próprias crianças e sua famílias e a reintegração sócio-familiar destas crianças; desenvolver acções dirigidas a crianças em situação de pré-delinquência e/ou marginalidade tendo em vista a melhoria das competências pessoais e familiares; promover acções que melhorem o conhecimento dos fenómenos da criança em risco e/ou com deficiência e suas causas, proporcionando a organização de intervenções mais eficazes. Despacho n.º 3269/2000 promover e qualificar a intervenção dirigida a crianças e jovens portadores de deficiência ou em situação vivencial de riscos múltiplos, bem como às	-Promover uma maior eficácia na erradicação da pobreza e exclusão social -Promover o desenvolvimento social (do Despacho Normativo 8/2002)

						suas famílias; proporcionar e desenvolver a aquisição de competências pessoais, parentais e de relacionamento intrafamiliar; desenvolver acções junto de jovens com alterações de comportamento, nomeadamente dos que assumem padrões de conduta anti-sociais ou desviantes, tendentes a promover a sua inserção em espaços escolares e ou de formação profissional	
	Atendim/Acomp Social	**PLCP**	**Subprog. Integrar**	**RMG**	**PAII**	**Ser Criança**	**Rede Social**
Públicos-alvo	grupos de cidadãos mais vulneráveis, como: crianças jovens portadores de deficiência idosos outras pessoas em situação de carência económica ou social outras pessoas sob o efeito de disfunção ou marginalização social	comunidades urbanas ou suburbanas, onde o problema habitacional é um dos factores mais importantes na persistência de situações de exclusão zonas rurais do interior do país, onde o fenómeno da pobreza e exclusão social assenta em situações de isolamento, de envelhecimento da população e da inexistência ou insuficiência de respostas sociais	comunidades socialmente desfavorecidas grupos específicos: DLD pessoas com deficiência outros grupos mais desfavorecidos beneficiários do RMG em situação de desemprego prolongado; desempregados há mais de 2 anos e sem nenhum suporte da segurança social, desempregados com baixo nível de qualificação, quer escolar, quer profissional; mulheres com dificuldade de (re) inserção profissional, sem rendimentos próprios ou com rendimentos precários, sem escolaridade obrigatória ou sem qualificações formais ou mulheres que regressem ao trabalho após uma longa interrupção; beneficiários	pessoas e famílias sem rendimentos ou sem um mínimo de subsistência: Requerente da prestação de rendimento mínimo e o respectivo agregado familiar, que com ele viva em economia comum	Idosos; Profissionais; Voluntários: familiares e outras pessoas da comunidade; pessoas dependentes, particularmente idosos; prestadores de cuidados formais; prestadores de cuidados informais; pessoas idosas de baixos recursos financeiros.	*Despacho 26/MSSS/95:* Crianças até 6 anos, em situação de risco social; crianças até 6 anos com deficiências; crianças carenciadas e/ou com deficiência famílias; *Despacho n.º 3269/2000* crianças e jovens portadores de deficiência ou em situação vivencial de riscos múltiplos, bem como as suas famílias; jovens até aos 18 anos, com alterações de comportamento;	Autarquias; Entidades sem fins lucrativos

			dos Clubes de Emprego. minorias étnicas, jovens em risco; ex)toxicodependentes, (ex)reclusos, mulheres com dificuldades de inserção, entidades candidatas às quatro Medidas FSE.				
	Atendim/Acomp Social	**PLCP**	**Subprog. Integrar**	**RMG**	**PAII**	**Ser Criança**	**Rede Social**
Âmbito Geográfico	Território Continental	Território nacional	Território continental	Território nacional	Território nacional	Território nacional	Território continental
	Atendim/Acomp Social	**PLCP**	**Subprog. Integrar**	**RMG**	**PAII**	**Ser Criança**	**Rede Social**
Principais Actividades	Prestações pecuniárias de carácter eventual e em condições de excepcionalidade, **Acompanhamento:** acompanhamento psicossocial individual; acompanhamento familiar; apoio psicológico, apoio à organização da vida quotidiana; ajuda nos procedimentos administrativos; **Apoios económicos** *para:* saúde; educação; habitação; criação do próprio emprego; alimentação e vestuário; admissão em equipamentos e serviços: **Outros apoios** De iniciativa própria e/ou em articulação com outros serviços: *No domínio da* **Educação:***:* inserção no ensino, alfabetização e educação de base, apoio sócio-educativo; *Na área do* **Emprego**: ajuda na procura de	diagnóstico das zonas abrangidas por projectos; envolvimento de parceiros; criação de equipamentos e serviços; animação sócio-educativa, cultural e recreativa; construção/reabilitação/conserv de habitações; apoio a iniciativas e projectos de emprego**;** apoio especialmente aos grupos mais atingidos pelo desemprego designadamente jovens, mulheres e desempregados de longa duração apoio à criação ou manutenção (esta a título precário) de equipamentos e serviços de apoio à infância e juventude, às pessoas com deficiência e aos idosos, criação e/ou revitalização de actividades económicas independentes; criação de empresas de inserção e apoio na colocação por conta de outrem; alfabetização e ensino recorrente, cursos sócio-educativos**,** implementação de ateliers lúdico-pedagógicos, ludotecas e	formação profissional em sentido tradicional, ligadas à área social; aperfeiçoamento de técnicos; elaboração de estudos de caracterização sócio-económica de determinada região; apoio à criação e funcionamento de observatórios; actividades culturais; actividades recreativas apoio financeiro para o funcionamento de serviços de atendimento integrado; acompanhamento à criação do próprio emprego, apoio à criação de empresas de inserção; "Outras acções" complementares às acções de formação: acompanhamento pós-formação; acompanhamento técnico ao auto-emprego	apoio psico-social ; acções de educação sócio-familiar apoio infantil (colocação de crianças em jardins de infância, creches e amas, actividades de tempos livres, colocação de crianças e jovens em equipamentos de acolhimento). apoio domiciliário ou a frequência de Centros de Dia ou Lares por parte dos idosos e a frequência de CAO (menos frequentes). Na área da saúde: consultas e tratamentos e acções ao nível da prevenção primária. Tratamento de situações de dependência de substâncias Na área da Educação: acções de inserção que respeitam à frequência da escolaridade obrigatória inserção escolar por via do ensino recorrente	*No âmbito da saúde*: Cuidados de enfermagem no domicílio; Apoio psicossocial; Cuidados médicos no domicílio; Cuidados de reabilitação: - fisioterapia - terapia ocupacional *no âmbito social*: Serviços de higiene pessoal e conforto; Limpeza da habitação; Pequenas reparações no domicílio; Distribuição de refeições; Confecção de refeições no domicílio; Tratamento de roupas no domicílio; Tratamento de roupas na instituição; acompanhamento da pessoa idosa ao exterior Acções de formação dirigidas a prestadores de cuidados formais; Acções dirigidas a prestadores de cuidados informais: acompanhamento dos formandos/prestadores	espaços itinerantes centro de apoio e de atendimento espaço lúdico-pedagógico e sócio-esducativo; apoio ao domicílio; apoios educativos estimulação precoce	acções para a constituição da parceria (CLAS e/ou CSF) - elaboração Regulamento interno - elaboração do Diagnóstico Social - elaboração do Plano de Desenvolvimento Social (3/5 anos) - elaboração do Plano de Acção (1 ano) - criação do Sistema de Informação - criação de um Modelo de Articulação que facilite a articulação e cooperação entre as diversas estruturas de parceria

	emprego; apoio técnico para criação do próprio emprego; acompanhamento após inserção profissional Formação profissional Integração em acções de formação **Habitação:** Alojamento de emergência; apoio à auto-construção; apoio à melhoria do alojamento; pequenas reparações no alojamento; apoio na procura de habitação; **Saúde** educação e informação para a saúde; cuidados de saúde no domicílio; prevenção e tratamento da SIDA; prevenção da toxicodependência; desintoxicação alcoolismo; vacinação; integração em equipamento de reabilitação; **Lúdicas:** passeios; acampamentos; jogos; desportos**;** **Sociais***:* festas, organização de reuniões e encontros; mobilização de grupos para a realização de acções conjuntas;	actividades de ocupação de tempos livres		Na área do Emprego: colocação em mercado de trabalho de pessoas desempregadas; informação e orientação vocacional, orientadas para a população mais jovem; recurso ao mercado social de emprego.	de cuidados informais após formação O PAII é ainda promotor e responsável pelo STA, para a ccriação de uma rede de apoio local informal; Criação de uma rede de apoio local formal; Dinamização das ajudas e cuidados a prestar nas situações concretas; Prestação de cuidados de emergência; Suporta também os encargos decorrentes da perda de receitas por parte das empresas pela emissão de um maior n.º de "Passes Terceira Idade". Comparticipa ainda com verbas do Joker no projecto Saúde e Termalismo, da responsabilidade do INATEL. Atribui ainda uma comparticipação financeira por verbas do JOKER ao Programa Turismo Terceira Idade e Turismo Sénior.		

Capítulo 9 – Uma aproximação à eficácia das diferentes medidas e serviços

A avaliação da eficácia ou avaliação de resultados tem uma importância indiscutível, pois, se todos os outros aspectos podem ser interessantes e úteis para uma pesquisa avaliativa, são-no sempre em função dos resultados. De que vale uma adequada implementação de um projecto, se não se alcançam os resultados previstos? E de que vale alcançar a cobertura prevista, se não se obtém o efeito desejado?

Esta avaliação estabelece-se em relação aos beneficiários do programa. Respondem os Programas, através dos seus projectos às necessidades e problemas reais das pessoas?

Nesta análise, temos assim em conta os objectivos gerais, os objectivos específicos e as metas pois, a eficácia refere-se ao grau em que foram alcançadas as metas e objectivos propostos mediante a realização de acções/actividades e tarefas programadas.
Para avaliar a eficácia é assim necessário estabelecer uma comparação entre a qualidade e a quantidade das actividades programadas e o tempo estimado para a obtenção das metas traçadas e objectivos, e o que de facto foi feito. Trata-se de medir o produto final que resulta da realização dos diferentes programas em avaliação, ou seja, trata-se de comprovar até que ponto foram produzidos os resultados desejados.

Ao analisarmos o quadro que organizámos, deparamos imediatamente com um problema que dificulta este tipo de avaliação que é a falta de informação objectiva.

Desde logo, não existem definidos os objectivos específicos de alguns Programas, como não se encontram definidos para os serviços de Atendimento/Acompanhamento Social. Só o Subprograma Integrar, organizando-se em diferentes medidas, tem definidos esses objectivos relativamente a cada medida e o PAII, organizando-se por projectos, tem definidos os objectivos para cada projecto. Para além destes, tem definidos os objectivos específicos o Programa Rede Social.
No que respeita às Metas, só o Subprograma Integrar, na informação que nos foi disponibilizada, tem consideradas, não metas mas resultados previstos, relativamente à Medida 2, à Medida 4 e à Medida 5. A Rede Social tem definidas para o período de execução dos projectos as tarefas a concretizar, ou as metas a atingir.

Os resultados registados são na generalidade dos programas demasiado vagos, como acontece relativamente ao PLCP e, em grande parte, também, no Subprograma Integrar o qual, no entanto, é mais preciso pois, sendo um programa que desenvolveu muito especialmente formação, os dados são precisos em relação às pessoas abrangidas, a taxa de aprovação e de desistência, tendo também referências a postos de trabalho criados.
O RMG faz a análise de resultados considerando a taxa de indeferimento, a taxa de cessação das prestações, os beneficiários dispensados de inserção profissional.

Também relativamente ao PAII e ao Programa Ser Criança, os resultados registados são demasiado vagos. O Programa Rede Social, por sua vez, tendo objectivos gerais e específicos definidos e as metas a atingir, tem resultados obtidos, (ou a obter) bem claros.

Não são conhecidos com precisão os beneficiários dos diferentes programas e, particularmente do Atendimento/Acompanhamento Social, como não são conhecidos os seus problemas.

No que se refere ao PLCP, o Comissariado Regional do Norte considera mesmo redutora a indicação de pessoas abrangidas por acção e assim, não se conhecem os beneficiários deste Programa naquela Região Norte. Neste Programa, conhecem-se os problemas da população abrangida, mas não se quantificam as pessoas por tipo de problemas. Parte-se de diagnósticos circunscritos ao âmbito geográfico em que se pretende intervir, mas não se encontram devidamente registadas as acções/actividades que se propõem, para resolver problemas/necessidades diagnosticados.
Este problema de falta de informação estende-se à generalidade dos Programas.

Como poderemos então saber da eficácia dos diferentes Programas e da eficácia do "Atendimento/Acompanhamento?

É uma avaliação que não pode ser feita com todo o rigor e, como afirmámos no início deste capítulo, este tipo de avaliação tem uma importância indiscutível. Podemos, contudo, inferir dos dados disponíveis que os resultados na generalidade dos programas/serviços são globalmente positivos, incluindo o Atendimento/Acompanhamento Social.
Neste serviço, as estatísticas que têm sido feitas fazem recurso ao conhecimento empírico que os técnicos têm da sua acção, o que põe em causa a sua fiabilidade e a partir de 1998 foram mesmo suspensas, não existindo desta forma estatísticas de nível nacional. Ressalvando estas lacunas e tendo em conta os dados que conseguimos registar, pensamos poder afirmar, no entanto, que estes serviços têm cumprido parte dos seus objectivos, em áreas estritamente da sua actuação, nomeadamente de integração comunitária e de cobertura de eventualidades de carência económica ou social, com resultados na quebra de situações de isolamento e de (re)estabelecimento da estabilidade familiar, de integração do toxicodependente na família, de resolução do problema económico imediato ou outros conforme podemos verificar no quadro de análise. Na articulação com as áreas da Educação, Emprego e Formação Profissional, Habitação e Saúde, é difícil concluir dos resultados obtidos e da importância do trabalho desenvolvido na área da Acção Social/Serviços de Atendimento/Acompanhamento Social.

No que respeita ao Programa de Luta Contra a Pobreza, o que tem sido feito no domínio do acesso a equipamentos e serviços, garantindo uma cobertura cada vez maior das regiões mais carenciadas; o contributo para o desenvolvimento local pelo fomento de novas actividades e, no campo de uma ajuda mais pessoalizada, o que tem sido feito na melhoria da habitação, por exemplo, tem efeitos nas populações que têm ao longo dos anos beneficiado das acções desenvolvidas, e revela eficácia do Programa.

O Subprograma Integrar, visando promover a integração económica e social, nomeadamente de desempregados de longa duração, de pessoas com deficiência e outros grupos desfavorecidos, tem como já dissemos atrás, objectivos específicos claros por Medida e os seus resultados são expressos com alguma precisão.
Começando pela Medida 1, nas acções de formação, os resultados obtidos revelam um sucesso elevado, registando-se apenas 7% de desistências e uma taxa global de aprovação de 90%. Para além disso, foram criados postos de trabalho (não devidamente contabilizados).

A Medida 2, atingiu um bom grau de execução (92%). Apoiou cerca de 438 Clubes de Emprego, abrangendo, a nível nacional, cerca de 5 350 indivíduos/ano, ficando, no

entanto aquém do previsto que era de pelo menos 1100 Clubes de emprego. No que respeita aos resultados da formação, registou-se uma taxa de 60% de aproveitamento e a integração no mercado de trabalho dos formandos foi concretizada em 1998 em 24,7% e previsto integrar mais 30,9%, perfazendo 55,7%. Em 1999, a taxa de aproveitamento foi de 75,3%, tendo sido integrados 24,7% dos formandos e prevendo-se ainda integrar mais 25,6%, o que perfaz um total de 50,3%. Em termos de eficácia, não se atingiu evidentemente o desejado, mas atendendo ao tipo de população envolvida, os resultados podem ser considerados positivos.

Relativamente à Medida 3, as desistências dos formandos (pessoas com deficiência) foram de apenas 8,6% e registaram-se mais de 2 700 postos de trabalho (previsíveis e efectivamente criados). Como se afirma no Relatório Final, as saídas profissionais aumentaram e diversificaram-se nos últimos anos de duração do QCA, devido à crescente eficácia da formação e da importância de que se revestiram as acções complementares à formação.
Não menos importante, foi o desenvolvimento de soluções integradas e inovadoras que ampliaram mecanismos de auto-estima e auto-confiança, preparando os formandos para os desafios do mundo do trabalho e da vida social.
Os projectos realizados criaram também um grande número de postos de trabalho associados às equipas técnicas, respondendo às necessidades particulares de acompanhamento desta população alvo.

Na Medida 4, foi previsto abranger 9049 beneficiários e formar 1210 técnicos. O número de beneficiários foi ultrapassado. Contrariamente, o número de técnicos formados em acções de formação de "aperfeiçoamento de técnicos", ficou aquém do previsto, situando-se em 926.

No que respeita à Medida 5, o Subprograma assumiu-se como um investimento subsidiário da política nacional de alargamento e consolidação da rede de equipamentos sociais e não como um investimento substitutivo.
O número de postos de trabalho criados ficou um pouco aquém do número de postos de trabalho previstos (2586). Ainda assim, o elevado número de equipamentos criou um expressivo número de postos de trabalho, atingindo um valor de 2483 nas cinco regiões do país e veio permitir uma resposta a um número de utentes muito significativo.

Relativamente ao RMG, é sabido que esta medida tendo como objectivo combater as situações de pobreza e exclusão social garantindo um mínimo de subsistência, é um grande contributo no combate à pobreza, mas somente a pobreza absoluta. As pessoas beneficiárias da prestação continuam a ser pobres, vivendo abaixo da linha de pobreza relativa, continuando a engrossar o elevado número de pobres no país que será de 2 milhões.
No entanto, a eficácia do RMG consiste precisamente em levar os beneficiários a uma situação de auto-suficiência de rendimento. Ora, em Dezembro/2000, o ano que tomámos como referência, a taxa de cessação das prestações registou um aumento de 13,6%, sendo que, muitos processos cessaram por alteração do rendimento do agregado o que indica o contributo da medida na aquisição de competências que permitem aos beneficiários adquirir a autonomia económica.

No PAII, registam-se como importantes resultados a melhoria dos serviços prestados, a satisfação da necessidade de cuidados de saúde, o apoio à vida quotidiana pelos serviços

prestados de higiene pessoal e de conforto, de limpeza da habitação, de concessão de refeições, de tratamento de roupas e, mesmo de acompanhamento da pessoa idosa ao exterior, ou em casos de absoluta necessidade, pequenas reparações no domicílio, proporcionando ao idoso autonomia e melhoria da qualidade de vida.

O Programa Ser Criança, não registando a quantidade das acções e das pessoas abrangidas e dos resultados obtidos, regista a qualidade destes, em termos de melhoria das competências da família e da criança e a reintegração familiar, contributos importantes para o reforço da coesão social.

Finalmente, no que respeita à Rede Social, como dizemos atrás, encontram-se definidos os objectivos gerais e específicos (embora só em 2002) e os resultados que se exigem de forma faseada. É, nestes termos um programa em que se pode atestar a sua eficácia. Importa, no entanto, verificar o cumprimento dos seus objectivos e o impacto que terá nas comunidades, pois, como vimos o Programa teve início a título experimental em 1999 e só em 2006 será concluído.

Em síntese, apesar da falta de informação objectiva, podemos concluir que os serviços de Atendimento/Acompanhamento Social e os diferentes programas têm sido importantes na redução da severidade e intensidade da pobreza e na aquisição de competências que têm permitido a muitas pessoas atingir a autonomia económica.
Para uma análise mais rigorosa da eficácia das medidas, é necessário que o Atendimento/Acompanhamento Social e os diferentes programas se organizem na recolha da informação pertinente e necessária.

Capítulo 9 – Uma Aproximação à Eficácia das Diferentes Medidas e Serviços

Objectivos Gerais	Resultados
Atendimento/Acompanhamento Social Pela *Lei n.º 28/84* de 14 de Agosto, segundo o Art.º 33.º: "1) A acção social tem como objectivos fundamentais a prevenção de situações de carência, disfunção e marginalização social e a integração comunitária. 2) A acção social destina-se também a assegurar especial protecção aos grupos mais vulneráveis, nomeadamente crianças, jovens, deficientes e idosos, bem como a outras pessoas em situação de carência económica ou social ou sob o efeito de disfunção ou marginalização social, na medida em que estas situações não sejam ou não possam ser superadas através dos regimes de segurança social". De acordo com o Art.º 34.º da *Lei n.º 17/2000* de 8 de Agosto que alterou a anterior: 1) "A acção social tem por objectivos promover a segurança sócio-económica dos indivíduos e das famílias e o desenvolvimento e integração comunitárias, bem como garantir a cobertura das eventualidades previstas na alínea f) do artigo 26.º tendo em vista a prevenção e a erradicação de situações de pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais e dirige-se, especialmente, aos grupos de cidadãos mais vulneráveis, tais como crianças, jovens, portadores de deficiência e idosos. 2) A acção social deve ser conjugada com outras políticas sociais públicas, bem como ser articulada com a actividade de instituições não públicas e fomentar o voluntariado social.	**Atendimento/Acompanhamento Social** Especial protecção aos grupos mais vulneráveis; Segurança sócio-económica dos indivíduos e famílias; Desenvolvimento e integração comunitárias; Prevenção e solução de situações de pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais *De ordem individual e familiar* Quebra de situações de solidão/isolamento; (re)estabelecimento da estabilidade familiar, Resolução da situação dos dependentes na família; Integração de toxicodependente na família; Colocação em equipamento ou serviço; Atribuição de prestações sociais; Atribuição de RMG/RSI; Abandono de actividades marginais; Abandono do recurso ao trabalho infantil; Melhoria da situação económica; Resolução do problema económico imediato; *Educação* Obtenção de diploma de escolaridade obrigatória; Aquisição/melhoria de habilitações literárias; Aprendizagem da língua portuguesa/resolução de problemas de expressão em português; Retorno à escola; *Emprego e Formação Profissional* Inserção profissional; Criação de actividade independente; Obtenção de certificado de formação profissional; aquisição de aptidões profissionais; *Habitação* Realojamento; aluguer de habitação; melhoria efectiva das condições de habitabilidade; *Saúde* Acompanhamento e tratamento médico regular; Melhoria do estado de saúde; Desintoxicação de pessoa com problemas de alcoolismo; Desintoxicação de pessoa com problemas de toxicodependência
Programa de luta Contra a Pobreza - PLCP A criação dos Comissariados Regionais do Norte e do Sul da Luta Contra a Pobreza visava um estreitamento da coordenação entre os diversos departamentos do Estado e das iniciativas particulares, procurando e conseguindo potenciar a eficácia e a eficiência dos esforços e meios colocados nesse combate. Assim, os Comissariados foram encarregados da promoção de projectos especiais no domínio do combate à pobreza e, sobretudo, de assegurar a coordenação da actividade dos diferentes departamentos e entidades envolvidas neste combate, a par de uma adequada divulgação, troca de conhecimentos e avaliação das acções empreendidas	**Programa de luta Contra a Pobreza - PLCP** Consolidação de parcerias; Maior participação da população nos seus projectos de vida e acesso a recursos coordenados; Alargamento do partenariado a entidades privadas; Visão conjunta das realidades locais e concepção da intervenção na perspectiva do desenvolvimento local e na lógica da cooperação; Integração e sinergia de recursos; Reforço do voluntariado social.; Uma cada vez maior e melhor cobertura das regiões mais carenciadas
Subprograma Integrar promover a integração económica e social dos grupos mais vulneráveis da população, nomeadamente desempregados de longa duração, pessoas com deficiência e outros grupos mais desfavorecidos	**Subprograma Integrar** Ao longo dos anos de execução do Subprograma foram abrangidos mais de 20 mil formandos, enquadrados, em média em mais de 450 projectos ano na vertente FSE. (Re) integração sóio-profissional das mulheres, facilitando a conciliação da vida profissional com a vida familiar No âmbito da Medida 5 (FEDER), assumiu grande peso o apoio à criação de infra-estruturas e equipamentos, cobrindo as valências: Centro Comunitário, Centro de Dia, Centro de Actividades de Tempos Livres e de apoio domiciliário que contribuem igualmente para facilitar a conciliação da vida profissional com a vida familiar.
Rendimento Mínimo Garantido - RMG combater as situações de pobreza e exclusão social	**Rendimento Mínimo Garantido - RMG** Em 2000 existiam 142346 famílias a beneficiarem da medida RMG, menos 2845 que no ano

garantir um mínimo de recursos que asseguram a subsistência; contribuir para a reinserção social dos indivíduos excluídos; - dar resposta à crescente incapacidade que os mecanismos tradicionais revelam no sentido de garantirem a inserção de todos os indivíduos na sociedade	anterior. "Em Dezembro de 2000 a **taxa de indeferimento** atingiu os 39%, mais um ponto e meio percentual face ao ano anterior. Tal como nos anos anteriores, o motivo mais comum para o indeferimento é a detenção de rendimentos superiores aos previstos por lei como condição de atribuição". (MTS, Novembro 2001, p. 63). No que respeita à **taxa de cessação** das prestações, regista-se um aumento de 13,6% face ao ano anterior. Esta taxa assume em Dezembro de 2000 um valor que ronda os 38%. 63,6% destes processos cessaram por alteração de rendimentos do agregado, o que indicia o contributo da medida para a aquisição de competências que permitem aos beneficiários reforçar ou adquirir autonomia económica e social. A maioria dos beneficiários que se encontram **dispensados de inserção profissional** encontram na idade o principal motivo de dispensa. São sobretudo jovens com menos de 16 anos de idade ou pessoas idosas com mais de 65 anos de idade.
Programa de Apoio Integrado a Idosos - PAII Assegurar a oferta de cuidados, com carácter urgente e permanente, que visam primordialmente manter a autonomia do idoso no domicílio e no seu ambiente habitual de vida; Estabelecer medidas destinadas a assegurar a mobilidade dos idosos e a acessibilidade a benefícios e serviços; Implementar respostas de apoio às famílias que tenham de assegurar cuidados e acompanhamento adequados a familiares que se encontrem em situação de dependência, nomeadamente idosos; Promover e apoiar iniciativas destinadas à formação inicial e em exercício de profissionais, voluntários, familiares e outras pessoas da comunidade; Promover atitudes e medidas preventivas do isolamento, da exclusão e da dependência e contribuir para a solidariedade intergerações, bem como para a criação de postos de trabalho	**Programa de Apoio Integrado a Idosos - PAII** - satisfação de necessidades de cuidados de saúde - vida quotidiana apoiada - autonomia do idoso - melhoria da qualidade de vida
Programa Ser Criança Integração familiar e sócio-educativa de crianças em risco de exclusão social e familiar, (numa perspectiva de prevenção e actuação precoce), promovendo condições para o seu desenvolvimento pleno, através da execução de projectos especiais dirigidos a crianças carenciadas, incluindo os referentes à recuperação e educação especial de crianças com deficiência	**Programa Ser Criança** Melhoria das competências e autonomização da família; Melhoria das competências da(s) criança(s); Participação e envolvimento da família; Participação e envolvimento da(s) criança(s); Reintegração familiar
Programa Rede Social Promover uma maior eficácia na erradicação da pobreza e exclusão social Promover o desenvolvimento social (decorrentes do Despacho Normativo n.º 8/2002)	**Programa Rede Social** Constituição da parceria (CLAS e/ou CSF); Regulamento interno; Diagnóstico Social; Plano de Desenvolvimento Social (3/5 anos); Plano de Acção (1 ano); Sistema de Informação; Modelo de Articulação que facilite a articulação e cooperação entre as diversas estruturas de parceria; Uma contribuição decisiva para que o desenvolvimento social seja planeado em função das dinâmicas do desenvolvimento local e, em consequência, se articule progressivamente com outros instrumentos de planeamento, como os Planos Estratégicos e os Planos Directores Municipais
Objectivos Específicos	
Atendimento/Acompanhamento Social Não se encontram definidos **Programa de luta Contra a Pobreza - PLCP** Não se encontram expressos **Subprograma Integrar**	
Medida 1 Prevenção e combate a factores de exclusão social dos grupos mais vulneráveis, através da mobilização dos recursos humanos e institucionais para o desenvolvimento de acções de natureza intersectorial com o objectivo de revitalizar o tecido social e a economia local de determinada comunidade geograficamente delimitada	**Medida 1** uma taxa global de aprovação nas acções de formação de 90% - apenas 7% de desistências nas acções de formação; Criação de postos de trabalho permanentes e temporários; Dinamização das comunidades; Melhoria das qualificações sócio-profissionais dos grupos mais desfavorecidos;

Medida 2 promover a articulação entre o ensino, a formação profissional e o meio empresarial, procurando sempre garantir a empregabilidade dos beneficiários que estão desempregados há mais de um ano. Contribui assim com todas as suas acções para a efectivação dos objectivos do Plano Nacional de Emprego e revela-se decisiva para uma melhoria e consequente elevação sócio-profissional dos desempregados de longa duração	**Medida 2** Foram apoiados 438 Clubes de Emprego Abrangidos aproximadamente 1639 beneficiários por acções de informação, orientação profissional e avaliação; Abrangidos mais de 1900 beneficiários por acções de informação/sensibilização, que corresponderam ao período de preparação, selecção e início dos percursos formativos; Abrangidos por acções de formação 4467 beneficiários do RMG em situação de desemprego prolongado - número total de formandos abrangidos: 26403 - Uma taxa de 60% de aproveitamento alcançada pelos formandos, nos 6 anos de vigência da Medida, e uma desistência de 10% nas acções de formação Satisfação de uma necessidade de pessoal qualificado no apoio a famílias, idosos e acamados,
Medida 3 O objectivo primordial da Medida 3 foi proporcionar às pessoas com deficiência oportunidades de formação e de carreira, desenvolvendo também a sua capacidade de competir e permanecer no mercado de trabalho	**Medida 3** Alargamento e diversificação das áreas de formação para deficientes; Uma melhoria na qualidade das respostas formativas; Desistência dos formandos de apenas 8,6%; 2.700 postos de trabalho previsíveis e efectivamente criados; Criação de um grande número de postos de trabalho associados às equipas técnicas, Melhoria da auto-estima e autoconfiança
Medida 4 integração sócio-económica dos mais desfavorecidos da população. Deu, por isso, especial relevo às acções de formação, de informação, orientação profissional e avaliação, por forma a facilitar uma correcta (re)inserção no mercado de trabalho e na sociedade	**Medida 4** - criação de postos de trabalho e integração sócio-profissional Em 1997, dos 1904 formandos que concluíram o processo formativo, foram inseridos, 12% ou previu-se a sua inserção Em 1998, dos 3061 30% foram inseridos no mercado de trabalho Em 1999, dos 4215, apenas 13% foram inseridos no mercado de emprego - a desistência dos formandos de acções de formação foi de 17%, o que revela a instabilidade e precariedade dos grupos-alvo.
Medida 5 - construção, adaptação e remodelação de instalações e equipamentos - apoio ao funcionamento dessas infraestruturas, existindo a possibilidade de se articular com outros projectos de desenvolvimento e de integração social.	**Medida 5** Foram criados: -142 Centros de Convívio, com capacidade para 8401 utentes; -70 ATL, com capacidade para 4195 utentes; -66 Serviços de Apoio Domiciliário, com capacidade para 2749 utentes; -67 Centros Comunitários, com capacidade para 49478 utentes -31 Centros de Formação e Reabilitação Profissional, com capacidade para 4418 formandos; -26 Centros de Formação e Reinserção Sócio-Profissional com capacidade para 1239 formandos; -19 Serviços de Atendimento Integrado, com capacidade para 11535 utentes Postos de trabalho criados: Região Norte: 526; Região Centro: 388; R.L.V.T.: 987; Região Alentejo: 346; Região Algarve: 236. Total: 2483
Rendimento Mínimo Garantido - RMG Não se encontram definidos	**Rendimento Mínimo Garantido - RMG**
Programa de Apoio Integrado a Idosos - PAII	**Programa de Apoio Integrado a Idosos - PAII**
SAD melhorar o conhecimento sobre as necessidades e expectativas das pessoas idosas; - prestar apoio social e cuidados de saúde integrados no domicílio; - alargar e inovar os serviços existentes; - alargar a cobertura do apoio existente e adaptar as suas modalidades às necessidades, incluindo o horário até às 24 horas; - melhorar o acesso aos recursos da comunidade; promover a participação activa e responsável dos actores envolvidos	**SAD** Aquisição de um melhor conhecimento das necessidades e expectativas dos idosos; Adequação de equipamentos existentes; Especialização dos serviços; Formação e/ou aperfeiçoamento dos prestadores de cuidados; Alargamento de serviços existentes, com um aumento do número de utentes, do número de horas de apoio em regime diurno e ao fim de semana e feriados; Implementação de novos SAD; Aquisição de viaturas, permitindo o transporte das pessoas que prestam os serviços no domicílio; Melhoria de respostas existentes; Melhoria das condições de habitabilidade das pessoas idosas; Melhoria da qualidade de vida do idoso, Melhoria das relações familiares; Solidariedade entre gerações; Envolvimento dos familiares; Criação de redes sociais de

CAD prevenção e reabilitação de pessoas com dependência desenvolvendo-se a partir de estruturas já existentes, assegurando o apoio e os cuidados diversificados, quer em ambulatório, quer em internamento temporário **FORHUM** promover a formação e o aperfeiçoamento dos conhecimentos teóricos e práticos; facilitar a prestação de cuidados por parte dos prestadores; - sensibilizar a população para os problemas das pessoas idosas **Passes Terceira Idade** Permite às pessoas com 65 e mais anos utilizar, sem restrições horárias, os transportes públicos nos centros urbanos de Lisboa e Porto, fomentando a mobilidade das pessoas idosas, a manutenção da sua integração social e a sua participação na vida activa **STA** apoiar, no domicílio, prioritariamente pessoas em situação de dependência física, mental ou social, na área das telecomunicações, contribuindo para a promoção da sua autonomia, no âmbito do objectivo mais amplo de um apoio familiar integrado **Saúde e Termalismo** visa permitir à população idosa de menores recursos financeiros o acesso a tratamentos termais, o contacto com um meio social diferente e a prevenção do isolamento social **Turismo Terceira Idade e Turismo Sénior** proporcionar às pessoas com 65 e mais amos, um programa de férias em locais turísticos fundamentalmente do litoral do país, permitindo uma melhor mobilidade e convívio das pessoas idosas **Programa Ser Criança** Despacho 26/MSSS/95: - assegurar acções dirigidas a crianças nas primeiras idades, até 6 anos, em situação de risco social e/ou com deficiência e suas famílias, com vista ao desenvolvimento harmonioso das crianças e à melhoria das competências parentais e familiares; - implementar acções de apoio a crianças em risco e/ou com deficiência e suas famílias, visando a melhoria das competências das próprias crianças e sua famílias e a reintegração sócio-familiar destas crianças; - desenvolver acções dirigidas a crianças em situação de pré-delinquência e/ou marginalidade tendo em vista a melhoria das competências pessoais e familiares; - promover acções que melhorem o conhecimento dos fenómenos da criança em risco e/ou com deficiência e suas causas, proporcionando a organização de intervenções mais eficazes. Despacho n.º 3269/2000 - promover e qualificar a intervenção dirigida a crianças e jovens portadores de deficiência ou em situação vivencial de riscos múltiplos, bem como às suas famílias; - proporcionar e desenvolver a aquisição de competências pessoais, parentais e de relacionamento intrafamiliar; - desenvolver acções junto de jovens com alterações de comportamento, nomeadamente dos que assumem padrões de conduta anti-sociais ou desviantes, tendentes a promover a sua inserção em espaços escolares e ou de formação profissional **Programa Rede Social** - Desenvolver uma parceria efectiva e dinâmica que articule a intervenção social dos diferentes agentes locais; - Promover um planeamento integrado e sistemático do desenvolvimento social, potenciando sinergias,	apoio; Menor dependência dos idosos relativamente à família; Maior segurança dos que coabitam com o idoso **CAD** Prevenção e/ou retardamento da institucionalização de pessoas idosas; Retorno do idoso ao domicílio em melhores condições; Melhoria das condições de saúde da pessoa dependente **FORHUM** Melhoria dos serviços prestados; Maior satisfação das pessoas cuidadas; Maior satisfação das famílias com a prestação dos cuidados; Maior satisfação dos prestadores de cuidados **Passes Terceira Idade** Uma nova modalidade de passes Terceira Idade; Alteração da relação das pessoas idosas com os transportes colectivos, que era por elas considerada discriminatória; Maior mobilidade; Maior participação em diversas actividades, familiares, sociais, recreativas e de saúde **STA** Manutenção das pessoas idosas ou em situação de dependência no domicílio; Segurança do idoso; Diminuição do isolamento do idoso; Prestação de uma pronta intervenção em situações de emergência; Desinstitucionalização ou redução dos internamentos que possam ser substituídos por serviços que prestem apoio domiciliário; Autonomia da pessoa idosa no seu domicílio; Relacionamento do idoso com o mundo exterior **Saúde e Termalismo** Melhoria do estado de saúde; Prevenção e/ou combate do isolamento social **Turismo Terceira Idade e Turismo Sénior** Melhoria da qualidade de vida e do bem-estar das pessoas idosas de fracos recursos; Descoberta de pessoas de outros lugares e culturas; Combate à solidão e à exclusão social **Programa Ser Criança** **Programa Rede Social** Diagnóstico Social, vertido na "Tipificação das Situações de Exclusão em Portugal Continental"

competências e recursos a nível local; - Garantir uma maior eficácia, ao nível dos concelhos e freguesias, do conjunto das respostas sociais; - Formar e qualificar, no âmbito da rede social, agentes envolvidos nos processas de desenvolvimento local. (Despacho Normativo n.º 8/2002, de 12 de Fevereiro)	
Metas	
Atendimento/Acompanhamento Social Não se encontram definidas **Programa de Luta Contra a Pobreza - PLCP** Não se encontram definidas **Subprograma Integrar** **Medida 2** *Resultados previstos***:** apoiar a criação de 1.100 Clubes de Emprego **Medida 4** abranger 9.049 beneficiários Formar 1.210 técnicos **Medida 5** Postos de trabalho previstos: Região Norte: 645 Região Centro: 477 R.L.V.T.: 890 Região Alentejo: 325 Região Algarve: 249 Total: 2586 **Rendimento Mínimo Garantido - RMG** Não se encontram definidas **Programa de Apoio Integrado a Idosos - PAII** Não se encontram definidas **Programa Ser Criança** Não se encontram definidas **Programa Rede Social** Constituição da parceria (CLAS e/ou CSF) - Regulamento interno - Diagnóstico Social - Plano de Desenvolvimento Social (3/5 anos) - Plano de Acção (1 ano) - Sistema de Informação - Modelo de Articulação que facilite a articulação e cooperação entre as diversas estruturas de parceria	**Atendimento/Acompanhamento Social** **Programa de Luta Contra a Pobreza - PLCP** **Subprograma Integrar** **Medida 2** Apoiados 438 Clubes de Emprego **Medida 4** Abrangidos 9 180 beneficiários Abrangidos 926 técnicos **Medida 5** Postos de trabalho criados: Região Norte: 526 Região Centro: 388 R.L.V.T. 987 Região Alentejo: 346 Região Algarve: 236 Total: 2 483

Parte V - O Impacto das Medidas/Serviços – Estudo de casos: O Concelho da Amadora e o Concelho de Vinhais

Capítulo 1 – A metodologia

Na Parte II, capítulo 2, frisámos que a avaliação do impacto é semelhante à avaliação da eficácia, mas mais complexa.
A determinação do impacto requer o estabelecimento de objectivos operacionais e de um modelo causal que permita vincular o projecto com os efeitos resultantes da sua implementação.

Trata-se de avaliar as mudanças que ocorrem em relação à situação-problema mas cuidando de saber em que medida houve uma melhoria da situação, neste caso, sobre o conjunto da população e o meio.
É também preciso medir os efeitos não desejáveis, os efeitos negativos.

Na nossa perspectiva metodológica, a participação dos beneficiários na avaliação é fundamental, não como um meio para avaliar melhor, mas, porque a sua participação é um fim do próprio processo metodológico pois, embora o projecto possa alcançar as metas e objectivos, isso não significa que o mesmo seja aceite pelas pessoas, nem que responda efectivamente às suas expectativas.
A falta de aceitação por parte dos beneficiários de um programa revelaria que não foram tidas em conta as suas aspirações, necessidades e problemas, mas a opinião dos técnicos ou da instituição que promove o projecto.

Por isso, na avaliação que fazemos, temos em conta a opinião dos promotores e técnicos dos projectos e mesmo dos responsáveis dos programas mas, para que possamos avaliar se houve de facto uma melhoria da situação das pessoas, fomos ouvir as próprias pessoas beneficiárias das acções implementadas pelos diferentes projectos/serviços, procurando, para o efeito, conhecer a situação-problema; as actividades desenvolvidas para fazer face a esses problemas; as complementaridades de outras actividades de outros projectos e/ou serviços, no sentido de estabelecer uma relação dos efeitos resultantes da sua implementação com os do próprio projecto em análise; os impactos negativos e os impactos positivos, procurando conhecer a melhoria da situação das pessoas-alvo de acções, mas também, em sua opinião, de forma mais alargada na zona de implementação dos projectos ou de actuação dos serviços.

Na selecção dos beneficiários dos projectos, do RMG e do Atendimento/Acompanhamento Social tivemos em conta o sexo, a idade, o local de residência, os casos de sucesso e insucesso (ou menos sucesso), procurando obter uma visão alargada e o mais próxima da realidade, possível.

Numa breve caracterização dos beneficiários dos projectos/serviços, temos por referência os beneficiários "titulares" e os elementos da família que directa ou indirectamente beneficiaram das actividades desenvolvidas (em acções relacionadas com a habitação ou ajuda económica, considerámos todos os elementos da família).

Seleccionámos, para o efeito, dois concelhos, escolha essa já justificada anteriormente, o concelho da Amadora e o concelho de Vinhais.

No que respeita à Amadora, um concelho com uma grande densidade populacional e um grande número de habitantes, com projectos no âmbito de todos os programas, precisamente, quinze projectos, sendo, quatro projectos PLCP; sete Subprograma

Integrar; três PAII; um Ser Criança, inquirimos cinquenta beneficiários, desses projectos e do Atendimento/Acompanhamento Social e do RMG.

Relativamente a Vinhais, sendo um concelho pouco populoso e, exibindo um projecto no âmbito do Programa Ser Criança e um no âmbito do Programa de Luta Contra a Pobreza aplicámos vinte e cinco questionários, a beneficiários desses projectos e do Atendimento/Acompanhamento Social e do RMG.

A análise que aqui fazemos tem no entanto limitações e não pode ser universalizada. Trata-se apenas de dois concelhos e o número de beneficiários inquiridos representa apenas um número indicativo das opiniões nos dois concelhos.

Importa em primeiro lugar perceber que tipo de população habita e que tipo de problemas existem nos dois concelhos e, começamos por contextualizar cada um, em primeiro lugar, o concelho da Amadora.

Capítulo 2 - Estudo de caso: o Concelho da Amadora

2.1 – Uma breve contextualização – A Amadora, um concelho com um quarto de século

A Amadora é um dos dezanove concelhos (com a criação do concelho de Odivelas recentemente) constituintes da Área Metropolitana de Lisboa, uma área que, como é sabido, concentra grande parte dos recursos económicos e financeiros do país, mas que é também, apesar disso, uma zona de fortes contrastes sociais em termos de condições de vida. Nela se opõem populações de nível de vida bastante acima da média nacional a populações onde é significativa a incidência de pobreza e exclusão social.

É o concelho mais pequeno da Grande Lisboa (24 km2), mas, com a mais alta densidade populacional na Área Metropolitana (7390 hab/km2).

Constitui-se como concelho em 11 de Setembro de 1979 e é actualmente composto por onze freguesias, três das quais (Alfornelos, S. Brás e Venda Nova) se constituíram enquanto tal, recentemente, mais precisamente em 1997.

2.2 – Caracterização demográfica

2.2.1 - A população residente – Uma população envelhecida

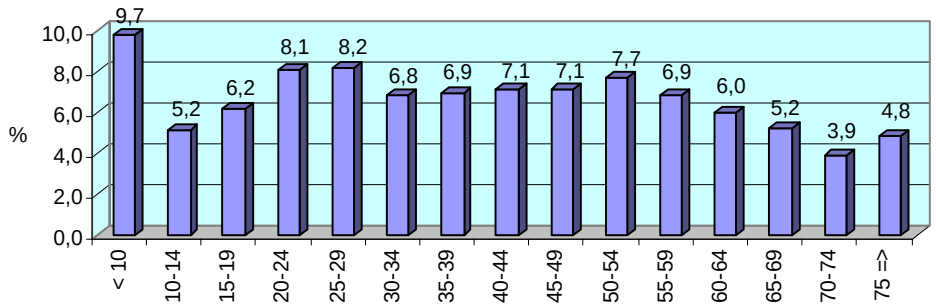
Em 2001 residiam na Amadora 175.872 habitantes, o que significa um crescimento contínuo nos últimos cinquenta anos.
Foi entre os anos 50 e 70 que ocorreram os maiores acréscimos populacionais, o que fica a dever-se à industrialização da AML, na qual se inscreve a criação do Parque Industrial da Venda Nova (ainda nos anos 40), constituindo-se como factor de forte atracção de fluxos migratórios, com origem noutras zonas do país e foi também a partir dos anos 50 que se começou a desenvolver o processo de metropolização de Lisboa e de constituição das periferias, assente num decréscimo da população residente na capital e num acentuado crescimento demográfico dos concelhos limítrofes de Lisboa.

É já na década de 70 que o concelho começa a desacelerar o seu ritmo de crescimento populacional, acentuando essa tendência nos anos 80. Entre 1991 e 2001, a desaceleração anterior dá lugar a um decréscimo de habitantes na ordem dos –3,2%, desta vez num movimento inverso ao registado no contexto global da grande Lisboa. Esse decréscimo populacional foi comum à maioria das freguesias do Concelho. Apenas quatro registaram um aumento de população durante esse período de 1991 a 2001, Alfragide (+ 42%), Alfornelos (+13%), Buraca (+9%) e S. Brás (+8%).

Tendo vindo a desacelerar no seu crescimento, o concelho da Amadora tem vindo a assistir ao aumento da sua população idosa. Entre 1991 e 2001, apenas os indivíduos com 65 e + anos registaram um acréscimo considerável (55,4%). Em contrapartida, o grupo dos 0-14 anos e dos 15-24 anos foram os que sofreram um maior decréscimo (-25,1% e –14,2%, respectivamente). Também no grupo dos 25-64 anos se registou um decréscimo, embora menos acentuado (-1,7%).

Este envelhecimento da população conduziu a uma estrutura etária no ano de 2001 como se pode verificar a seguir:

GRÁFICO 5 – POPULAÇÃO RESIDENTE NO CONCELHO DA AMADORA, POR GRUPOS ETÁRIOS, 2001 (%)

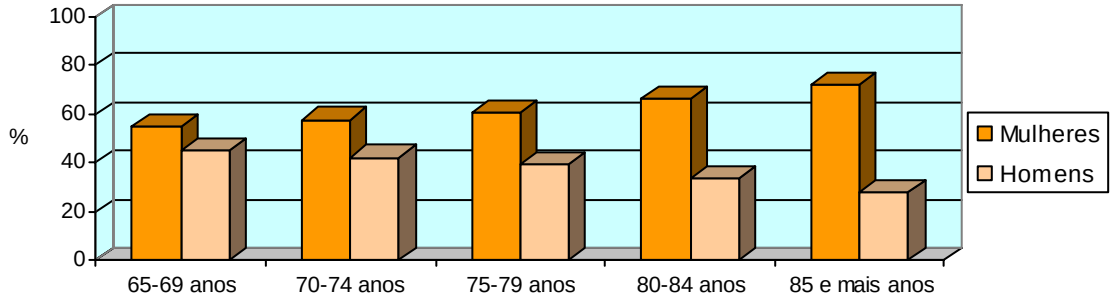


Fonte: Diagnóstico Social do Concelho da Amadora – Programa Rede Social
Cálculos próprios com base em dados do INE, Recenseamento Geral da População e Habitação, 2001.

A distribuição da população por grupos etários, pelas diferentes freguesias não se faz uniformemente. As freguesias mais envelhecidas são Damaia, Falagueira, Mina, Reboleira e Venteira. As freguesias mais jovens são Alfragide, Buraca, Alfornelos, S. Brás e Venda Nova.

No concelho da Amadora, como no país em geral, a população com mais de 65 anos é hoje composta maioritariamente por mulheres.

GRÁFICO 6 – POPULAÇÃO RESIDENTE NO CONCELHO DA AMADORA, COM 65 OU MAIS ANOS, POR GRUPOS ETÁRIOS E SEXO, 2001 (%)



Fonte: Diagnóstico Social do Concelho da Amadora – Programa Rede Social
INE – Censos 2001.

2.2.2 - As migrações no aumento populacional

À semelhança da Área Metropolitana de Lisboa, uma das zonas do país onde se têm feito sentir os mais intensos movimentos de população, um factor importante no crescimento populacional da Amadora são os fluxos migratórios. Aqui, embora, na última década, o total da população tenha diminuído, o número de estrangeiros aumentou, o que significa que o decréscimo populacional só não foi maior devido a estes movimentos com origem no exterior do país.

Na última década, a população estrangeira aumentou no concelho da Amadora 133,6%, embora o aumento nos anos 90 possa estar influenciado pelos processos de regularização extraordinária de imigrantes (1992, 1996 e 2001) e não corresponder totalmente a novas entradas. Entre 1999 e 2001 deram entrada 2680 imigrantes.

No total da população estrangeira residente, 82% são oriundos dos PALOP, seguidos dos indivíduos de nacionalidade brasileira (7,5%) e dos indivíduos oriundos dos países de Leste (3,3%).

QUADRO 89 - VARIAÇÃO PERCENTUAL DO TOTAL DE POPULAÇÃO ESTRANGEIRA NO CONCELHO DA AMADORA, 1991/2001

	Variação % 91/01
Palop	146,1
Brasil	-
União Europeia	8,5
Outros países da Europa	1324,1

Fonte: Diagnóstico Social do Concelho da Amadora – Programa Rede Social

Cálculos próprios com base em dados do Recenseamento da População e Habitação, 2001.

A grande maioria da população estrangeira residente no concelho, situa-se no escalão etário dos 25-44 anos, ou seja, população em idade activa (46,7%).

Com valores mais baixos (31,3%), mas ainda elevados, surgem os mais jovens com idades até aos 24 anos. É uma população com uma estrutura etária mais jovem do que a população em geral e é provavelmente devido à sua presença que a população do concelho não é tão envelhecida.

No quadro seguinte, consideram-se as nacionalidades cuja presença é expressiva quando se cruza a informação por freguesias e analisa-se a evolução entre 1991 e 2001.

QUADRO 90 - POPULAÇÃO RESIDENTE SEGUNDO A NACIONALIDADE, POR FREGUESIA, 1991 E 2001

	Moçambique		Angola		Cabo Verde		Brasil	
Freguesias	**1991**	**2001**	**1991**	**2001**	**1991**	**2001**	**1991**	**2001**
Concelho da Amadora	146	203	531	2483	2921	5171	265	933
Alfragide	9	4	8	47	7	20	21	48
Brandoa	13	17	30	360	66	113	13	72
Buraca	3	13	121	81	701	1112	6	63
Damaia	10	19	64	172	393	539	39	81
Falagueira	7	16	24	110	22	219	17	50
Mina	29	32	68	287	472	796	28	92
Reboleira	13	17	42	326	76	294	25	152
Venteira	4	19	13	204	25	92	46	115
Alfornelos	32	28	52	295	237	840	35	71
São Brás	16	27	46	510	16	162	25	157
Venda Nova	10	11	63	91	906	984	10	32

Fonte: INE - Censos 1991 e 2001

Pode-se concluir que houve uma subida no número de estrangeiros em todas as freguesias do concelho, embora com expressões muito diferentes. E importa não esquecer a realidade dos designados "imigrantes de segunda geração" que, não sendo possível contabilizar, têm ganho visibilidade social sobretudo devido às dificuldades de inserção escolar e, mais recentemente, devido a conflitos com a polícia e a emergência de situações de delinquência que estiveram na origem de um programa governamental "Escolhas", inicialmente com o objectivo central de combate à delinquência juvenil.

2.2.3 - As famílias e as mudanças nas estruturas familiares

As famílias totalizavam em 2001, 67.235, um aumento de 8% em relação a 1991, que se generalizou a quase todas as freguesias, à excepção da Damaia e Venda Nova, parecendo contrariar, em parte, o facto de se ter registado um decréscimo populacional durante esse período. É, no entanto, um dos reflexos das transformações nas estruturas familiares que se têm verificado, nomeadamente o aumento do número de pessoas a viverem sós.

QUADRO 91- FAMÍLIAS RESIDENTES EM PORTUGAL E NO CONCELHO DA AMADORA, POR TIPO DE FAMÍLIA, 1991 E 2001

	Amadora								Portugal							
Tipo de Família	1991 (VA)		1991(%)		2001 (VA)		2001 (%)		1991 (VA)		1991(%)		2001 (VA)		2001 (%)	
Casais com filhos	31 835		51,3		26 388		39,2		1 571 186		49,9		1 649 693		45,2	
Casais sem filhos	13 281		21,4		15 632		23,2		698 819		22,2		860 287		23,6	
Famílias monoparentais	4 745		7,6		7 133		10,6		214 310		6,8		301 317		8,3	
	715 M	4030 F	15,1 M	84,9 F	995 M	6138 F	13,9 M	86,1 F	29498 M	184812 F	13,8 M	86,2 F	40538 M	260779 F	13,5 M	86,5 F
Pessoas sós	8 979		14,5		14 556		21,6		435 863		13,8		631 762		17,3	
Outros tipos	3198		5,2		3 526		5,2		227 108		7,2		207 698		5,7	
TOTAL	62 038		100		67 235		100		3 147 286		100		3 650 757		100	

Fonte: Diagnóstico Social do Concelho da Amadora – Programa Rede Social

INE - Censos 1991 e 2001.

No concelho da Amadora, a percentagem de famílias de uma pessoa só era em 1991 de 14,5%. Em 2001 era já de 21,6%, uma percentagem superior à verificada a nível nacional, de 13,8% e 17,3%, respectivamente e uma percentagem inferior à verificada na AML em 1991 (15,8%) mas já superior em 2001 (20,8%).

Já no grupo dos adultos (25-64 anos) e mesmo no grupo dos jovens (15-24 anos) a viverem sós, os valores da Amadora são superiores, situação esta que está concerteza relacionada com o factor imigração que tem início frequentemente com o homem, para numa fase posterior se dar normalmente o reagrupamento familiar.

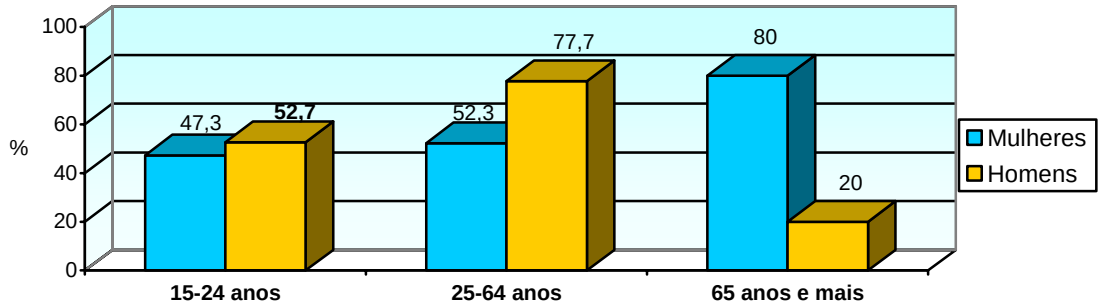
QUADRO 92 - PESSOAS A VIVEREM SÓS, NO CONCELHO DA AMADORA E PORTUGAL, POR GRUPO ETÁRIO, 2001

	Amadora	%	Portugal	%
Jovens (15-24)	1066	7,3%	33377	5,3
Adultos (25-64)	8394	57,7%	277256	43,9
Idosos (65 e +)	5095	35,0%	321054	50,8%
Total	14556	100%	631762	100%

Fonte: Diagnóstico Social do Concelho da Amadora – Programa Rede Social
Censos 2001.

De facto, analisando o gráfico seguinte, a presença dos homens nos grupos etários mais jovens é clara, muito particularmente no grupo dos 25-64 anos, situação que decorre desse fenómeno da imigração.

GRÁFICO 7 - PESSOAS A VIVEREM SÓS, NO CONCELHO DA AMADORA, POR GRUPO ETÁRIO E SEXO, 2001 (%)



Fonte: INE - Censos 2001.
In Diagnóstico Social do Concelho da Amadora – Programa Rede Social

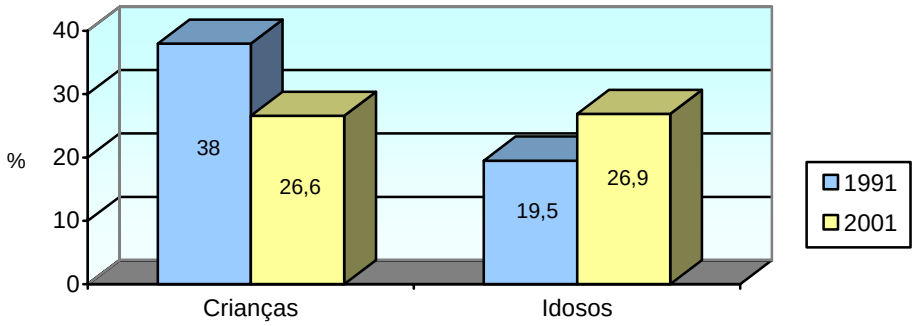
No grupo das pessoas com 65 e mais anos, são mulheres a maioria dos idosos a viverem sós (80% do sexo feminino contra 20% do sexo masculino).
Isto tem uma relação com a esperança de vida que é mais elevada nas mulheres. Mas isto, tem também subjacente uma situação de fragilidade económica e social, mais particularmente das mulheres as quais sempre tiveram um nível de salários mais baixos do que os dos homens e, por consequência pensões mais baixas.

A família monoparental aumentou em número, à semelhança das tendências gerais. Entre 1991 e 2001 registou-se um aumento de 7,6% para 10,6%, percentagens, no entanto, superiores no concelho em relação ao país. No concelho regista-se um número superior deste tipo de família, em relação ao país e o mesmo acontece na Área Metroplitana de Lisboa, como tivemos oportunidade de verificar.
Também à semelhança do que acontece no país e na Área Metropolitana de Lisboa, o número de famílias monoparentais femininas é bastante superior ao das famílias monoparentais masculinas.

A tendência é para uma menor dimensão das famílias. De facto, em todas as freguesias da Amadora, a dimensão média das famílias diminuiu. A média de pessoas por família passou de 2,9 em 1991 para 2,6 em 2001, no Concelho em geral, mas persistem freguesias onde a dimensão média é superior à do Concelho, como é o caso de S. Brás (2,9 pessoas por família), seguida de Alfornelos, Alfragide e Buraca, freguesias que apresentam também uma estrutura etária mais jovem.

Seguindo a tendência registada no país, os casais com filhos inscreveram, no concelho da Amadora, uma descida entre 1991 e 2001, de 70% para 67%. Contrariamente, o número de casais sem filhos aumentou de 29% para 37% no mesmo período.

GRÁFICO 8 - FAMÍLIAS COM CRIANÇAS E IDOSOS NO TOTAL DE FAMÍLIAS NO CONCELHO DA AMADORA, 1991 E 2001 (%)



Fonte: Diagnóstico Social do Concelho da Amadora – Programa Rede Social
Cálculos próprios com base em dados do Recenseamento da População e Habitação, 1991 e 2001.

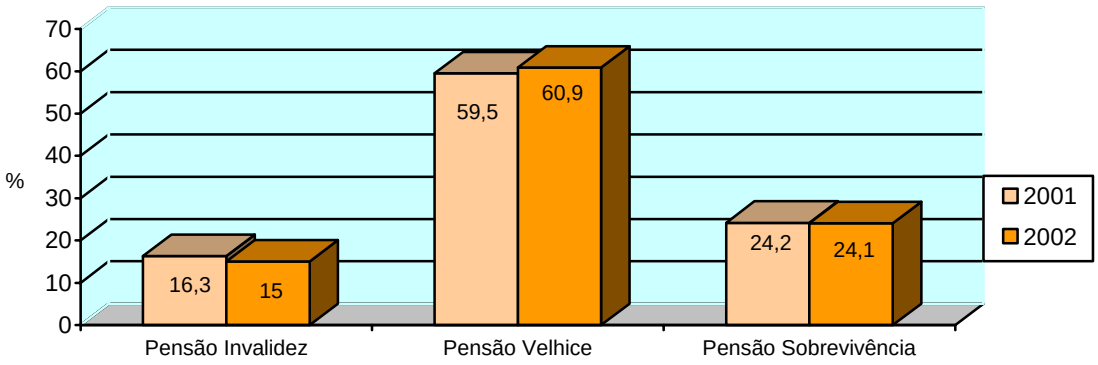
Consequentemente, as famílias com crianças diminuíram de 38% para 26,6%. Por seu lado, o envelhecimento da população reflecte-se numa estrutura familiar também ela mais envelhecida (o número de famílias com idosos aumentou de 19,5 para 26,9%).

2.3 – Caracterização social

2.3.1 - Os pensionistas

No concelho da Amadora, existiam 35 685 pensionistas em 2002 sendo que mais de metade usufruía de pensão de velhice. Em número bastante mais reduzido surgem os pensionistas com pensão de sobrevivência e de invalidez.

GRÁFICO 9 - PERCENTAGEM DE PENSIONISTAS NO CONCELHO DA AMADORA, POR TIPO DE PENSÃO



Fonte: Cálculos próprios com base em dados do INE, Anuário Estatístico da Região de Lisboa e Vale do Tejo, 2001 e 2002.

Como consequência do envelhecimento da sua população, entre 2001 e 2002, o concelho da Amadora assistiu a um acréscimo do número de pensionistas na ordem dos 3,1%, enquanto que na região da Grande Lisboa esse crescimento se ficou pelos 1,7%.

Convém no entanto referir que houve uma ligeira diminuição dos pensionistas de invalidez (de 16,3% para 15,0%) entre 2001 e 2002, mas a percentagem do concelho da Amadora continua a ser superior à registada na Grande Lisboa (14,4%).

2.3.2 – Os beneficiários do Atendimento/Acompanhamento Social e do RMG

Não nos é possível apresentar dados sobre os beneficiários do Atendimento/Acompanhamento Social, como faremos relativamente ao concelho de Vinhais, pois esses dados não nos foram facultados pelos serviços, que dizem não os possuir. Assim, apresentaremos apenas dados relativos ao RMG que nos foram disponibilizados.

No que respeita ao RMG, o número considerável de titulares e de membros que se regista, reflecte problemas de pobreza de um número significativo de pessoas da população do concelho.
Regista-se um enorme aumento de beneficiários (titulares e membros) entre 1998 e 1999 e um aumento reduzido de Dezembro/99 a Dezembro/2000. Verifica-se igualmente um aumento dos titulares e membros todos os anos, parecendo contrariar a tendência nacional de diminuição registada em 2000 face a 1999 do número de indivíduos disponíveis para inserção profissional.

Quadro 93 – Beneficiários RMG no Concelho da Amadora

Concelho	Titular		Membros		Totais		Total
	M	F	M	F	Titular	Membros	Titular/Membros
					MF	MF	MF
Dez/1998	319	1.076	1.808	1.669	1.395	3.477	4.872
Dez/1999	449	1.589	2.638	2.379	2.038	5.017	7.055
Dez/2000	467	1.745	2.856	2.445	2.212	5.301	7.513

Fonte: ISS, I.P. – Dados acumulados.

2.3.3 - Educação

No que respeita à escolarização, a situação é diferente na Área Metropolitana de Lisboa e no país e na Grande Lisboa e na Amadora.

A Área Metropolitana, tal como acontece relativamente a outros indicadores, também aqui, apresenta um padrão diferenciado relativamente ao resto do país, com maior percentagem de indivíduos que possuem qualificação académica superior e,

inversamente, menor percentagem dos que não completaram qualquer grau de ensino e de analfabetismo, como se pode confirmar a seguir.

Quadro 94 - Alguns Indicadores de Escolarização, 1981, 1991 e 2001

	1981	1991	2001
AM de Lisboa			
Taxa de analfabetismo	16,9	6,3	7,0
% de pessoas sem qualificação académica	36,4	25,0	12,7
% de pessoas com qualificação superior	3,2	5,4	12,9
País			
Taxa de analfabetismo	18,6	11,0	9,0
% de pessoas sem qualificação académica	47,3	34,5	14,2
% de pessoas com qualificação superior	1,6	2,9	10,7

Fonte: INE - Censos 1981, 1991 e 2001

A taxa de analfabetismo que, no país é em 2001 de 9%, na AML é de 7%.

Centrando o olhar no concelho da Amadora, pode verificar-se que, em 2001, e de acordo com os dados do INE, a taxa de analfabetismo era de 5.5% correspondendo esta a uma evolução negativa entre 1991 e 2001, mas ainda assim inferior à apresentada pela AML.

O aumento do peso da população idosa, bem como os processos extraordinários de legalização de imigrantes, decorridos nos anos 90, que contribuíram para uma maior capacidade de recenseamento de população imigrante por parte do próprio Censo, poderão ser factores que explicam a evolução negativa registada nas taxas de analfabetismo do concelho.

QUADRO 95 - TAXA DE ANALFABETISMO, REGISTADA NO CONCELHO DA AMADORA E GRANDE LISBOA, 1991 E 2001

	1991	2001
Amadora	5.1	5.5
Grande Lisboa	5.4	5.2

Fonte: INE, Recenseamento Geral da População, 1991 e 2001

2.3.3.1 - Insucesso escolar

QUADRO 96 – ALUNOS A FREQUENTAR O ENSINO BÁSICO SEGUNDO AS IDADES , NO CONCELHO DA AMADORA[19], 2001

	Menos de 10 anos	10-11 anos	12-14 anos	15-17 anos	Total[20]	Total a frequentar
1º ciclo	6187 *(76,1%)*	1206 *(15,8%)*	355 *(4,4%)*	83 *(1,0%)*	97,3%	8126
2º ciclo	103 *(2,4%)*	2233 *(52,9%)*	1480 *(35,0%)*	273 *(6,5%)*	96,8%	4223
3º ciclo	-	89 *(1,7%)*	3304 *(62,1%)*	1214 *(22,8%)*	86,6%	5323

Fonte: INE - Censos 2001.

No caso do 1º ciclo, os números acima apresentados revelam que 76,1% das crianças com menos de 10 anos se encontravam a frequentar o nível de ensino que corresponderá a um percurso escolar normal. As percentagens que lhe são complementares (21.2%) dão conta de situações de retenção.

A situação piora do 1º para o 2º ciclo onde apenas 55,3% das crianças que o frequentam estão na idade "normal"; ou seja 41,5% que se encontram a frequentar esse ano já ultrapassaram a idade "devida".

No 3º ciclo, e curiosamente, as percentagens reveladoras de insucesso diminuem o que poderá significar uma forte selecção na passagem do 2º para o 3º ciclo, ficando já para trás uma boa parte daqueles que experimentaram insucesso.

Importa dizer que o insucesso assume-se com uma realidade tendencialmente cumulativa – porque afecta, normalmente, o percurso escolar de uma criança em mais do que um ano lectivo – e socialmente selectiva – porque não afecta todas as crianças ou jovens da mesma forma, incidindo precisamente sobre os que são oriundos dos meios sócio-económicos mais desfavorecidos (vd. Benavente, 1994).

2.3.3.2 - Abandono do sistema de ensino

Embora persistente, o abandono escolar diminuiu entre 1991 e 2001, segundo o Ministério da Educação. Se considerarmos os indivíduos com idades entre os 10 e os 15 anos e se tomarmos os que abandonaram a escola antes de completarem o 9º ano de escolaridade, as percentagens correspondentes são, para o Continente, de 12,5% e 2,7%,

[19] De referir a possibilidade de algumas retenções se poderem ficar a dever a tentativa voluntária de melhoria de qualificações.
[20] A diferença entre o valor total e 100% corresponde à percentagem de indivíduos que frequentam os respectivos anos lectivos mas que pertencem às restantes faixas etárias.

em 1991 e 2001, respectivamente, o que significa um decréscimo na ordem dos 9.8 pp. O concelho da Amadora segue a mesma tendência e releva uma descida da taxa de abandono de 4,7% para 2,4%, embora o ritmo de decréscimo tenha sido menos acentuado, pois ficou-se nos 2.3 pp.

QUADRO 97 - ABANDONO ESCOLAR PRECOCE – CRIANÇAS ENTRE OS 10 E OS 15 ANOS QUE SAIRAM DA ESCOLA SEM CONCLUÍREM O 9º ANO DE ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA - E RESPECTIVA TAXA, NO CONCELHO DA AMADORA, 2001

	Nº Abandonos	Pop. na Idade	Taxa de Abandono
10 anos	1	1769	0.0%
11 anos	29	1789	1.6%
12 anos	34	1810	1.9%
13 anos	42	1802	2.3%
14 anos	61	1916	3.2%
15 anos	92	1860	4.9%
Total 10-15	**259**	**10946**	**2.4%**

Fonte: INE - Censos 2001.

Tal como se pode verificar, o abandono escolar estende-se pelas várias idades e vai aumentando consoante as mesmas. Dessa forma, é nos 14 e 15 anos que o abandono escolar se torna mais expressivo. O total destes abandonos (153) sobre o total dos abandonos registados no concelho (259) atinge os 59,1%, o que significa que mais de metade dos abandonos ocorre naquele grupo etário.

2.3.4 - Habitação

A par do crescimento do número de famílias, o concelho da Amadora sofreu, na década de 90, um aumento do número de alojamentos familiares em mais 1,7 alojamentos por cada nova família.

QUADRO 98 - ALOJAMENTOS FAMILIARES NO CONCELHO DA AMADORA SEGUNDO O TIPO, 1991 / 2001

	Total 1991	Total 2001	Variação 1991-2001
TOTAL	71717	80581	8864
Total Clássicos	69980	79143	9163
Total Não Clássicos	1737	1438	-299

Fonte: INE - Censos 2001, Dados Comparativos 1991 – 2001.

O facto do crescimento do parque habitacional ter superado o crescimento do número de famílias fez com que o rácio alojamentos/famílias aumentasse ligeiramente de 1,16 em 1991, para 1,2, dez anos depois.

QUADRO 99 - ALOJAMENTOS FAMILIARES NO CONCELHO DA AMADORA SEGUNDO A FORMA DE OCUPAÇÃO, 1991/2001

	1991	2001	Variação 1991-2001	Variação 1991-2001 (%)
Vagos	5497	8493	+ 2996	+54,5
Ocupados Total	66220	72088	+ 5868	+8,8
Ocupados – Residência Habitual	*60281*	*65284*	*+ 5003*	+8,3
Ocupados – Uso Sazonal ou secundário	*5939*	*6804*	*+ 865*	+14,6
Total Alojamentos	71717	80581	+ 8864	+12,3

Fonte: INE, Censos 2001, Dados Comparativos 1991/2001.

Este aumento do número de alojamentos ficou a dever-se, não só ao aumento daqueles números que se destinam a residência habitual, mas ao significativo acréscimo do número de alojamentos vagos os quais, aliás, cresceram a um ritmo bem superior aos restantes, tal como se pode verificar no quadro anterior.

QUADRO 100 - ALOJAMENTOS FAMILIARES VAGOS NO CONCELHO DA AMADORA, 1991/2001

	1991	2001	Variação 1991-2001
Outros casos	2686	5394	+2708
Para demolição	68	92	+24
Para aluguer	510	1048	+538
Para venda	2233	1959	-274
Total	5497	8493	+2996

Fonte: INE, Censos 2001, Dados Comparativos 1991 – 2001.

Analisando a evolução das diferentes componentes dos alojamentos vagos, entre 1991 e 2001, podemos constatar um certo retraimento dos alojamentos vagos para venda (embora do ponto de vista absoluto o seu número seja bastante expressivo) e um aumento do número de alojamentos vagos disponíveis para aluguer, o que pode significar não só um aumento da capacidade de oferta de casas para alugar, mas também a crescente falta de aceitação da população em relação ao mercado de aluguer, entre outros factores devido aos preços pouco aliciantes praticados por esse mesmo mercado.

Por outro lado, é de referir o número expressivo de "outros casos" que corresponderão, muitos deles, a situações de especulação imobiliária em que as casas são compradas e não ocupadas, para que a venda se possa fazer anos mais tarde a valores bem superiores aos da compra inicial. De notar que a localização privilegiada do Concelho, na sua proximidade com Lisboa, torna-o particularmente sujeito a fortes pressões imobiliárias.

2.3.4.1 - Bairros degradados

A quantificação real do número de "barracas" não é uma questão clara, tendo em conta que podem ser considerados diferentes conceitos ou definições para "barraca". Se por um lado, os números mais recentes do INE (2001) apontam para valores inferiores a 1500 barracas no concelho da Amadora, os dados do Departamento de Habitação da Câmara Municipal revelam um número acima das 3500 barracas, o que dá conta da utilização de um conceito mais amplo que certamente inclui as situações como "casas de alvenaria abarracada".

Apesar da subavaliação desta situação feita pelo Recenseamento de 2001, esta fonte é importante para se perceber a posição da Amadora no contexto da Grande Lisboa. Assim, de acordo com estes dados a Amadora era o segundo concelho da região com mais famílias a residir em barracas (a seguir ao concelho de Lisboa), representando cerca de 22% das famílias a viver naquele tipo de alojamento na região da Grande Lisboa.

QUADRO 101 - PESSOAS RESIDENTES EM BARRACAS, SEGUNDO O NÚMERO DE FAMÍLIAS CLÁSSICAS E PESSOAS RESIDENTES, 2001

	Grande Lisboa	Amadora	Amadora/Grande Lisboa
	Nº		%
Barracas	**5576**	**1232**	**22,1**
Nº de famílias	6172	1345	21,8
Nº de pessoas	19978	4736	23,7

Fonte: INE, Censos 2001.

2.3.4.2 - Alguns indicadores de conforto

QUADRO 102 - ALOJAMENTOS FAMILIARES DE RESIDÊNCIA HABITUAL NO CONCELHO DA AMADORA SEGUNDO A INEXISTÊNCIA DE INFRA-ESTRUTURAS BÁSICAS, 1991/ 2001

	1991	2001	Variação 1991-2001	1991		2001	
	Total	Total	%	%		%	
		Amadora		Amadora	G. Lisboa	Amadora	G. Lisboa
Sem electricidade	510	129	-74,7	0,8	*1,0*	0,2	*0,2*
Sem água canalizada	1295	259	-80	2,1	*3,4*	0,4	*0,4*
Sem retrete	398	165	-58,5	0,7	*1,6*	0,3	*0,5*
Sem instalação de banho ou duche	1986	784	-60,5	3,3	*5,9*	1,2	*2,1*
Sem sistema de esgotos	469	220	-53,1	0,8	*1,4*	0,3	*0,4*
Sem cozinha nem kitchenete	153	100	-34,6	0,3	*0,4*	0,2	*0,2*
Alojamentos familiares[21] - Total	60281	65284	8,3	100,0	*100,0*	100,0	*100,0*

Fonte: INE, Censos 2001, Dados Comparativos 1991 – 2001.

Pese embora os elementos positivos verificados no concelho, freguesias como a Buraca e a Venda Nova explicitam a ausência de saneamento básico, bem como de água e electricidade, afectando algumas famílias residentes nalguns dos bairros.

Por outro lado, a degradação do edificado associada à construção de génese ilegal e à existência de habitações antigas está presente nos Diagnósticos Sociais de Freguesias como a Venda Nova, Buraca e Brandoa. Nomeadamente, nesta última freguesia, foi ainda referida a existência de situações de aluguer em *"caves, sótãos e anexos, sem condições de habitabilidade, onde os inquilinos pagam rendas bastante elevadas"* (CSF Brandoa).

Muitas destas situações verificam-se entre a população imigrante que ocupa, na maioria dos casos, trabalhos precários e aufere, por isso, baixos salários. As dificuldades económicas daí decorrentes, com reflexos no pagamento da renda de casa, são colmatadas com a partilha da habitação entre várias famílias.

Uma boa parte das freguesias do concelho, como Brandoa, Buraca, Venda Nova e Mina referem-se, nos seus diagnósticos, a uma coexistência entre uma habitação antiga e/ou degradada, oferecendo más condições de habitabilidade e conforto e uma habitação recente de boa qualidade, vocacionada essencialmente para a venda, onde o problema dos preços praticados se coloca também *"o que provoca o afastamento da população mais jovem da freguesia para outros locais na Linha de Sintra onde o preço das habitações é mais baixo."* (CSF da Brandoa)

[21] Ocupados, de Residência habitual.

2.4 – Caracterização económica

2.4.1 - População activa

A população activa residente no concelho da Amadora aumentou significativamente entre 1991 e 2001, passando de 92.565 para cerca de 94.000 habitantes. Este aumento da população activa conjugado com a diminuição da população no concelho, traduziu-se, pois, num aumento da taxa de actividade de 50,9% para 53,4%, valor acima dos 52,5% registados na Grande Lisboa, dos 51,8% na AML e dos 48,4% registados em Portugal Continental.

QUADRO 103 - POPULAÇÃO RESIDENTE ACTIVA, 2001

	Amadora		**Grande Lisboa**		**Portugal Continental**	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Homens	48.652	51,8	530.968	51,9	2.617.974	54,8
Mulheres	45.347	48,2	492.621	48,1	2.160.141	45,2
Total	***93.999***	***100***	***1.023.589***	***100***	***4.778.115***	***100***
Taxa de Actividade HM	*-*	*53,4*	*-*	*52,5*	*-*	*48,4*

Fonte: INE - Censos 2001.

2.4.2 - Desemprego

De acordo com os dados disponibilizados pelo IEFP, em 1998, a Amadora era o quinto concelho que mais contribuía para o desemprego da região da Grande Lisboa, mantendo-se nos anos seguintes na quarta posição, até 2001.

O crescimento do desemprego na Amadora torna-se mais preocupante perante os números do IEFP relativamente às ofertas de emprego.

Apesar de não atingir o nível registado em 2000 (segundo ano com menos desempregados, no período entre 1997 e 2003), o número de ofertas de emprego por satisfazer em 2003 aumentou consideravelmente, por comparação com os dois anos anteriores.

Este número de ofertas por satisfazer poderá indicar um desfasamento entre as exigências dessa mesma oferta e o perfil das pessoas desempregadas registadas no Centro de Emprego, ou seja com frequência as ofertas de emprego correspondem a exigências ao nível da escolaridade, dos limites de idade, de experiência laboral, que nem sempre se ajustam às características da mão-de-obra disponível.

Um elevado número de indivíduos encontrava-se à procura do primeiro emprego há mais de um ano.

2.4.3 – A estrutura económica

À semelhança da AML, a estrutura económica na Amadora tem vindo a sofrer alterações significativas. Por um lado tem passado por um processo de desindustrialização, assente essencialmente na perda de importância das "indústrias transformadoras", quer em pessoal ao serviço, quer em número de estabelecimentos, que na década de 90 se torna mais visível; Por outro, e concomitantemente tem passado por uma terciarização acentuada, com o surgimento de novos estabelecimentos no sector dos serviços e a criação de emprego.

QUADRO 104 – ESTRUTURA DO PESSOAL AO SERVIÇO NO CONCELHO DA AMADORA POR GRANDES SECTORES DE ACTIVIDADE

	1992		1995		1998		1999		2000	
Sector Primário	47	0,1%	32	0,1%	2	0,0%	4	0,0%	5	0,0%
Sector Secundário	16150	51,4%	14580	46,1%	13222	39,5%	13667	37,3%	12818	35,9%
Sector Terciário	15249	48,5%	17013	53,8%	20284	60,5%	23010	62,7%	22847	64,1%
Total	31446	100,0%	31625	100,0%	33508	100,0%	36681	100,0%	35670	100,0%

Fonte: Diagnóstico Social do Concelho da Amadora – Programa Rede Social

Quadros de Pessoal, DETEFP.

Os dados do quadro anterior permitem confirmar as transformações referidas no concelho da Amadora. De facto, o sector secundário ocupava em 1992 cerca de 51% do pessoal ao serviço, quando o sector terciário ocupava menos de metade, 48,5%. Em 2000, o sector secundário ocupava apenas 36% do pessoal ao serviço ao mesmo tempo que o sector terciário ganhava importância, pois, apesar de ter perdido efectivos entre 1999 e 2000, apresentava uma proporção de 64%.

QUADRO 105 - REPARTIÇÃO SECTORIAL DA POPULAÇÃO RESIDENTE EMPREGADA, 1991/2001

	Amadora				Grande Lisboa				Portugal Continental	
	1991		2001		1991		2001		2001	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Sector Primário (CAE 0)	203	0,2	246	0,3	6.63	0,8	7.171	0,8	211.603	4,8
Sector Secundário (CAE 1-4)	24.137	28,0	21.089	24,3	218.388	26,3	213.740	22,4	1.581.676	35,5
Sector Terciário (CAE 5-9)	61.952	71,8	65.329	75,6	606.474	73,0	730.156	76,8	2.657.432	59,7
Total	***86292***	***100***	***86.664***	***100***	***831.125***	***100***	***951.067***	***100***	***4.450.711***	***100***

Fonte: Diagnóstico Social do Concelho da Amadora – Programa Rede Social

INE - Censos 2001.

Considerando os dados dos Censos 1991 e 2001, confirma-se a mesma tendência, com a população residente empregada no sector terciário a apresentar valores na ordem dos 71,8%, em 1991 e 75,6% em 2001, superior à média nacional de 59,7% em 2001.

QUADRO 106 – EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DOS ESTABELECIMENTOS NO CONCELHO DA AMADORA POR GRANDES SECTORES DE ACTIVIDADE

	1992		1995		1998		1999		2000	
Sector Primário	3	0,1%	3	0,1%	1	0,0%	2	0,0%	3	0,1%
Sector Secundário	769	27,1%	825	24,2%	780	21,7%	905	22,2%	969	22,2%
Sector Terciário	2069	72,8%	2582	75,7%	2812	78,3%	3167	77,7%	3391	77,7%
Total	2841	100,0%	3410	100,0%	3593	100,0%	4074	100,0%	4363	100,0%

Fonte: Diagnóstico Social do Concelho da Amadora – Programa Rede Social

Quadros de Pessoal, DETEFP

No que se refere ao número de estabelecimentos, o quadro 107 permite fazer uma análise mais detalhada abrangendo a década de 90 e reafirmar que a estrutura económica da Amadora é constituída maioritariamente por estabelecimentos do sector terciário.

O concelho da Amadora é, resumidamente, um território com níveis de inclusão positivos nos domínios da educação e apesar dos níveis de desemprego registados, também no emprego, mas apresentando alguns factores de risco efectivo, como uma elevada taxa de criminalidade e más condições de alojamento, com um elevado número de população estrangeira com graves situações de desintegração e discriminação social e por isso mesmo em situação de grande vulnerabilidade face à pobreza e à exclusão social, com uma elevada percentagem de famílias monoparentais e as questões que poderão suscitar.
Ou seja, é um concelho que, revelando-se a vários níveis atractivo para a fixação de populações oriundas de outros pontos do país ou de outros países, também apresenta vulnerabilidades no que diz respeito à sua capacidade para responder a todas as solicitações sejam em termos de emprego ou de habitação.
É, como é classificado, em "Tipificação das Situações de Exclusão em Portugal Continental", um território ameaçador e atractivo.

2.5 – O impacto dos projectos implementados e dos serviços prestados

2.5.1 – A opinião dos beneficiários

2.5.1.1 - Atendimento/Acompanhamento Social

Dos cinquenta beneficiários que inquirimos, nove são beneficiários do Atendimento/Acompanhamento Social. São maioritariamente do sexo feminino, revelando uma maior recorrência a estes serviços por parte das mulheres, como acontece aliás em todo o país.

São pessoas com idades entre os 25 e os 64 anos, conforme se expressa no quadro seguinte:

Quadro 107 – B.º do Atendimento/Acompanhamento Social, Inquiridos, no Concelho da Amadora, por Sexo e Grupo Etário

Grupos Etários	Grupos Etários									
	25-29		30-34		35-44		45-54		55-64	
Sexo	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
	1	1		3		2	1		1	

Quanto ao estado civil, a maioria das pessoas são solteiras.
Na naturalidade existe uma grande diversidade: desde Lisboa (2), Évora, Covilhã, Sertã a Angola (2), Cabo Verde e Guiné, o que tem relação com o ponto discutido antes sobre "as migrações no aumento populacional" e que revela, a atracção exercida pelo concelho de pessoas oriundas de outros pontos do país e de outros países.

A maioria das pessoas é de nacionalidade portuguesa.
No que respeita à situação profissional, a maioria das pessoas encontram-se desempregadas, problema que se prende com o baixo nível de ensino que detém. De facto, só uma pessoa tem o ensino secundário, todas as outras possuem um nível de ensino inferior.
O tipo de alojamento é o familiar clássico, vivendo duas pessoas em bairro social; duas possuem casa própria.

As famílias classificam-se conforme se segue:

Quadro 108 – N.º de Famílias, segundo o Tipo de família

Alargada	Pessoa Só	Nuclear	Monoparental
1	2	2	4

O número de famílias do tipo monoparental (feminina), está em relação com a elevada percentagem de famílias monoparentais no concelho no contexto do país, como tivemos oportunidade de verificar no ponto 2.2.3 – as famílias e as mudanças nas estruturas familiares.
Só uma família é numerosa (5 elementos).

São pessoas que recorrem aos serviços de Atendimento/Acompanhamento Social, de forma variada: com alguma frequência; com pouca; com muita frequência ou só numa emergência.
Recorrem por iniciativa própria; por influência de familiares, motivadas pela escola ou pelo hospital e por encaminhamento dos serviços dos regimes de Segurança Social.
São serviços, na sua opinião, onde as pessoas pedem ajuda, porque são serviços para ajudar as pessoas que realmente necessitam, serviços onde vão quando estão mal, que ajudam numa emergência, serviços que, segundo a maioria se distinguem dos regimes.

A maioria das pessoas apresentavam problemas económicos (insuficiência ou ausência de rendimentos).
Para além disso, tinham necessidade de creche ou ama para os filhos; problemas de saúde, de desemprego, ruptura familiar, reprovações e dificuldades de aprendizagem dos filhos.

Perante esta situação, os serviços prestaram apoio económico, apoio psicológico e encaminharam para RMG, tendo todas as pessoas obtido ajuda económica, uma em quase permanência. Para além destes, só uma minoria teve outros apoios, como ajuda alimentar e RMG. Beneficiaram vinte e quatro pessoas, sendo doze do sexo feminino e doze do século masculino.

A grande maioria das pessoas viu satisfeitas as suas necessidades.
A grande maioria expressa também a opinião de que os serviços deveriam informar melhor sobre as situações de pobreza e deveriam promover mudança de atitudes dos pobres e dos não pobres perante a pobreza.
Mas, na opinião da maioria os serviços podem provocar subsidiodependência. E, se para algumas pessoas não existe razão de queixa, só têm a dizer bem dos serviços, é também opinião de que o tempo de espera para a resolução do problema é demasiado e que por isso o tempo de espera deve ser encurtado, devendo ser ajudadas apenas as pessoas que precisam, ajudar mais os idosos, os jovens e arranjar creches.

A representação que as pessoas fazem destes serviços é maioritariamente, de uns serviços que correspondem às necessidades das pessoas. São serviços eficazes, na opinião de algumas pessoas; na opinião de outras não são. São serviços que podem ajudar a criar estabilidade familiar, embora na opinião de algumas pessoas sejam apenas um pequeno contributo.

2.5.1.2 - Programa de Luta Contra a Pobreza - PLCP

Neste âmbito foram inquiridos nove beneficiários, todos são do sexo feminino.
São pessoas que têm idades entre os 25-29 anos e 65 e + anos, de acordo com o quadro seguinte:

Quadro 109 - B.º PLCP, por Sexo e Grupo Etário

Grupos Etários	25-29		30-34		35-44		45-54		55-64		65 e +	
Sexo	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
		1		1		1		2		2		2

O estado civil é muito diversificado: são pessoas casadas, viúvas, solteiras, divorciada.

Também na naturalidade, existe uma grande diversidade: Lisboa, Amadora, outras zonas do país e Cabo Verde. A quase totalidade tem nacionalidade portuguesa.

Quanto à situação profissional, o maior número de pessoas é reformada, mas encontram-se pessoas empregadas e pessoas desempregadas.
Têm maioritariamente um baixo nível de ensino, existindo mesmo analfabetismo, mas duas pessoas têm curso médio.
São pessoas que, maioritariamente se consideram pobres, mas que não se sentem marginalizadas por habitarem onde habitam, seja em bairro social ou em casa abarracada.

O tipo de família é diversificado, sendo um grande número de famílias monoparentais.

Quadro 110 – N.º de Famílias, segundo o Tipo de Família

Alargada	Pessoa Só	Nuclear	Monoparental
1	2	2	4

Só duas famílias são numerosas

São pessoas com problemas de dependência de familiares; de saúde; de desemprego; de reprovações dos filhos; de insuficiência de rendimentos; de fraca qualificação escolar e profissional; de ocupação do tempo livre dos filhos e também com problemas de isolamento.
Beneficiaram onze pessoas, com idades entre 6 e 65 e + anos, de apoios diversos: apoio domiciliário (higiene pessoal, tratamento de roupa, acompanhamento ao exterior); de integração de uma empresa de inserção; de formação (agentes de solidariedade, animadores de rua...); de formação profissional; de actividades lúdicas; de aperfeiçoamento e actualização cultural; de intervenção psico-pedagógica e animação sócio-cultural e de internamento em lar.

Só uma pessoa teve a complementaridade do RMG.
Os resultados foram diversos: melhoria das habilitações literárias, estabilidade familiar; apoio domiciliário; internamento em lar; encaminhamento para a saúde, para melhoria desse estado; integração no mercado de emprego e melhorias numa situação de marginalidade.

Podem pois, apontar-se impactos positivos:
As pessoas viram satisfeitos os seus objectivos na participação das actividades promovidas pelos projectos; a vida melhorou para a maioria das pessoas e para outras melhorou pelo menos alguma coisa; só para uma pessoa a vida não melhorou nada. Para essa melhoria contribuiu a resolução do problema de dependência de familiar; o aumento do poder financeiro, o factor psicológico e o aumento da auto-estima; o acompanhamento e o apoio prestado; o amadurecimento, assumpção das responsabilidades e consciencialização dos seus direitos e deveres; conciliação do trabalho e vida familiar.
A maioria das pessoas adquiriu maior autonomia; a situação na zona melhorou com as actividades desenvolvidas e na opinião de algumas melhorou pelo menos alguma coisa.

Na opinião da maioria, o projecto em que participou ajudou a estabelecer relações de vizinhança próximas e com as povoações vizinhas e ajudou também a projectar o seu local na opinião de algumas pessoas; foram aproveitadas potencialidades locais, na opinião da maioria e ajudou a um melhor aproveitamento das capacidades pessoais na opinião de todas as pessoas.

Não se registaram impactos negativos, embora um grande número de pessoas considere que deverão existir com o tipo de projecto em que participou, outros projectos cobrindo outras áreas (idosos, crianças, etc.).

2.5.1.3 - Subprograma Integrar

Das nove pessoas inquiridas, sete são do sexo feminino, duas são do sexo masculino.
São pessoas com idades entre os 19 e os 54 anos.

Quadro 111 – B.º Integrar Inquiridos, por Sexo e Grupo Etário

Grupos Etários / Sexo	Grupos Etários							
	19-24		25-29		35-44		45-54	
	M	F	M	F	M	F	M	F
	2	1		3		1		2

O maior número de pessoas são solteiras.

A maioria das pessoas é natural de Lisboa; Outras são de outras zonas do país; de S. Tomé e Príncipe e de Moçambique.
Têm maioritariamente nacionalidade portuguesa.

São maioritariamente pessoas empregadas, mas existem também desempregadas e uma pessoa é estudante.

São pessoas com um nível de ensino mais elevado que o registado relativamente ao Atendimento/Acompanhamento Social e ao PLCP, pessoas com o 1.º, o 2.º ciclo e o 3.º ciclo (incompleto), o 11.º ano e o ensino secundário.

As nove pessoas vivem em alojamento familiar clássico (duas em bairro social).

Um grande número de famílias é do tipo ‘família alargada’; existem também do tipo nuclear e monoparental.

Quadro 112 – N.º de Famílias, segundo o Tipo de Família

Alargada	Nuclear	Monoparental
4	4	1

Registam-se famílias numerosas, e de dois, três e quatro elementos.
As pessoas apresentavam problemas de desemprego, de falta de qualificação escolar e profissional e pretendiam obter qualificação e emprego, para além de algumas pessoas

que pretendiam conviver com outras, aprender alguma coisa na área do relacionamento e fazer amigos.

O maior número de pessoas beneficiou de formação profissional. Beneficiaram também de formação de amas, de formação de agentes locais, de "itinerários culturais" e utilização de computador e espaço de estudo e de actividades recreativas.
Beneficiaram onze pessoas, com idades entre os 11 e os 54 anos.

Os resultados foram: aquisição de certificado de formação profissional; inserção no mercado de trabalho; aquisição de conhecimentos, um melhor relacionamento com os outros e amizades criadas.
A generalidade das pessoas beneficiou apenas das actividades dos projectos no âmbito do Subprograma Integrar; não houve portanto complementaridade de acções.

Na opinião da maioria das pessoas o projecto em que participou ajudou a resolver problemas do seu local de residência, aproveitando as potencialidades locais e ajudou também no aproveitamento das capacidades pessoais. A situação melhorou muito na zona, na opinião da maioria das pessoas mas, é também opinião que só enquanto durou o projecto ou terá mesmo piorado depois do projecto.

A maioria das pessoas considera insuficiente um projecto para a resolução dos problemas do seu bairro. A totalidade das pessoas é de opinião que deve existir complementaridade de projectos, abrangendo diferentes áreas, embora quatro pessoas admitam que estes projectos podem criar dependência dos seus utilizadores.

As pessoas registam somente impactos positivos. A vida melhorou muito para a grande maioria. Verificaram-se mudanças de atitudes e comportamentos, melhorias no ambiente familiar e financeiras, melhoria da auto-estima, o encontrar de um rumo de vida e estabilidade profissional, maior autonomia, solidariedade com as pessoas com deficiência, uma forma diferente de encarar os problemas. O projecto ajudou também a fazer escolhas no relacionamento com os outros e, para além disso, a disciplina imposta na frequência do curso ajudou no retorno à escola.
A totalidade das pessoas viu pois os seus objectivos satisfeitos na participação num projecto.
São pessoas que na totalidade não se consideram pobres.

2.5.1.4 - Rendimento Mínimo Garantido - RMG

Neste domínio foram inquiridas igualmente nove pessoas, sendo sete do sexo feminino e duas do sexo masculino, pessoas com idades entre os 25 e os 44 anos.

Quadro 113 – B.º RMG Inquiridos, por Sexo e Grupo Etário

Grupos Etários	Grupos Etários			
Sexo	25-29		35-44	
	M	F	M	F
	1	1	1	6

São pessoas casadas, solteiras e regista-se também o estado civil viúva, separada e divorciada.

São naturais de diferentes pontos do país e de outros países (Luanda e Cabo Verde) e maioritariamente de nacionalidade portuguesa. (duas de nacionalidade caboverdiana).

Quanto à situação profissional, a grande maioria é de pessoas desempregadas; só uma é empregada e em part-ime.

São pessoas com um nível de ensino baixo: desde 'não sabe ler nem escrever' ao 1.º ciclo (a maioria), 2.º ciclo incompleto e só uma com o ensino secundário.

O maior número vive em alojamento familiar clássico (algumas em bairro social), mas duas pessoas vivem ainda em casa abarracada.

São famílias do tipo nuclear (casal com filhos); famílias monoparentais femininas e também do tipo alargada.

Quadro 114 – N.º de Famílias, segundo o Tipo de Família

Alargada	Nuclear	Monoparental
1	4	4

Uma grande parte das famílias são famílias numerosas.

Todas as famílias são beneficiárias da prestação pecuniária, o que reflecte a permanência na medida e a dificuldade de autonomização.
Para além da prestação pecuniária, a maioria das pessoas beneficiou também de ensino recorrente; de formação profissional; de um curso de competências sociais e profissionais.
Beneficiaram quarenta pessoas, vinte e duas do sexo feminino e dezanove do sexo masculino.

A totalidade das pessoas apresentava insuficiência ou ausência de rendimentos, para além de outros problemas como actividades marginais (venda ambulante), problemas de saúde e de abandono escolar; problemas de habitação, de ausência de escolaridade, desemprego, sobrelotação, insuficiência de equipamentos domésticos, endividamento e insucesso escolar.

Verificou-se inserção no ensino recorrente e em formação profissional, mas o maior número de pessoas não reuniu condições para o programa de inserção e foi apenas abrangida pela prestação RMG.
Algumas pessoas tiveram outros apoios em dinheiro, ajuda alimentar e acção social escolar para os filhos.
Só uma pessoa obteve certificado de formação profissional e uma, diploma de escolaridade obrigatória.
Não foram inseridas num emprego e estão desempregadas, na sua opinião, por problemas de saúde; porque têm filhos pequenos, alguns com problemas de saúde; por não saber ler nem escrever; pela idade ou porque há falta de emprego.

A totalidade das pessoas registam contudo, uma melhoria da situação económica Todas as pessoas registam impactos positivos. A vida melhorou muito ou pelo menos alguma coisa para a maioria das pessoas, desde a melhoria no relacionamento com os filhos, à resolução de problemas de ruptura familiar, à melhoria no relacionamento com os outros com a ajuda do curso que frequentou; melhoria nas aptidões escolares, isenção de taxas moderadoras e acompanhamento médico regular e o retorno à escola dos filhos.

Mas, o dinheiro só satisfaz totalmente uma pessoa, às outras ou satisfaz em parte ou não satisfaz. Algumas (três) consideram que saíram da situação de pobreza e todas consideram que se trata de uma medida de justiça social, embora a maioria admita que pode criar o perigo de cair na subsidiodependência, surgindo mesmo a crítica de que há pessoas que deixam de trabalhar para receberem RMG e outras que trabalham e acumulam com a prestação.

2.5.1.5 - Programa de Apoio Integrado a Idosos – PAII

Foram inquiridas oito pessoas, cinco do sexo feminino e três do sexo masculino, com idades entre 65 e 75 e + anos.

Quadro 115 – B.º PAII, por Sexo e Grupo Etário

Grupos Etários / Sexo	Grupos Etários			
	65-74		+ de 75	
	M	F	M	F
		1	3	4

São maioritariamente pessoas viúvas. (2 são casadas e 1 é solteira).
São pessoas naturais dos mais diversos pontos do país, só uma é de Lisboa. Todas têm nacionalidade portuguesa.
São, é claro, todas reformadas.
Pessoas com um nível de escolaridade baixo (3 não sabem ler nem escrever; 3 têm o 1.º ciclo incompleto e 1 o 1.º ciclo completo). Uma tem frequência do ensino superior universitário.

Vivem todas em alojamento familiar clássico.
A maioria das pessoas vivem sós (5), conforme se pode verificar no quadro seguinte.

Quadro 116 – N.º de Famílias, segundo o Tipo de Família

Pessoa Só	Nuclear	Monoparental
5	2	1

São pessoas que, maioritariamente se sentem isoladas e que, nalguns casos não conseguem ultrapassar essa situação de isolamento; outras procuram ler jornais, deitar-se, ver televisão, ir à rua; ir à igreja e ao cemitério, ou olhar a rua pela janela e só uma

procura acompanhamento. Por isso, o serviço que lhes é prestado ajuda-as em parte a resolver esse problema.
São pessoas que ou estão dependentes ou não resolvem alguns dos seus problemas e que pretendem ver resolvidos problemas de higiene da casa e refeições feitas.
Beneficiaram/am de serviço de refeições; de higiene da habitação; de tratamento de roupa, de higiene pessoal.
A maioria das pessoas viu totalmente satisfeitos os seus objectivos, só uma não viu.

A vida melhorou muito para a maioria das pessoas; para algumas melhorou alguma coisa, pois o serviço veio dar-lhes autonomia, segurança, satisfação de necessidades e "mesmo o pouco apoio na casa dá muito jeito".
Na opinião de algumas pessoas o apoio domiciliário resolve em parte os seus problemas. Na opinião de outras, resolve totalmente as suas necessidades e só a uma não resolve, apesar de, só na opinião de uma minoria esses serviços serem suficientes. Para um grande número das pessoas inquiridas são muito eficientes e só uma os considera pouco eficientes.

Existem também, de acordo com os inquiridos, necessidades de apoio económico e de apoio psicológico ou de acompanhamento ao exterior. Defende-se que as diferentes instituições devem tomar a iniciativa de em conjunto prestar serviços às pessoas idosas de uma forma concertada e defende-se também que é preciso formar e avaliar as pessoas que prestam apoio aos idosos. Uma questão a ter em conta.

2.5.1.6 - Programa Ser Criança

Neste programa foi apenas implementado um projecto. Foram inquiridas seis pessoas, quatro do sexo feminino e duas do sexo masculino.
Tendo o projecto abrangido crianças/jovens até 18 anos, inquirimos três jovens que têm agora entre 19-24 anos e mães das restantes crianças, duas com idades entre 35-44 anos e uma entre 45-54 anos.

Quadro 117 - Representantes das Famílias/Jovens, B.º do "Ser Criança" Inquiridos, por Sexo e Grupo Etário

Grupos Etários	Grupos Etários					
Sexo	19-24		35-44		45-54	
	M	F	M	F	M	F
	2	1		2		1

A maioria das pessoas são solteiras. Três são naturais de Lisboa e três são de origem africana (2 de Cabo Verde e 1 de São Tomé). Quatro têm nacionalidade caboverdiana e duas portuguesa.

Quanto à situação profissional, encontram-se situações diversas desde pessoas empregadas; reformada por invalidez; desempregada; doméstica e estudante.
O nível de ensino registado é baixo: desde 'não sabe ler nem escrever'; 1.º ciclo; 2.º ciclo incompleto; 3.º ciclo e só uma tem o ensino secundário.

Todas as pessoas vivem em alojamento familiar clássico.
O maior número de famílias é do tipo alargada.

Quadro 118 – N.º de Famílias, segundo o Tipo de Família

Alargada	Nuclear	Monoparental
4	1	1

São, na sua maioria, famílias numerosas, com cinco, seis, sete e oito elementos.

As crianças/jovens que beneficiaram das actividades do projecto, são três do sexo feminino e três do sexo masculino. São todos/as naturais de Lisboa; quatro têm nacionalidade portuguesa e duas têm nacionalidade caboverdiana.

São crianças/jovens que apresentavam problemas de abandono escolar; de atraso no desenvolvimento; de insucesso escolar e de falta de assiduidade à escola. Uma família apresentava também problemas de habitação inacabada e uma mãe tinha como objectivo satisfazer a vontade da filha de participar nas actividades do projecto; um jovem pretendia ocupar os tempos livres de forma pedagógica.

Crianças que não tinham outras actividades, para além das actividades regulares da escola ou ajuda da acção social para terapia da fala ou frequência de creche da Câmara.

No âmbito do projecto foram desenvolvidas actividades como apoio educativo, apoio ao domicílio, espaço lúdico para além de carpintaria e artesanato.
É realçado por todas as pessoas a melhoria das competências da criança/jovem e também da família, para além do envolvimento das crianças/jovens e das famílias.
As pessoas viram satisfeitos os seus objectivos.
Para metade das pessoas a vida melhorou muito e para as restantes melhorou alguma coisa.
Foi importante para isso a motivação para aprender e para vir a obter a escolaridade obrigatória ou completar o 6.º ano de escolaridade, a autonomia que dessa forma foi adquirida e o ver a vida de outra maneira. Melhorou a relação familiar, os pais aprenderam a conviver com os filhos.
A situação melhorou no bairro (Cova da Moura), pois vários jovens passavam o tempo na rua, alguns na marginalidade e o projecto ajudou-os a seguir outro caminho fora da marginalidade.
Como pontos fortes, as pessoas registam a preocupação da "mãe de bairro" na resolução dos problemas; a ajuda às crianças e às famílias; a atenção prestada a cada criança/adolescente; tudo o que aprenderam: aprenderam um pouco de tudo, desde carpintaria, artesanato, informática; foi importante a mudança de mentalidades de vários jovens e a união das crianças/jovens com os técnicos do projecto.
Ajudou a resolver problemas da família e da criança em particular; despertou os pais para os problemas e necessidades da criança e para os seus direitos.
Foi, pois, um bom projecto que preparou as crianças para ingressar na escola, que ajudou algumas famílias na afectividade com os filhos; que responsabilizou as crianças e as famílias, ajudando a aprender com regras; aprenderam muitas coisas úteis para o presente; foi uma coisa positiva para o bairro e para os jovens do bairro; um projecto que devia continuar.

De forma sucinta, da caracterização que foi feita da população-alvo das diferentes medidas, sobressai, uma característica do concelho da Amadora como um território

atractivo para a fixação de populações oriundas de outros países, aqui especificamente dos PALOPs, com situações de grande vulnerabilidade face à pobreza e à exclusão social.
Sobressai igualmente uma característica do concelho como um território ameaçador. De facto, registam-se situações de marginalidade; a população-alvo das diferentes medidas, que foi por nós inquirida, reflecte, de forma clara, problemas existentes no concelho que foram diagnosticados, de habitação e de desemprego e baixa escolaridade, num território com níveis positivos de inclusão no domínio da educação e mesmo de emprego. Para além desses problemas, as pessoas apresentam problemas económicos, particularmente as que recorrem ao serviço de Atendimento/Acompanhamento Social e as que beneficiaram de actividades no âmbito de projectos de luta contra a pobreza ou do RMG, que as colocam numa situação de pobreza.

Da opinião dos beneficiários, podemos concluir como é fundamental a sua participação na avaliação das medidas que os abrangeu. Uma opinião, como vimos, significando satisfação das suas expectativas (só um número insignificante de beneficiários não viu satisfeitos os seus objectivos na participação nas actividades promovidas) e aceitação, das actividades desenvolvidas, concerteza, porque foram tidas em conta pelo menos em parte, as suas aspirações, problemas e necessidades.

2.5.2 – A opinião de promotores, de parceiros e de técnicos dos projectos implementados e dos técnicos do serviço de Atendimento/Acompanhamento Social e do responsável da CLA / RMG.

2.5.2.1 - Atendimento/Acompanhamento Social

O serviço de Atendimento/Acompanhamento Social é, no entendimento de técnicas, um serviço casuístico, um serviço de intervenção directa junto do indivíduo, família e comunidade, que é a base do serviço social e o único que privilegia o contacto directo com a população e com a sua problemática.

É um serviço capaz de prevenir e erradicar a pobreza, disfunção marginalização e exclusão sociais, mas com algumas limitações, dado ser um problema estrutural, como deve também promover o desenvolvimento e a integração comunitária, mas que, com os recursos existentes (humanos e materiais) e com as políticas existentes, não tem essa possibilidade.

2.5.2.2 - Programa de Luta Contra a Pobreza – PLCP

Na opinião de técnicos e promotores de projectos, a importância de implementar um projecto, no âmbito deste Programa foi, considerar a pobreza uma questão central; consciencializar as populações para os seus próprios problemas mas também para as suas potencialidades e competências e o conhecimento dos recursos existentes por parte da população.
Foi também importante o programa ter dado condições aos projectos no sentido de desenvolverem acções concretas para a melhoria das condições de vida das populações; foi um contributo para a resolução de problemas de pobreza e de exclusão social, com a

criação de serviços que permitiram melhorar as condições de vida da população e promover a inclusão.

Foram projectos que trouxeram inovação nas formas de combate à pobreza e na definição das áreas a abranger o que obrigou à elaboração de objectivos bem definidos e acções concretas; importantes na ênfase no trabalho em parceria e a inclusão do grupo alvo como parceiro activo o que levou a uma mudança de mentalidades e novas formas de intervenção. Foram projectos que favoreceram o abandono de situações marginais, nalguns casos; importantes no acompanhamento individual, encaminhamento para serviços adequados com contributos para uma melhor integração quer no mercado de emprego, quer em formação profissional. Projecto que, focalizando a intervenção no indivíduo, permitiu o desenvolvimento pessoal e "educar para a cidadania".

Com eles, melhorou a sua zona de abrangência, pois, houve melhor acesso aos serviços; observou-se também uma resposta mais eficiente de serviços, pelas parcerias estabelecidas.

A complementaridade caracterizou os projectos, desenvolvidos com outros projectos ao nível nacional e internacional, através de parcerias e de redes. Uns voltados para acções concretas de inclusão e outros, de participação do grupo-alvo em intercâmbios e troca de experiências e reflexão de problemáticas.
Os pontos fortes registados são, as parcerias estabelecidas, a participação activa da população no processo de mudança, a consciencialização da população de necessidades e recursos, o despertar consciências para a necessidade de políticas sociais mais adequadas às constantes mutações sociais.

Mas, regista-se também um impacto negativo pois com o fim do projecto não resultou a alteração de medidas e/ou políticas sociais adequadas e, face à ausência de respostas de maior alcance (realojamento), gerou-se um sentimento de insegurança e angústia com o fim do projecto.

O balanço é, no entanto positivo, na medida em que despertou consciências, mudou atitudes e originou novas abordagens de intervenção mais eficazes. Motivou grandes alterações na vida das populações e, até, na forma de trabalhar dos técnicos.

A análise que é feita do PLCP é: uma medida adequada à realidade social, mas que não foi acompanhada pelos recursos necessários que viabilizavam um maior sucesso na inclusão social das populações. Mudou, contudo, profundamente as populações abrangidas por projectos e as instituições e técnicos que neles participaram. "Foi (é) uma medida importante de combate à pobreza, uma metodologia de intervenção que teve impacto positivo e um marco na vida das populações e dos técnicos que nele tiveram oportunidade de participar.
Um projecto considera mesmo que teve da parte do Programa, um acompanhamento próximo e empenhado, desde a fase da candidatura até à fase de implementação e avaliação.

2.5.2.3. - Subprograma Integrar

De acordo com a opinião expressa, o Subprograma Integrar é um tipo de programa muito importante, pois foca uma vertente social, muitas vezes relegada para medidas esporádicas dos programas comunitários, mas talvez falte uma maior articulação entre os programas, a tentar ser criada pela intervenção em Rede(s).

Um programa que, quando focaliza determinados grupos-alvo, que são frequentemente ostracizados no nosso sistema, devia continuar, embora com determinados acertos e com aligeiramento burocrático. Muito positivo para o desenvolvimento de Iniciativas, que não são apoiadas ao nível do sistema regular de financiamento público, que está muito limitado a respostas tipificadas.

A complementaridade de projectos tem neste Subprograma toda a importância. Todos os projectos foram desenvolvidos em integração com outros, desde o PER, URBAN II, Programa da Associação Nacional de Jovens para a Acção Familiar, Projecto de Desenvolvimento Integrado com Base em Partenariados Locais, Programa Ser Criança, "Europeu Voluntary Service", projecto "Viva a Vida" (Projecto Vida), no âmbito das Prevenções Primárias, e outros e entre medidas do próprio Subprograma.

Questão importante também é a participação da população que, para os projectos foi relevante, com diferentes lógicas seguidas, desde parcerias com instituições/associações inseridas na comunidade e com contactos privilegiados com a população-alvo, à participação da população em algumas fases, ou desde o início do projecto, auscultando a população através de reuniões e de contactos com as famílias, de forma a adequar os objectivos e as actividades do projecto, sendo salientado por um projecto que "a população-alvo, particularmente a directa, teve que ser conquistada, já que em regra geral é descrente, face aos problemas que de longa data a afectam e à escassez de respostas que obtêm".

É também de reconhecer o esforço do Programa de criar uma estrutura de apoio técnico efectivo aos projectos.

2.5.2.4 - Rendimento Mínimo Garantido - RMG

Com o RMG, o Estado-Providência tenta reafirmar o seu papel enquanto garante da coesão social. Existem, no entanto, pessoas de difícil ou quase impossível inserção.
O RMG/RSI pode, de facto, deixar de fora da inserção económica pessoas com altos níveis de exclusão. "Existem franjas da população enquadradas na medida RSI, pois encontram-se em situação de precaridade económica e dentro dos critérios de atribuição da prestação, que, em muitos casos por falta de habilitações necessárias para o acesso à formação profissional, ficam fora do mercado de trabalho sem que consigam a autonomização da medida que com o programa de inserção se pretende. Ora se a medida RSI tem como filosofia a inserção sócio-profissional das pessoas com o objectivo da sua autonomização, tem que criar mecanismos que permitam que estes grupos não se marginalizem mas sim que se integrem na sociedade através de respostas diferentes, inovadoras para estas franjas populacionais".

O RMG representa uma mudança em termos de políticas sociais, na forma como tenta alcançar os seus objectivos, numa partilha de responsabilidade entre os beneficiários e o Estado. Essa partilha de responsabilidades teve algumas dificuldades.
Quando a medida RMG foi construída, tinha um carácter inovador que era um trabalho em parceria em que a responsabilidade da intervenção social era partilhada por todos, mas o trabalho em parceria, com uma responsabilidade partilhada foi sempre difícil de colocar em prática. Houve, no entanto, uma evolução no entendimento e no trabalho em conjunto entre os vários parceiros e, nos dias de hoje, o trabalho em parceria está mais assumido por todos com a medida da Rede Social em desenvolvimento em vários Concelhos. Com os beneficiários foi também difícil a interiorizarão da mensagem de que o direito à prestação envolve um compromisso de ambas as partes de caminhar para a mudança e estes são responsáveis pelas acções delineadas em conjunto. Actualmente a situação está mais clara para os beneficiários.

2.5.2.5 - Programa de Apoio Integrado a Idosos – PAII

Promover e desenvolver um projecto dirigido à população idosa foi uma experiência muito importante que trouxe conhecimentos profissionais e uma abertura mais fácil para "após o projecto podermos ter a Valência (continuada) na Segurança Social"; um projecto que ajudou, de forma muito positiva na resolução de problemas dos idosos, pois, na área de intervenção não existia uma resposta na vertente apoio domiciliário, contribuindo assim, para uma melhoria da situação na zona de abrangência do projecto; um projecto que contribuiu para uma melhor consciencialização da população dos problemas vividos pelos idosos; promoveu a solidariedade entre gerações, envolvendo jovens voluntários; um projecto que, com a deslocação dos idosos ao Centro de Dia e a inclusão nas diferentes actividades desenvolvidas, promoveu a inserção social.

No geral, o desempenho das parcerias foi positivo, mas num projecto houve falta de entendimento por parte de alguns parceiros, contrariamente à relação Acção Social/Saúde que foi positiva e mantém-se.
A participação da população-alvo verificou-se nas fases de estudo e análise de necessidades e desenvolvimento e avaliação. Um projecto não tinha esse objectivo, "sendo um PAII, não houve participação directa da população".

Não foram registados impactos negativos.

Os pontos fortes do projecto foi a intervenção em parceria, com o envolvimento dos idosos e famílias e o impacto positivo foi o grau de satisfação dos idosos, a procura dos serviços e ter sido uma "porta aberta" para a aceitação do Acordo (para continuidade do serviço domiciliário) por parte da Segurança Social.

Opinião positiva é também a de um parceiro de um projecto que considera que houve uma boa articulação com o promotor (HFF) e os parceiros, um projecto bastante pertinente que funcionou muito bem.
Como pontos fortes, regista reuniões periódicas com os parceiros; criação de instrumentos de trabalho comuns; desenvolvimento de actividades em conjunto; aumento da resposta de apoio domiciliário; um bom projecto, bastante pertinente e que funcionou muito bem.

2.5.2.6 - Programa Ser Criança

O projecto "Ser Criança" permitiu desenvolver capacidades escondidas ao nível de trabalhos manuais, a socialização e responsabilização do grupo.
"Quando se desenvolve um trabalho com uma comunidade migrante de minorias étnicas como é a da Cova da Moura, tem-se necessariamente como objectivo o promover a interacção entre essa comunidade e a sociedade de acolhimento, com vista a uma integração efectiva no respeito pela identidade de cada um e numa perspectiva de construção de uma cidadania activa e responsável. Um processo como este é obviamente moroso e tem obrigatoriamente que visar as crianças, preferencialmente na sua idade de aquisição conceptual, uma vez que serão elas que irão construir o futuro…"

No cumprimento dos objectivos do projecto que foram: prevenção do insucesso escolar; mostrar que a brincar se aprende melhor; promover a responsabilidade parental, estimulando a ligação entre pais e filhos, "naturalmente a população alvo infantil saiu beneficiada não só a nível do seu desenvolvimento integral através do trabalho feito com base nos conceitos básicos promotores do desenvolvimento infantil, na estimulação da linguagem e aprendizagem do português, na manipulação de materiais didáctico-pedagógicos adequados, como também no envolvimento das famílias de forma directa e activa em todo este processo (…) deixou de haver crianças deixadas sós em casa, enquanto as mães iam trabalhar. A integração na escola primária faz-se sem problemas e o envolvimento das famílias no processo de desenvolvimento e acompanhamento escolar das suas crianças é cada vez mais visível, assim como a manifestação de uma maior sensibilidade para com os problemas e necessidades das crianças".

Resolveu problemas de algumas famílias mais carenciadas, no domínio da habitação, com obras de melhoramento, fornecendo o projecto o material e as famílias a mão-de-obra.
Contribuiu também para uma melhor consciencialização dos problemas das crianças e das famílias, pelo envolvimento das famílias e das crianças. "As actividades de convívio para discussão de temas relacionados com o desenvolvimento infantil, responsabilidade parental, prevenção do insucesso escolar, da violência e da toxicodependência, proporcionaram momentos de reflexão extraordinariamente ricos e de grande importância pedagógica para todos os presentes promovendo uma tomada de consciência comunitária e de verdadeira construção de uma cidadania responsável e activa".

Um projecto que inovou nas metodologias de trabalho, "processos inovadores de protecção quer da criança quer da família, porquanto vão ao encontro das necessidades e carências das populações alvo utilizando-se o empowerment para o desenvolver".

Um projecto que teve, no entanto, alguns problemas ao nível do próprio trabalho que foi o de garantir a presença do elemento da família durante a sessão de trabalho e ao nível institucional, garantir que o projecto pudesse ter continuidade depois de chegar ao fim, rentabilizando-se o esforço e o investimento feito não só no trabalho com a família e as crianças como também na formação dada aos peritos de experiência "Pais de Bairro".

Não são registados impactos negativos.

São registados como pontos fortes, o "impacto na comunidade e a sua aceitação. Estabelecimento de ligações e acções inter-institucionais. Relação estabelecida entre todos os elementos envolvidos no projecto (crianças, famílias, pais de bairro, coordenadores, responsável técnico e comunidade). Abertura da comunidade ao exterior. Desenvolvimento da linguagem e da língua portuguesa. Prevenção do insucesso escolar".

Um projecto que "retirou as crianças da rua e integrou-as nos vários Jardins de Infância existentes. Desenvolveu as relações entre os pais e entre estes e as suas crianças, (…) Promoveu a regularização de processos de legalização. Estabeleceu parcerias com o Centro de Saúde, com várias instituições ligadas ao ensino e à protecção de crianças. …criou hábitos de reunião para discussão de problemas ligados ao desenvolvimento da criança e ao desenvolvimento pessoal e social".

Um projecto desenvolvido em complementaridade com um projecto para mães adolescentes, que eram também trabalhadas pelo projecto e outro para mulheres "Economia de Bairro".

É uma análise positiva a que é feita do projecto que, na prática formou 21 peritos de experiência "Pais de Bairro" que ainda hoje desenvolvem actividade quer no gabinete de apoio e aconselhamento parental, quer na área da educação tendo-se formado entretanto como Auxiliares de Acção Educativa. Um projecto exigente e gratificante.

Considera-se assim o Programa Ser Criança "fundamental para o tratamento de problemáticas específicas de populações mais desfavorecidas e de problemas sociais graves que se colocam à sociedade portuguesa. Contudo, considero inacabada a sua acção porquanto depois dos projectos terminarem não se encontram criadas condições para garantir a sua continuidade, com a rentabilização dos meios, esforços e investimentos aplicados. Penso merecer este aspecto uma reflexão especial, no sentido de se encontrarem soluções que possam dar resposta a esta lacuna.
Foi contudo, possível concluir-se da importância e da necessidade de dar continuidade ao trabalho, assinando-se em 2001 um acordo com a Segurança Social que permitiu assegurar essa continuidade".

2.5.2.7 – Programa Rede Social

Este Programa, teve início no Concelho da Amadora posteriormante a 2000. No entanto, tratando-se de um Programa sem acção directa na luta contra a pobreza, inquirimos o seu promotor (Presidente da Câmara Municipal da Amadora) o qual nos deu um importante contributo que aqui registamos.
É sua opinião que a implementação da Rede Social é importante, porque é a possibilidade de conjugar esforços e sinergias de diversas entidades para melhorar a qualidade de vida de populações com diversas vulnerabilidades sociais.

A grande variedade de programas de desenvolvimento e de prevenção e combate à pobreza e exclusão social só esporadicamente garante complementaridade e, na maioria das situações não se verifica articulação interinstitucional nem de programas e medidas, funcionando cada uma per si. A Rede Social pode contribuir para a integração de

projectos de diferentes parceiros locais e para uma efectiva complementaridade das várias medidas de política, se esta medida funcionar com chapéu de todas as outras.

O sistema de aprovação de Projectos ainda não garante a complementaridade, embora com a adesão à Rede Social seja uma competência do CLAS, através do seu N.E pronunciar-se sobre as candidaturas tentando que as mesmas se complementem e vão de encontro às necessidades inventariadas no Diagnóstico Social e no PDS, como não garante ainda também a equidade.

Porém, "estamos ainda num processo de aprendizagem, relativamente às mais-valias do trabalho em rede, pelo que considero prematuras alterações ao sistema de aprovação de projectos. As instituições ainda se encontram num processo de adaptação a esta nova forma de trabalhar, a pensar no global e não apenas no trabalho que é desenvolvido na sua Instituição, em partilhar problemas, estratégias, metodologias, pelo que deveria haver um período para repensar este processo".
Um dos muitos problemas na Administração Pública é a ausência de planeamento estratégico. "Este é um dos grandes desafios da Medida Rede Social. Com esta, começaram-se a dinamizar-se pela 1.ª vez sessões de planeamento estratégico por grupos temáticos, definindo-se com todos os agentes envolvidos as prioridades de intervenção. Quanto à articulação com o PDM considero que embora exista já um trabalho as pessoas responsáveis pelo planeamento do território ainda não estão muito sensibilizadas para a importância do planeamento da intervenção social, pelo que considero fundamental a promoção de algumas acções que possam conjugar/potenciar essa articulação".

A Rede Social enfatiza a importância do território, considerando o local como um lugar privilegiado onde emergem as necessidades e onde podem ser encontradas as respostas mais adequadas e é ao mesmo tempo capaz de garantir a articulação do local com a dimensão nacional "desde que haja por exemplo articulação com o PNAI".

A territorialização dos projectos não é suficiente face às questões globais, "contudo dado as dimensões dos problemas sociais em algumas zonas é necessário intervir a um nível mais micro, pois só assim se podem resolver os problemas. Acho que mesmo esta articulação deve ser articulada com o global e com estratégias mais abrangentes ao nível da intervenção".

A Rede Social é um bom programa e que veio dar um novo incremento para a articulação interinstitucional e para a definição de estratégias conjuntas.

Em síntese, foram colocados por promotores e técnicos de projectos alguns problemas, como já foram, no ponto anterior por beneficiários, que poderão em certa medida ser resolvidos numa melhor articulação dos serviços e é particularmente realçada a importância da implementação de projectos nas diferentes áreas pelos diferentes técnicos e promotores dos projectos e feita uma análise positiva do trabalho que desenvolveram, uma análise, em certa medida coincidente com a que é feita pelos beneficiários desses projectos.

Capítulo 3 – Estudo de caso: O Concelho de Vinhais

3.1 – Uma breve contextualização - Vinhais, um concelho com séculos de história

Em tempos que remontam ao nascimento da nacionalidade portuguesa, Vinhais era o nome de um vasto território que se estendia desde o antigo concelho de Monforte, actualmente integrado no de Chaves até ao de Bragança, famosíssimo pela qualidade dos seus vinhos.

"Seria no tempo de D. Sancho II que se reconheceria a necessidade de intercalar entre Chaves e Bragança, uma cunha defensiva da Raia Transmontana. É assim que surge a antiga Vila Castelhana e murada de Vinhais que nos dois reinados seguintes foi beneficiada com particulares regalias e obras defensivas. A antiga Vila concentrava-se no picoto que hoje é dominado pela igreja matriz, edificada, no século XVIII no lugar do antigo castelo." (Conselho Local de Acção Social de Vinhais, 2003, p. 8)

Ao aglomerado a que foi dado o nome de Vinhais, foi concedido o 1.º foral em 20 de Maio de 1253 pelo rei D. Afonso III, mais tarde renovado por D. Manuel I.

"Está em lugar plano, rodeada de outeiros, esta vila, sede de concelho e de comarca, ocupando um ponto da margem esquerda da ribeira das Frutas, afluente do Tuela.

É região habitada desde remotíssimas eras, sendo atribuída aos godos a igreja de S. Facundo.

Ao norte da vila há um monte, chamado Ciradela ou Ciradala, que certamente tem memórias de passada grandeza, existindo ali vestígios de grande antiguidade, atestando a existência de grande povoação, talvez dos godos, dos romanos talvez. Tendo em linha de conta que uma das cinco estradas militares dos romanos, a que Braga ia para Astorga, aqui passava, podemos acreditar que, se estes a não fundaram, pelo menos a habitaram e engrandeceram." (...)

Vinhais teve outro nome em remotas eras. Chamaram-lhe *Póvoa Rica*, mas não ocupava precisamente a área actual, pois que ficava para o lado do Tuela. (...)

A vila teve outrora muito mais importância militar do que nos modernos tempos; defendiam-a grossas muralhas, hoje destruídas, e um forte castelo de duas torres, que já existia ao tempo do primeiro foral. Os muros tinham duas portas, cujos arcos e um postigo se apercebem ainda. Das torres que protegiam as portas, existe uma e parte de outra". (Portugal Económico Monumental e Artístico, fascículo XXXIII, 1.º - Concelho e Vila de Vinhais, p. 4).

Em termos modernos, o concelho de Vinhais situa-se no noroeste do distrito de Bragança, tendo como fronteira, a Norte e a Noroeste terras de Espanha, a Poente o concelho de Chaves, a Sudoeste e a Sul os concelhos de Valpaços, Mirandela, Macedo de Cavaleiros e a nascente, Bragança, na Região Norte e Sub-região de Alto Trás-os-Montes.

É constituído por 35 freguesias e 105 aldeias. Tem uma área total de 694,3 quilómetros quadrados e uma densidade populacional de 15,3 habitantes por quilómetro quadrado.

3.2 – Caracterização demográfica

A região onde se insere Vinhais, a Região Norte tem vindo a aumentar a sua população, representando em 2001, 37,4% da população residente no continente.

Quadro 119 - População Residente no Continente e na Região Norte

Anos	População Residente No Continente (a)	Região Norte (b)	% (b/a)	Períodos	Continente Taxa Variação Média	R. Norte Taxa Variação Média l
1981	9336760	3410099	36,5		%	%
1991	9375926	3472715	37,0	1981-1991	9,9	9,8
1995	9421980	3530800	37,5	1991-1995	9,9	9,8
2001	9869343	3687293	37,4	1995-2001	9,5	9,6

Fonte: INE - Censos 1981, 1991 e 2001 e Estatísticas Demográficas, 1995.

Com uma população envelhecida, cujo fenómeno se agravou na década de 90, assiste-se aqui, à semelhança do país a um envelhecimento demográfico, ou seja, aumentou a proporção de idosos no total da população, em prejuízo da população jovem. Verifica-se, em contrapartida, um aumento da população em idade activa, mas mais envelhecida, ou seja, uma redução no escalão mais jovem dos 15-24 e um aumento no escalão dos 25 aos 64 anos.

Quadro 120 – População Residente na Região Norte e na Sub-Região Alto Trás-os-Montes em 1991 e 2001, por Grupos Etários

	1991				2001			
	0-14	15-24	25-64	65 3 +	0-14	15-24	25-64	65 e +
R. Norte	767417	626413	1681865	397020	644948	558278	1969309	514758
Sub-Região Alto Trás-os-Montes	46966	36370	111173	40732	30721	30576	111234	50802

Fonte: INE – Censos 1991 e 2001

O mesmo aconteceu na Sub-região de Alto Trás-os-Montes, como se pode confirmar no quadro acima.

Descendo ao nível do distrito, Vinhais insere-se no distrito de Bragança, com uma população por concelho como se pode verificar no quadro seguinte.

Quadro 121 - N.º de Habitantes por Concelho, no Distrito de Bragança

Concelhos	1991 H	1991 M	1991 HM	2001 H	2001 M	2001 HM
Alfândega da Fé	3373	3361	6734	2908	3055	5963
Bragança	16264	16791	33055	16768	17982	34750
Carrazeda de Ansiães	4478	4757	9235	3693	3949	7642
Freixo Espada à Cinta	2361	2553	4914	2016	2165	4184
Macedo de Cavaleiros	9435	9495	18930	8431	9018	17449
Miranda do Douro	4287	4410	8697	3957	4091	8048
Mirandela	12391	12818	25209	12537	123282	25819
Mogadouro	6093	6095	12188	5573	5712	11235
Moncorvo	5258	5711	10969	4775	5144	9919
Vila Flor	4303	4525	8828	3844	4069	7913
Vimioso	3138	3185	6323	2606	2709	5315
Vinhais	**6375**	**6352**	**12727**	**5245**	**5401**	**10646**

Fonte: INE - Censos 2001

O distrito de Bragança apresenta uma reduzida população total e por concelho. Aliás, o distrito de Bragança, predominantemente rural, caracteriza-se nas últimas décadas por uma acentuada perda de população em contraponto a regiões fortemente urbanizadas de Lisboa e Vale do Tejo e, especialmente a Área Metropolitana de Lisboa, a Área Metropolitana do Porto e o Algarve.

No período de 1960/2001 a população passou de 2,6% da população do país para 1,4%, como se pode confirmar a seguir:

Quadro 122 – Evolução da População Residente no Distrito de Bragança e do Peso da População na População do País

	População Res no Distrito	Peso da Pop do Dist na Pop do País
1960	233441	2,6
1970	180395	2,1
1981	184252	1,9
1991	157809	1,6
2001	148839	1,4

Fonte: INE – Censos 1960-2001

Nas últimas quatro décadas, o distrito de Bragança perdeu 36,2% da população ao mesmo tempo que a população portuguesa cresceu 15,1%.

À semelhança do distrito de Bragança e dos 12 concelhos integrantes, no concelho de Vinhais, verificou-se também uma grande perda de população.

Quadro 123 - População Residente no Concelho de Vinhais e sua Evolução

Concelho de Vinhais	**1960**	**1970**	**1981**	**1991**	**2001**
	26 575	17 825	16 142	12 727	10 646

Fonte: INE – Censos 1960-2001

Em 2001, de acordo com o Censos 2001 do INE, residem em Vinhais 10 646 habitantes, dos quais 8 395 residem em zonas rurais, o que equivale a 79% da população residente. A sede de concelho teve em 2001 um acréscimo de população de 10%, explicado sobretudo pelo êxodo rural e possível atracção de população oriunda de outras regiões. Em contraste, as freguesias rurais prosseguem o fenómeno de despovoamento, pois em nenhuma delas se verifica aumento populacional, havendo um número expressivo que, ao contrário apresenta uma perda acentuada.

3.2.1 – A população residente - Uma população muito envelhecida

A população de Vinhais é uma população muito envelhecida, como se pode concluir da estrutura etária que compõe o concelho.

Quadro 124 - População do Concelho de Vinhais, por Grupo Etário

	1991	**%**	**2001**	**%**
Pop. Resid com menos de 14 anos	2240	17.6%	1131	11%
Pop. Resid de 15 a 24 anos	1822	14,3%	1271	12%
Pop. Res de 25 a 64 anos	5862	46%	5058	47%
Pop. Resid com mais de 65 anos	2803	22%	3186	30%
Total	12727	100%	10646	100%

Fonte: INE - Censos 1991 e 2001

O grupo dos 25 aos 64 anos é o mais significativo, seguido do grupo de 65 e mais anos que representa 30% da população, uma percentagem bem superior à do país que é de 16,4%. Uma população envelhecida não só no topo mas também na base, ou seja, uma população duplamente envelhecida, como se pode igualmente confirmar a seguir e em comparação com o país.

Quadro 125 - Variação da População em Portugal, por Grupo Etário

Grupos Etários	**1991**	**2001**
0-14 anos	20,6%	16,0%
15-24	16,8%	14,3%
25-64	49,2%	53,3%
65 e +	13,4%	16,4%
	100,0%	100,0%

Fonte: INE - Anuários Estatísticos Regionais

No país, verificou-se uma variação negativa nos grupos 0–14 anos, 15-24 anos (um envelhecimento na base) e uma variação positiva nos grupos 25-64 anos e + de 65 anos. A população no concelho de Vinhais registou de 1991 para 2001 uma variação negativa nos diferentes escalões, com excepção do grupo de 65 e + anos.

Quadro 126 - Variação da População no Concelho de Vinhais, por Grupo Etário

Grupos Etários	**1991**	**2001**
0-14 anos		-49,5%
15-24		-30,2%
25-64		-13,7%
65 e +		13,7%
	100%	100%

Fonte: INE - Anuários Estatísticos Regionais

Enquanto a população com menos de 14 anos decresceu 49,5%, o grupo dos 65 e mais anos cresceu numa proporção de 13,7%, o que vem confirmar de novo o acentuado envelhecimento da população, muito acentuadamente na base e acentuadamente no topo.

Quadro 127 - Índice de Envelhecimento e Índice de Dependência[22]

Concelhos	**Índice de Envelhecimento**	**Índice de Dependência**		
		Total	Jovens	Idosos
Bragança	132	49,1	21,9	27,3
Vimioso	236	62,5	20,5	42,1
Vinhais	253	58,6	17,4	41,2

Fonte: INE, Anuários Estatísticos Regionais 2001

Considerando o concelho de Bragança, sede de distrito e o concelho de Vimioso, o concelho com mais elevado índice de dependência, verifica-se que Vinhais é o concelho com mais elevado índice de envelhecimento e o segundo com mais elevado índice de dependência, quer de dependência total, quer de idosos, sendo de 17,4 nos jovens.

Vinhais é também o concelho que perde mais pessoas entre 1991/2001

Quadro 128- Saldo Migratório, 1991/2001

Bragança	1690
Vimioso	-961
Vinhais	-2017

Fonte: INE - Anuários Estatísticos Regionais, 2001

Em 2001, 2017 indivíduos que aí viviam abandonaram o concelho para passar a residir noutros locais no país ou no estrangeiro.
Só Bragança se apresenta um concelho atractivo, já que é o único que regista um saldo migratório positivo.

Outros indicadores importantes nesta análise são a taxa de natalidade e a taxa de mortalidade.

[22] Foram utilizados os conceitos do INE, de envelhecimento e de dependência - total, jovens e idosos

Quadro 129 - Taxa de Natalidade e de Mortalidade, 2001

	Taxa de Natalidade	Taxa de Mortalidade
Portugal	11,6	10,8
Região Norte	12,2	9,1
Trás-os-Montes	8,1	13,4
Bragança	9,8	12,9
Vimioso	4,9	16,6
Vinhais	5,8	17,8

Fonte: INE - Anuários Estatísticos Regionais, 2001

A taxa de mortalidade é em Vinhais, bem mais elevada que a taxa de natalidade, sendo mesmo a mais elevada do conjunto em análise.

3.2.2 – As famílias e as mudanças nas estruturas familiares

Quadro 130 – Famílias Residentes no Concelho de Vinhais, por Tipo de Família

	Vinhais							
Tipo de Família	1991		1991(%)		2001		2001 (%)	
Casais com filhos	1719		39,8		1317		31,7	
Casais sem filhos	1143		26,5		1302		31,3	
Famílias monoparentais	M	F	M	F	M	F	M	F
	69	254	1,6	5,8	66	255	1,6	6,1
Pessoas sós	915		21,2		947		22,8	
Outros tipos	216		5,0		272		6,5	
TOTAL	4316		100		4159		100	

Fonte: INE - Censos 1991 e 2001

Em 2001, viviam em Vinhais, 4159 famílias, uma redução de 9,6% relativamente a 1991. Diminuiu o número de famílias ao mesmo tempo que aumentou o número de famílias de uma só pessoa o que, se por um lado, acompanha as transformações nas estruturas familiares que se têm verificado de um aumento de pessoas a viverem sós, neste caso, as pessoas a viverem sós são esmagadoramente idosas, o que reflecte mais uma vez o envelhecimento desta população.
De facto, a percentagem de jovens a viverem sós é bastante reduzida e a percentagem de adultos, se comparada com a percentagem de idosos é também bastante diminuta.

No quadro seguinte, podemos observar a distribuição das pessoas a viverem sós, por sexo. Enquanto no grupo dos 15-24 anos e no grupo 25-64 anos, a maioria das pessoas é do sexo masculino, no grupo dos 65 e + anos, as mulheres constituem uma maioria

significativa, o que tem uma relação com a esperança de vida que como sabemos é mais elevada nas mulheres, mas que coloca uma preocupação maior (do que no caso anterior, a Amadora) relativamente à sua situação económica, já que, auferindo normalmente salários mais baixos do que os dos homens, auferem, por consequência pensões mais baixas e, neste caso particular, numa zona predominantemente rural em que as mulheres trabalhavam frequentemente na agricultura (uma agricultura de subsistência), auferirão, por consequência, maioritariamente a pensão mínima.

Quadro 131 – Pessoas a Viverem Sós no Concelho de Vinhais, por Grupo Etário e Sexo, 2001

	Jovens dos 15 aos 24 anos		**Adultos dos 25 aos 64 anos**		**Idosos (65 e + anos)**	
Pessoas a viverem sós	**H**	**M**	**H**	**M**	**H**	**M**
	7	4	156	123	184	473
Total	11		279		657	
%	**1,2**		**29,4**		**69,4**	

Fonte: INE – Censos 2001

A evolução que se verificou nas famílias com crianças e idosos de 1991 para 2001 é reveladora também do envelhecimento desta população, neste caso de um duplo envelhecimento, particularmente acentuado na base. De facto, o número de famílias com crianças que em 1991 era de 31,7% no total das famílias, em 2001 era já apenas de 19,3%.

Quadro 132 – Famílias com Crianças e Idosos no Total de Famílias no Concelho de Vinhais, 1991 e 2001 (%)

	1991		**2001**	
	N.º	**%**	**N.º**	**%**
Famílias com idosos	797	18,5	896	21,5
Famílias com crianças	1368	31,7	802	19,3

Fonte: INE – Censos 1991 e 2001

Contrariamente o número de famílias com idosos aumentou, neste caso de 18,5% para 21,5%.

3.3 - Caracterização social

3.3.1 – Os pensionistas

Quadro 133 – Pensionistas por Tipo de Pensão, 2001

Pensionistas/Tipo de pensão	N.º	%
Pensionistas por invalidez	903	18,9% dos pensionistas
Pensionistas por velhice	3047	63,7% " "
Pensionistas sobrevivência	831	17,4% " "
Total	4781	44,9% da população geral

Fonte: INE - Anuários Estatísticos Regionais

Os pensionistas em Vinhais significam 44,9% da população total do concelho; 63,7% dos pensionistas são pensionistas por velhice, confirmando mais uma vez que se trata de uma população acentuadamente envelhecida.

3.3.2 – Os beneficiários do Atendimento/Acompanhamento Social e de RMG

Os beneficiários do Atendimento/Acompanhamento Social são, em Vinhais e no distrito de Bragança, conforme se apresentam no quadro seguinte.

Quadro 134 - B.ª Atendimento/Acompanhamento Social, 1995-2001

ANOS	ATENDIMENTOS		PROBLEMAS		RESPOSTAS	
	Distrito	**Vinhais**	**Distrito**	**Vinhais**	**Distrito**	**Vinhais**
1995	5.500	----------	6.968	----------	6419	---------
1996	5.411	440	7.410	922	6572	660
1997	8.957	760	11.903	1.551	10.808	1.245
1998	12.587	1.620	16.131	1.845	14.223	1.620
1999	14.446	1.470	16.845	1.888	15.095	1.470
2000	14.391	950	16.909	1.362	15.247	1.150
2001	16.647	890	17.048	1.132	15.704	952

Fonte: NAT/Estatística – CDSS Bragança

O número de atendimentos aumentou consideravelmente de 1996 a 1998, em Vinhais, começando a decrescer no ano de 1999, até um decréscimo acentuado em 2000. Aumentou também o número de problemas presentes nos serviços, de 1996 a 1999, para em 2000 e 2001 se verificar uma diminuição, como aumentaram as respostas de 1996 a 1998, verificando-se uma quebra de 1999 a 2001, o que evidencia da parte dos serviços uma crescente capacidade de resposta aos problemas apresentados.
Ao nível do distrito, os atendimentos oscilaram entre uma diminuição de 1995 para 1996; de um aumento considerável de 1997 a 1999 e um pequeno decréscimo em 2000 para um novo aumento em 2001. Os problemas aumentaram todos os anos, de 1995 a 2001, acompanhados de um aumento de respostas, demonstrando igualmente um aumento na capacidade de resposta dos serviços.

O considerável aumento dos Atendimentos tem relação com o surgimento da Medida RMG em 1997.
Os beneficiários RMG em Vinhais e nos restantes concelhos do distrito de Bragança, distribuem-se de acordo com o quadro a seguir.

Quadro 135 – Beneficiários RMG em Dezembro/2000, por Concelho no Distrito de Bragança

Concelhos	Titular		Membros		Totais		Total
	M	F	M	F	Titular	Membros	Titular/Membros
					MF	MF	MF
Total	734	1558	1323	3512	2292	4836	7127
Alfândega da Fé	27	76	29	108	103	137	240
Bragança	163	349	307	814	512	1121	1633
Carrazeda de Ansiães	45	45	105	78	90	183	273
Freixo Espada à Cinta	20	42	56	102	62	158	220
Macedo de cavaleiros	96	276	199	605	372	804	1176
Miranda do Douro	25	51	40	108	76	148	224
Mirandela	93	150	134	303	243	437	680
Mogadouro	39	67	75	147	106	222	328
Moncorvo	52	144	83	355	196	438	634
Vila Flor	54	146	58	360	200	418	618
Vimioso	32	52	73	140	84	213	297
Vinhais	**88**	**160**	**164**	**392**	**248**	**556**	**804**

Fonte: NAT/Estatística – CDSS Bragança

Vinhais apresenta um elevado número de titulares e de beneficiários RMG, evidenciando a pobreza existente no concelho.

3.3.3 - Educação

O nível de ensino da população é como se apresenta no quadro 136.

Quadro 136 – Nível de Ensino da População Residente, segundo o Sexo, 2001

Nível de ensino	**Mulheres**	**Homens**	**Total**
Nenhum	1 472	988	2 460
1.º ciclo	2 492	2 474	4 699
2.º ciclo	650	765	1 415
3.º ciclo	343	468	811
Ensino secundário	405	361	766
Ensino médio	26	12	38
Ensino superior	280	177	457

Fonte: INE - Anuário Estatístico Regional

É uma população em que o nível de ensino é muito baixo. O maior número de residentes tem apenas o 1.º ciclo do ensino básico e um número muito significativo não tem nenhum nível de ensino. 766 habitantes têm o ensino secundário e 457 (4,3%) têm ensino superior, uma percentagem muito inferior à média nacional que se situa em 10,7.

Quadro 137 – Taxa de Analfabetismo

	1991	2001
País	11,0%	9,0%
Continente	10,9%	8,9%
Trás-os-Montes	18,2%	15,8%
Bragança	15,3%	12,2%
Vinhais	22,9%	21,0%

Fonte: INE - Anuários Estatísticos Regionais

A taxa de analfabetismo é a mais elevada das diferentes unidades em análise, quer em 1991, quer em 2001, ano em que baixou 1,9% relativamente a 1991, uma descida no entanto inferior à registada nos outros casos.

3.3.4 - Habitação

Quadro 138 – Tipo de Alojamento, 2001

Alojamentos	N.º
Alojamentos familiares clássicos	6 796
Alojamentos familiares (outros)	2
Barracas	2
Alojamentos ocupados para residência habitual	4 113
Alojamentos ocupados para uso sazonal ou secundário	4 173

Fonte: INE - Anuários Estatísticos Regionais

Os valores apresentados aqui são globalmente positivos, pois são diminutos os números relativos a barracas e alojamentos não clássicos e, pelo quadro 139 podemos confirmar que existe uma esmagadora maioria de proprietários dos alojamentos.

Quadro 139– Alojamento Clássico segundo o Regime de Ocupação, 2001

	N.º
Proprietário	3 923
Arrendado ou subarrendado	159
Outras situações	27

Fonte: INE - Anuários Estatísticos Regionais

Existem, no entanto muitos alojamentos sem infra-estruturas básicas, como é a falta de esgotos de quatrocentos e quarenta e cinco (445) alojamentos e sessenta e seis (66) sem água. Os alojamentos sem electrecidade, percentualmente nada significativos, em números absolutos ganham outra dimensão pois são vinte e quatro (24) alojamentos, o que pode significar que vinte e quatro (24) famílias vivem sem essa infra-estrutura.
Seis mil quinhentos e sessenta e cinco (6 565) edifícios são servidos com recolha de resíduos sólidos.

Quadro 140 – Aloj Familiares de Residência Habitual e as Infraestruturas Básicas Existentes, 2001

Alojamentos/Infraestruturas	**N.º**
Alojamentos com electricidade	4089
Alojamentos sem electricidade	24
Alojamentos com água	4047
Alojamentos sem água	66
Alojamentos sem esgotos	445

Fonte: INE - Anuários Estatísticos Regionais

Se atendermos à data de construção dos edifícios (muitos edifícios são antigos) e recorrendo ao conhecimento que adquirimos da realidade, devemos salientar a degradação de muitas habitações, a falta de qualidade e as fracas condições de conforto de muitas delas.

Quadro 141 – Edifícios segundo a Época de Construção

Edifícios	**N.º**
Construídos antes de 1919	858
Construídos entre 1919 e 1945	554
Construídos entre 1946 e 1970	1132
Construídos entre 1971 e 1990	2642
Construídos entre 1991 e 2001	1444

Fonte: INE - Anuários Estatísticos Regionais 2001

3.4 - Caracterização económica

3.4. 1- População activa – emprego/desemprego

A população activa apresenta-se, conforme quadro 142, no concelho de Vinhais e no concelho sede de distrito, o concelho de Bragança.

Quadro 142- Pop. Activa (Emp e Desemp) em 1991 e 2001

	1991	**2001**	**1991**		**2001**		**1991**		**2001**	
	Pop. Activa		Pop. Empregada				Pop. Desempregada			
Bragança	12307	14582	1163	94,8%	13590	93,2%	644	5,2%	992	9,7%
Vinhais	4086	2943	3884	95%	2575	87,5%	202	4,9%	368	12,5%

Fonte: INE - Anuários Estatísticos Regionais

A população desempregada em 1991 era de 4,9% no concelho de Vinhais, ligeiramente inferior ao concelho de Bragança.

No ano de 2001, assistiu-se a uma taxa de desemprego bem mais elevada, uma taxa só ultrapassada no distrito de Bragança por Vila Flor (13,4%) e Freixo de Espada à Cinta (12,6%), quando na Sub-região de Alto Trás-os-Montes era de 8,6%.

A população empregada distribui-se assim, por sector de actividade.

Quadro 143 -População Res Empregada por Sector de Actividade e Sexo, 1991 e 2001

Sector Actividade Sexo	Sector Primário		Sector Secundário		Sector Terciário		Total	
Masculino	1 770	76,1%	330	88,9%	619	52,2%	2 719	70,0%
Feminino	557	23,9 %	41	11,1%	567	47,8%	1 165	30,0%
Total	2327	100,00%	371	100,00%	1 186	100,00%	3 884	100,00%

Fonte: INE - Anuários Estatísticos Regionais

O sector primário ocupava ainda 59,9% da população em 1991. O sector secundário ocupava apenas 9,5% e o sector terciário era um pouco mais representativo ocupando 30,5% da população. Pode-se ver aqui mais uma vez como estamos perante um concelho profundamente rural.

A situação na profissão da população residente é, em 1991 e 2001 como se segue.

Quadro 144 – Situação na Profissão da População Residente, 1991

Situação na profissão	**1991**	**2001**
	N.º de habitantes	
Patrão	118	484
Trabalhador por conta própria	1963	473
Trabalhador familiar não remunerado	701	139
Trabalhador por conta de outrem	1062	1439
Membro cooperativo	1	6
Outra situação	39	34

Fonte: INE - Censos 1991

Em 2001 assistiu-se a uma profunda transformação na situação profissional da população residente: aumentou o número de empregadores, baixou drasticamente o número de trabalhadores por conta própria (essencialmente com o abandono da agricultura); aumentou o número de postos de trabalho por conta de outrem, ou seja, foram criados novos postos de trabalho, mas que, no entanto, não compensaram os empregos perdidos pois como vimos a taxa de desemprego foi neste ano muito mais elevada do que no ano de 1991.

O principal meio de vida da população residente é em 1991 proveniente dos rendimentos do trabalho, como podemos confirmar pelo quadro seguinte. O segundo principal meio de vida é a pensão; vivem principalmente de pensão 3 769 habitantes, um número aproximado daqueles que trabalham, mas ainda inferior.

Quadro 145 – Principal Meio de Vida da População Residente, 1991 e 2001

Meio de Vida	**Habitantes**	
	1991	**2001**
Rend do trabalho	3946	2598
Rend da propriedade e da empresa	33	54
Subsídio de desemprego	26	147
Subs temporário acidente de trab ou doença profissional	21	14
Outras subsídios temporários	5	11
Rendimento Mínimo Garantido		69
Pensão/reforma	3769	4260
Apoio social	129	33
A cargo da família	2648	2076
Outra situação		253

Fonte: INE - Anuários Estatísticos Regionais

Em 2001 aumentou o número de pessoas cujo principal meio de vida é a pensão/reforma, ultrapassando largamente o número de pessoas que têm como principal meio de vida os rendimentos do trabalho. Vive a cargo da família um número também significativo de pessoas. Principalmente do RMG vivem 69 pessoas. Ressalvando o ano

de referência que é aqui 2001 e atrás no Quadro 135, o ano de 2000, este número parece no entanto muito baixo, quando em 2000 o número de titulares era de 248.

3.4.2 - Estrutura económica

Vinhais é um concelho muito dependente da agricultura, praticada essencialmente de forma tradicional, por uma população envelhecida e com baixos níveis de ensino. Em 1999, de acordo com dados do INE, Recenseamento Geral Agrícola existiam no concelho 2545 explorações agrícolas, ocupando uma área total de 2798 ha, o que significa uma área média por exploração de 11 ha. Eram exploradas por conta própria 99,1% das explorações ocupando 91,5% da área agrícola explorada. 13 explorações eram exploradas em regime de arrendamento, ocupando uma área de 7,3%.

Em síntese do aqui foi dito, podemos dizer: Vinhais tem características de uma região do interior do país. Um concelho composto por uma vasta zona rural, concentrando-se na sede de concelho o maior volume de população, uma população envelhecida.
É, como é classificado em "Tipificação das Situações de Exclusão em Portugal", um território envelhecido e economicamente deprimido, traduzindo situações de desertificação, envelhecimento, fracas competências escolares e fracas qualificações.

A pobreza existe para uma grande parte da população, o que é evidente na elevada % de beneficiários RMG e um grande número de pensionistas com baixo valor das pensões.
Há, no entanto, um sinal positivo que é a baixa criminalidade.

Com as características que foram descritas, as áreas de intervenção mais prioritárias, concensualizadas ao nível da parceria do "Diagnóstico Social", elaborado no âmbito da "Rede Social" são, a habitação, terceira idade, população portadora de deficiência, desemprego e educação (1.º ciclo do ensino básico).

As áreas da habitação e educação foram particularmente abrangidas por projectos no período de 1995-2000 e, de forma menos directa a terceira idade e o desemprego.

3.5 - O impacto dos projectos implementados e dos serviços prestados

3.5.1 - A opinião dos Beneficiários

Na aplicação dos questionários, apesar de a grande maioria dos beneficiários titulares ser do sexo feminino, deparámo-nos com uma dificuldade maior na abordagem de beneficiários do sexo masculino, particularmente do RMG. São portanto, as mulheres que esmagadoramente "dão a cara". Só três homens responderam ao inquérito: um, beneficiário do Projecto de Luta Contra a Pobreza; um, do RMG e um do projecto Ser Criança.

Na avaliação do impacto, seguimos a ordem que vem sendo seguida relativamente aos Programas/Serviços, assim:

3.5.1.1 - Atendimento/Acompanhamento Social

Foram inquiridos sete beneficiários, todos do sexo feminino.
São pessoas com idades dos 25 aos 65 e + anos.

Quadro 146 – B.º do Atendimento/Acompanhamento Social, Inquiridos, no Concelho de Vinhais, por Sexo e Grupo Etário

Grupos Etários	Grupos Etários									
	25-29		30-34		45-54		55-64		65 e +	
Sexo	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
		1		1		2		1		2

São, na sua maioria pessoas casadas (3 de direito e 1 de facto).
São todas naturais do concelho de Vinhais e de nacionalidade portuguesa.
São pessoas com um baixo nível de ensino, não sabendo ler nem escrever ou com o ensino básico incompleto e só uma com o ensino secundário incompleto.
Só uma pessoa se encontra empregada e três são reformadas.
Numa relação com a população do Concelho, não existindo dados disponíveis, relativos a todos os anos aqui considerados e, sendo escassos os dados relativos ao Concelho e ao Distrito de Bragança, (não existem sequer dados sobre sexo e idade dos beneficiários), essa relação não pode ser estabelecida. De qualquer modo, o número elevado de pessoas reformadas (3 em 7), não deixa de reflectir o elevado número de pensionistas no Concelho e a posse de pensões baixas que os conduzem a recorrer a esses serviços de Atendimento/Acompanhamento Social.
Também o elevado número de pessoas não empregadas, (3 em 7) reflecte a situação de elevado desemprego que se regista no Concelho, particularmente em 2001.
São pessoas com um nível de ensino muito baixo, como é baixo o nível de ensino da população no Concelho.

Vivem todas em casa própria, em alojamento familiar clássico, mas, genericamente, uma habitação com precárias condições de conforto, ou habitações que tiveram obras de melhoria, no âmbito do Projecto de Luta Contra a Pobreza.

O maior número de famílias é do tipo família alargada.

Quadro 147– N.º de Famílias, segundo o Tipo de Família

Alargada	Pessoa Só	Nuclear
3	2	2

Só uma família é numerosa (tem seis elementos). Duas famílias são constituídas por um só elemento.

O maior número beneficiou de ajuda alimentar (quatro); de ajuda económica, (três), sendo que cinco acumularam mais que um benefício, para além destes dois: ajuda nos procedimentos administrativos, encaminhamento para RMG e em articulação com o

Projecto de Luta Contra a Pobreza e RMG, apoios complementares (em electrodomésticos e mobiliário, por ex.).
Beneficiaram destas actividades, vinte e três pessoas, sendo doze do sexo feminino e onze do sexo masculino, com idades entre os 0 e 65 e + anos.

Os problemas apresentados são, primordialmente de insuficiência de rendimentos; só um problema é de desemprego e as actividades desenvolvidas pelo Serviço (ajuda económica e ajuda na procura de emprego) adequam-se aos problemas.
O objectivo das pessoas foi assim satisfeito, incluindo o objectivo de encontrar um emprego. Porém, neste caso, não é claro que a obtenção de um emprego tenha sido alcançada pela actuação do Serviço, ou em articulação com outros serviços. De facto, é patente a articulação entre serviços e projectos, nomeadamente com a Medida RMG, com o Projecto de Luta Contra a Pobreza e com o PCAC (Ajuda Alimentar).

Não se registam impactos negativos; somente é entendido pelos beneficiários que os serviços deveriam informar melhor a sociedade sobre os problemas da pobreza e deveriam promover mudança de atitudes dos pobres e dos não pobres face à pobreza.
Só duas pessoas consideram que o recurso frequente aos serviços pode provocar dependência dos beneficiários. (4 pessoas não respondem). Uma pessoa é de opinião que os serviços deveriam ajudar somente quem precisa de facto, estando implícita uma crítica que os serviços ajudam, nalguns casos, quem não precisa, não ajudando outros casos que precisam.

Também não são absolutamente claros os impactos positivos destes serviços. No entanto, registou-se melhoria da situação económica, a grande maioria viu satisfeitas as suas necessidades. (só uma não viu). Uma pessoa teve apenas resolvido o problema económico imediato.
A representação que é feita é de uns serviços que têm na comunidade uma intervenção positiva. A maioria considera mesmo que os serviços são suficientes para resolver os problemas das pessoas mais carenciadas, embora possa existir uma noção pouco clara do que os serviços fazem e o que é desenvolvido em articulação com outros serviços.

3.5.1.2 - Programa de Luta Contra a Pobreza - PLCP

Foram inquiridas seis pessoas, cinco do sexo feminino e uma do sexo masculino, com idades compreendidas entre os 35-44 anos e 65 e + anos.

Quadro 148 - B.º PLCP Inquiridos, por Sexo e Grupo Etário

Grupos Etários / Sexo	35-44		55-64		65 e +	
	M	F	M	F	M	F
		1	1	2		2

Metade das pessoas (3) são viúvas; as restantes, são casadas e uma solteira.
Cinco pessoas são naturais de Vinhais e uma é natural de Braga que para ali foi morar pelo casamento. Têm todas nacionalidade portuguesa.

Três pessoas são reformadas; uma é empregada (POC-RMG); duas trabalham na agricultura, (uma agricultura de subsistência não remunerada).
É uma população com um nível de ensino muito baixo: metade das pessoas não sabe ler nem escrever; só uma tem o 1.º ciclo incompleto.
Todas as pessoas possuem casa própria, constituindo-se em família, como se segue.

Quadro 149 – N.º de Famílias, segundo o Tipo de Família

Alargada	Nuclear	Monoparental	Pessoa Só
1	2	1	2

As seis pessoas inquiridas apresentavam problemas ao nível da habitação (degradada e sem infraestruturas básicas); tinham necessidade de equipamentos domésticos e tinham insuficiência de rendimentos. Tiveram obras em casa, apoio à organização da vida quotidiana e acompanhamento para adaptação ao novo espaço de habitação, actividades adequadas aos problemas identificados.
Beneficiaram das actividades do projecto 16 pessoas, com idades entre 6 e 65 e + anos.

A articulação com outros programas/serviços, nomeadamente com os serviços de Atendimento/Acompanhamento Social permitiu, numa acção concertada, satisfazer as necessidades básicas das pessoas,

Não se identificam impactos negativos; é apenas admitido por uma pessoa que estes projectos possam criar dependência nas pessoas, uma questão a salvaguardar em qualquer projecto.

O impacto foi positivo, pois todas as pessoas viram satisfeitas as suas necessidades de melhoria das condições de habitação e conforto, o que ajudou também uma pessoa na melhoria da relação familiar. Melhorou a situação na zona geográfica de implementação do projecto, havendo projecção do local noutras zonas; foram aproveitadas as potencialidades locais (ainda que não seja opinião geral) e houve aproveitamento das capacidades pessoais, o que foi feito, na opinião de cinco pessoas.

3.5.1.3 - Rendimento Mínimo Garantido - RMG

Foram inquiridas sete pessoas, sendo seis do sexo feminino e uma do sexo masculino.
Têm idades entre 25 e 65 e + anos, assim:

Quadro 150 - B.º RMG Inquiridos, por Sexo e Grupo Etário

Grupos Etários	Grupos Etários									
	25-29		35-44		45-54		55-64		65e +	
Sexo	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
		1		2		1	1	1		1

A maioria das pessoas são casadas. São todas naturais de Vinhais e de nacionalidade portuguesa.

São pessoas com um baixo nível de ensino: uma grande parte não sabe ler nem escrever; o nível de ensino mais elevado é o 2.º ciclo do ensino básico, detido apenas por uma pessoa..

Quanto à situação profissional, só três pessoas são empregadas e uma é reformada.

Com estas características, as pessoas enquadram-se no perfil dos beneficiários RMG ao nível nacional e também no perfil que traçámos da população do Concelho.

Todas as pessoas vivem em alojamento familiar clássico (em casa própria).
A maioria das famílias são do tipo nuclear.

Quadro 151- N.º de Famílias, segundo o Tipo de Família

Alargada	Pessoa Só	Nuclear
1	1	5

Uma pessoa vive só e uma família é constituída por dois núcleos.
Só uma família é numerosa, com cinco elementos.

A maioria das pessoas apresenta insuficiência de rendimentos; três pessoas não têm quaisquer rendimentos.

Para além da prestação RMG, a maioria das pessoas teve também outros apoios: apoios complementares, formação profissional e ensino recorrente.
Beneficiaram da prestação pecuniária 24 pessoas, quinze do sexo feminino e 9 do sexo masculino.
As actividades que foram desenvolvidas enquadram-se numa situação de carência económica e baixo nível de qualificação (escolar e profissional) que é apresentado pelos beneficiários da medida e a complementaridade de outros programas e articulação com outros serviços, tem presente a multidimensionalidade da pobreza existente, a qual só pode ser claramente combatida com acções diversificadas e concertadas.

É uma situação de pobreza extrema a que aqui se identifica. Nesta situação, a atribuição da prestação RMG significaria concerteza uma melhoria da situação. Ainda assim, para uma pessoa, só melhorou alguma coisa e para uma pessoa melhorou pouco.
Não se identificam impactos negativos, embora três pessoas expressem a opinião de que o RMG pode conduzir as pessoas a uma situação de subsdiodependência.
Embora não resolva integralmente o problema económico das pessoas (só uma diz que melhorou claramente o nível económico, mas porque se empregou) a prestação ajudou uma pessoa a manter o neto na escola; uma pessoa teve dinheiro para as suas coisinhas e uma para o mais essencial; para duas pessoas foi bom.
As pessoas consideram-se na sua maioria pobres (só uma não considera, está empregada) e a prestação só a uma pessoa satisfaz totalmente. Para todas o RMG é uma medida de justiça social.

3.5.1.4 - Programa Ser Criança

Atendendo à dimensão do projecto (pequena dimensão), mas também, porque houve alguma dificuldade em identificar as crianças alvo de actividades, foram inquiridas cinco famílias (representante, tendo em conta que as crianças tinham entre 6-10 anos).

As pessoas inquiridas são quatro do sexo feminino e uma do sexo masculino, com idades entre os 30 e os 64 anos, na sua maioria entre 35-44 anos (3).

Quadro 152- Representantes da Família/B.º Ser Criança Inquiridos, por Sexo e Grupo Etário

Grupos Etários / Sexo	30-34		35-44		55-64	
	M	F	M	F	M	F
		1	1	2		1

Todas as pessoas são casadas, naturais de Vinhais e de nacionalidade portuguesa. Uma pessoa é doméstica, uma está desempregada e as restantes estão empregadas.
Duas pessoas têm o 1.º ciclo, uma tem o 3.º ciclo e as restantes têm o ensino secundário.

É pois, uma população situada em escalões relativamente jovens (pais de crianças entre 6-10 anos e as próprias crianças). São pessoas com um nível de ensino mais elevado, o que tem relação com a melhoria relativa verificada nos últimos anos no Concelho de Vinhais, no que respeita à taxa de analfabetismo e dos níveis de ensino.

As cinco famílias são do tipo nuclear (casal com filhos).

Quadro 153 – N.º de Famílias, segundo o Tipo de Família

Tipo de família	Nuclear
	5

Três famílias são constituídas por três elementos e duas por quatro elementos.
Habitam em alojamento familiar clássico.

A generalidade das pessoas inquiridas tinha como objectivo que a criança convivesse com outras crianças, ocupando os tempos livres e satisfazer o interesse da criança em participar nas actividades do projecto. É salientada também a importância que revestiu o acompanhamento das crianças por parte dos pais.

As crianças detêm todas uma relação de parentesco com o representante da família "filhos" e vivem com a família natural.

As cinco crianças beneficiaram de um espaço lúdico-pedagógico e sócio-educativo, crianças que tinham entre 6-10 anos, quatro do sexo feminino e uma do sexo masculino, todas naturais de Vinhais e de nacionalidade portuguesa.

Foram actividades adequadas às idades das crianças, com uma componente lúdica, mas também uma componente pedagógica que teria reflexos na escolaridade das crianças.

As pessoas inquiridas não registam impactos negativos, pelo contrário, as pessoas expressam satisfação por os filhos terem participado num projecto que os motivou, que envolveu também os pais, que ajudou a criança no convívio com os outros, que ensinou coisas novas às crianças, reflectindo-se na sua escolaridade. O envolvimento dos pais e a participação e envolvimento das crianças foi um factor importante no bom desenvolvimento das actividades e, na medida em que os pais viram ocupados os tempos livres das crianças, não tendo que recorrer a outros serviços, melhorou a situação económica. Por outro lado, a satisfação das crianças reflectiu-se positivamente nas relações familiares.

Em síntese, como pudemos observar, a população-alvo do Atendimento/Acompanhamento Social, do RMG e do projecto no âmbito do PLCP têm um perfil comum. Todas as pessoas apresentam ausência ou insuficiência de rendimentos. Todas possuem casa própria, num concelho em que uma elevadíssima maioria a possui, mas em que a antiguidade dos edifícios significa, em muitos casos, falta de qualidade e fracas condições de conforto.
Foi assim que, todas as pessoas beneficiárias do projecto no âmbito do PLCP beneficiaram de obras em casa e de apoios complementares do Atendimento/Acompanhamento Social.

No que respeita aos beneficiários RMG, pode-se salientar que o número de pessoas empregadas (3 em 7) é uma indicação do contributo desta medida na aquisição de competências que lhes permite adquirir autonomia económica pelo menos temporariamente.

Na totalidade das medidas e do serviço de Atendimento/Acompanhamento Social, a população inquirida é quase na sua totalidade natural de Vinhais (só uma para ali veio pelo casamento) e é na totalidade de nacionalidade portuguesa, habitando num concelho desertificado que exerce uma fraca atracção de pessoas do exterior do país e de outros pontos do país.
Um Concelho que, como aqui parece evidente, carece de actuação ao nível da habitação; da população idosa; da educação e do emprego, de forma articulada, numa acção concertada dos diferentes serviços no terreno. Foi, aliás, a complementaridade das acções que garantiu um impacto positivo na população e que as pessoas vissem melhorar a sua qualidade de vida.

3.5.2 – A opinião de promotores, de parceiros e de técnicos dos projectos implementados e de técnicos e responsáveis locais dos serviços de Atendimento/Acompanhamento Social e do responsável da CLA / RMG.

3.5.2.1 - Atendimento/Acompanhamento Social

Os serviços de Atendimento/Acompanhamento Social são, na opinião das pessoas inquiridas, serviços qualificados de apoio a pessoas e famílias afectados por problemas; são serviços de informação, de orientação e encaminhamento e de acompanhamento, com a sua especificidade e que, como tal devem ser considerados autónomos.
São serviços com capacidade para prevenir situações de carência, disfunção e marginalização social, mas com suporte em medidas de política social e a participação de instituições, do voluntariado, das próprias pessoas afectadas e da sociedade em geral.
São pois serviços que, promovem a segurança sócio-económica dos indivíduos e das famílias, em situação de crise familiar, através de rubricas específicas e de projectos existentes, mas enfrentando constrangimentos, nomeadamente de ordem financeira.
Promovem o desenvolvimento e a integração comunitária através das parcerias em projectos de desenvolvimento local e ao nível da cooperação; dão protecção aos grupos mais vulneráveis, como crianças, jovens, deficientes, idosos, etc. com as limitações dos meios técnicos, humanos, sociais e económicos disponíveis, uma protecção insuficiente.
Serviços que deveriam dispor de informação mais aprofundada e actualizada mas que a informatização em curso poderá resolver, facilitando o trabalho técnico.
São serviços que, para além de escassez de recursos técnicos e humanos, materiais, financeiros, carecem de uma definição de uma política de acção social.

3.5.2.2 - Programa de Luta Contra a Pobreza - PLCP

Num concelho como Vinhais, foi importante implementar um projecto que permitiu solucionar graves problemas sociais, sobretudo ao nível da habitação, que permitiu às famílias abrangidas viverem em condições de conforto e dignidade, reforçando a auto-estima e a auto-confiança, um projecto que valorizou a comunidade envolvente; que, através das intervenções realizadas contribuiu para uma melhor consciencialização da população dos problemas da pobreza e exclusão social existente; que contribuiu para a prevenção/abandono de consumo de álcool, um projecto em que cada parceiro assumiu os seus compromissos estabelecidos no plano de actividades; que contou com a participação da população em todas as fases de intervenção. Um projecto desenvolvido em complementaridade com o RMG, Rede Social, ADI e SOLARH e, cujos resultados dessa articulação foi uma rentabilização de recursos na resolução dos problemas identificados.
Um projecto que enfrentou resistências das famílias realojadas em aceitar o apoio de ajudantes familiares na execução de tarefas e gestão doméstica, dificuldade em recrutar empreiteiros para realização do tipo de obras, devido à inexistência de legislação adequada a nível fiscal; dificuldades em motivar as famílias na adopção de novos comportamentos inerentes ao realojamento.
Mas, um projecto que permite às pessoas viverem em condições de conforto e dignidade, que atenuou a pobreza no concelho, melhorou a auto-estima e a auto-confiança das famílias alvo de intervenção. Que como pontos fracos regista apenas o

número insuficiente de intervenções a nível habitacional, face às necessidades diagnosticadas.
Foi portanto, na opinião da técnica responsável, um projecto bastante positivo.

Opinião também positiva é a de um parceiro, para quem o princípio da parceria é muito importante pela facilitação do trabalho na resolução dos problemas da pobreza, para quem o desempenho da parceria foi bom, pois todos contribuíram para a prevenção e tentativa de resolução de problemas. A participação da população foi também boa, pois participou nas várias actividades do projecto, um projecto que teve, na sua opinião, impactos positivos pois colmatou problemas existentes no desenvolvimento social local; contribuiu para a inclusão de grupos vulneráveis, mas que teve insuficiência de verbas para todos os problemas existentes, um grande número de pessoas carenciadas e um tempo limitado do projecto.

3.5.2.3 - Rendimento Mínimo Garantido - RMG

O RMG contribui para a coesão social, pois a grande maioria dos beneficiários não se autonomiza da medida, mas o RMG pode deixar de fora pessoas, devido à dificuldade que por vezes existe em dar cumprimento a programas de inserção definidos, quer por inexistência de recursos locais adequados quer pelo incumprimento das acções definidas, por parte do beneficiário.

Contudo, a obrigatoriedade da aceitação por parte do beneficiário de um programa de inserção deve existir, pois pretende-se que o beneficiário se insira sócio e economicamente e se autonomize da medida.

O RMG representa uma mudança em termos de políticas sociais, particularmente na forma como tenta alcançar os seus objectivos numa partilha de responsabilidade entre os beneficiários e o Estado, mas este processo não está liberto de dificuldades, com os beneficiários, pelo incumprimento de programas de inserção e com os parceiros das CLAS's na priorização das acções das suas áreas sectoriais e ainda uma não assunção plena da parceria.
Com o RMG pretende-se garantir a todos os cidadãos um nível mínimo de recursos económicos, não é no entanto suficiente para garantir a subsistência e pelo menos algum bem-estar.

Com as alterações introduzidas entretanto, em 2003, pode considerar-se o RSI mais rigoroso, exigindo-se que o beneficiário se empenhe em primeiro lugar em procurar emprego e mais rigoroso na avaliação dos rendimentos, porém, pode deixar muitos requerentes excluídos da medida, devido à avaliação dos rendimentos auferidos nos últimos doze meses. Por outro lado, a constituição dos NLI exclui organizações e colectividades locais, que não têm recursos para a inserção, mas que poderiam, contudo contribuir com ideias e até projectos possibilitadores da inserção.

3.5.2.4 – Programa Ser Criança

Relativamente a este Programa, não obtivemos resposta do promotor do projecto, como não foi possível entrevistar qualquer parceiro ou o técnico responsável, por estes já não

se encontrarem nos locais no exercício de funções. Neste caso, como em outros, a contratação temporária de pessoas para um determinado projecto, origina esta impossibilidade, como pode originar perda de informação, na ausência de registo informático da informação pertinente para qualquer tipo de avaliação.

3.5.2.5 – Programa Rede Social

Também em Vinhais, a "Rede Social" foi implementada posteriormente a 2000. Pelos motivos considerados no que respeita à Amadora, recolhemos a opinião, neste caso da técnica responsável, para quem a "Rede Social" é uma medida que pode ser considerada o "chapéu" de todos os programas, importante porque, como a lei define é uma forma de articulação e conjugação de esforços para a resolução da pobreza; que vai contribuir para a integração de projectos de diferentes parceiros locais e para uma efectiva complementaridade das várias medidas de politica, considerando-se que o sistema de aprovação de projectos pode garantir a complementaridade entre eles e a articulação entre os diversos serviços, mas não garante a equidade, pois não tem em conta a especificidade de cada concelho.
O sistema de aprovação de projectos deveria pois ser alterado, devendo os modelos de análise dos projectos ter em conta a especificidade de cada concelho, sobretudo o meio rural.
O programa Rede Social deveria criar medidas de política e programas que dessem resposta aos problemas identificados nos diagnósticos.

Sintetizando, neste concelho, o impacto das medidas e do serviço de Atendimento/Acompanhamento Social é, à semelhança do registado no concelho da Amadora positivo, na opinião de técnicos e parceiros e, particularmente dos beneficiários, como vimos, os quais revelam aceitação das actividades desenvolvidas e satisfação face às expectativas que tinham na participação ou recorrência.

A opinião que foi expressa por promotores e técnicos de projectos sobre o seu impacto e, particularmente a opinião dos beneficiários, com características bem diferentes em Vinhais e Amadora, evidenciam a pertinência da escolha destes dois concelhos, com características próprias, exibindo problemas diferentes e reclamando diferentes soluções.

Para além dos impactos registados quer no concelho da Amadora, quer no concelho de Vinhais, sobretudo positivos, existem problemas, que importa (re)equacionar. É o que faremos de seguida.

Parte VI – Os Problemas Identificados; Reflexões Finais e Algumas Recomendações

Capítulo 1 - Os problemas identificados

No ponto anterior foram registados, essencialmente, pontos fortes e impactos positivos dos serviços prestados e dos projectos no âmbito dos diferentes programas, mas registam-se igualmente problemas quer na prestação de serviços quer na implementação de projectos.
Existem também problemas na concepção dos programas, os quais carecem de um enquadramento macro, económico e social e assim, não se tem garantido uma articulação entre eles, que possa contribuir para uma melhor eficácia na luta contra a pobreza e exclusão social.

A articulação entre parceiros do Estado é por vezes deficiente, mesmo com alguns serviços "chave" ao nível da inserção/inclusão, nomeadamente Saúde, Educação e Emprego, apesar de alguns bons exemplos que também existem.
Igualmente surgem ainda, na implementação de projectos, dificuldades de articulação entre organizações não habituadas a um trabalho em parceria, apesar da longa experiência já existente.

Na ausência de articulação, a complementaridade das várias medidas de política não é garantida. Apenas, no âmbito da Rede Social, a complementaridade pode ser assegurada, mas ao nível concelhio, tendo em conta que é uma competência do Conselho Local de Acção Social (CLAS) pronunciar-se sobre as candidaturas, tentando que as mesmas se complementem e vão de encontro às necessidades inventariadas no Diagnóstico Social e no Plano de Desenvolvimento Social (PDS).

Outra questão que pode colocar-se ao nível dos programas, é a dificuldade, nalguns casos, em responder, nomeadamente em termos financeiros, no tempo adequado à implementação dos projectos o que pode prejudicar os resultados alcançados. Esse problema pode prender-se à partida, com a análise das candidaturas, as quais poderão não ser devidamente analisadas na sua coerência, mas também com o acompanhamento que pode não se verificar em todas as fases do projecto.
Para além destas dificuldades, temos também que registar a ausência de uma avaliação objectiva dos resultados dos projectos que deveria sistematicamente ser feita.

Na operacionalização dos projectos, uma dificuldade que se coloca, é a ausência de políticas adequadas à resolução de alguns problemas, como é o caso dos critérios de admissão em cursos de formação profissional, adequados à população; por outro lado, a falta de políticas de habitação, muito especialmente para zonas rurais, como é o caso de Vinhais e limitações no realojamento de pessoas que habitam em bairros degradados, nomeadamente na Amadora. Mas também a ausência ou insuficiência de equipamentos e serviços, especialmente, na área da infância ou dos idosos, podem criar dificuldades a um bom desenvolvimento dos projectos.

Uma questão importante que voltamos a referir, é a ausência de uma definição de uma política de acção social, que prejudica os serviços de acção social e no caso particular, em análise o Atendimento/Acompanhamento Social.[23]

[23] Apesar de dever registar-se a iniciativa, em 2003 de elaboração, a cargo de uma entidade exterior, de um "Plano Estratégico da Acção Social – 2004-2008", mas logo a seguir esquecido.

Outros problemas se colocaram na avaliação da coerência e da eficácia das diferentes medidas e serviços, como a falta de coerência entre a prática e o que é consignado na Lei e normas dos serviços, particularmente no que respeita ao Atendimento/Acompanhamento Social e ao Programa de Luta Contra a Pobreza; de falta de regulamentação de alguns princípios metodológicos (participação, por ex.); de ausência de uma definição clara de objectivos, nomeadamente no Programa de Luta Contra a Pobreza, ou de falta de objectivos específicos em algumas das medidas; da falta de informação sobre os beneficiários e os seus problemas e de falta de informação concreta dos resultados obtidos, no Atendimento/Acompanhamento Social ou no Programa de Luta Contra a Pobreza e Programa Ser Criança.

Neste último aspecto, devemos observar, mais uma vez, que não sendo devidamente recolhidos dados em termos de resultados, isso significou um constrangimento na avaliação da eficácia que pretendíamos efectuar.

São problemas que reclamam soluções apropriadas que deverão ser encontradas no âmbito de cada Programa, na articulação entre Programas e em articulação com as diferentes políticas sociais.

Capítulo 2 - Reflexões finais e algumas recomendações

A segunda metade da década de 90 do século XX, período que aqui nos ocupa, foi, em Portugal, como vimos, um período de maior crescimento do que a primeira, verificando-se uma redução do défice orçamental e uma redução da dívida pública.

O peso dos trabalhadores de baixos salários decresceu e aumentaram consideravelmente as pensões mais baixas, embora se continue a registar uma enorme exiguidade dos seus montantes, o que revela a debilidade do nosso sistema de protecção social que faz dos idosos pensionistas um dos grupos sociais mais vulneráveis a situações de pobreza.

Foi um período de afirmação de uma nova geração de políticas sociais activas que são um suporte das intervenções multi-sectoriais planificadas a médio/longo prazo, necessárias no combate à pobreza e exclusão social.

Foi implementada, neste período, uma medida de protecção social, o RMG, a qual vem tentar dar respostas particulares e casuísticas a processos de desinserção, tentando contrariar a tendência para a exclusão social de segmentos significativos da população.

Foi criado um programa - a Rede Social, com o objectivo de racionalizar respostas na área de intervenção social e rentabilizar os recursos, ao nível local, lançando um desafio aos parceiros sociais locais, para que articulem esforços para a constituição de redes de apoio social a nível local, susceptíveis de contribuir para a cobertura equitativa do país em serviços e equipamentos sociais, ultrapassando, dessa forma, um constrangimento existente nesta área que é a ausência de planificação integrada das respostas no plano local, e promovendo a coordenação das intervenções ao nível concelhio e de freguesias.

É de realçar também os esforços empreendidos pelo governo português, particularmente no âmbito da presidência portuguesa da EU no primeiro semestre de 2000. Definiram-se então os objectivos estratégicos de tornar a Europa um espaço económico baseado na economia do conhecimento, com mais e melhor emprego e com mais coesão social, tendo como principal vector instrumental desses objectivos uma boa coordenação de políticas.

No Conselho Europeu de Lisboa de Março de 2000 foi adoptado um método aberto de coordenação. Viria a ser criado o PNAI, a manter-se por períodos de dois anos (o 1.º foi de 2001-2003), como um instrumento de coordenação estratégica e operacional das políticas de inclusão social, absolutamente necessário numa acção articulada das políticas sociais.

No nosso país tem-se constatado uma falta de articulação entre os diferentes serviços e programas e têm sido desenvolvidas políticas instrumentais e fragmentadas e não integradas.
A falta de articulação das diferentes políticas sociais identificada por promotores e técnicos de projectos, que importa ter em conta, manifesta-se ao nível mais micro de articulação entre medidas na área da Acção Social, sendo um dos aspectos apontados a ausência de políticas adequadas à resolução de alguns problemas, como critérios de admissão para cursos de formação profissional adequados à população, o que vai ao

encontro do problema levantado de articulação com alguns serviços “chave” na área da inserção, como o Emprego, mas também a Saúde e a Educação.
Uma área que carece igualmente de articulação é a área do Ambiente e a área da Habitação.
Foram aqui registados problemas de realojamento numa cidade como a Amadora, que continua a ter bairros degradados e de problemas de falta de políticas de habitação para zonas rurais como é o caso de Vinhais, onde predominam alojamentos sem um mínimo de conforto e que um projecto de luta contra a pobreza, por si só, não resolve.

Os problemas que actualmente a Acção Social enfrenta, têm ligação com a transformação do seu papel nos anos 80, quando emerge um dos mais graves problemas sociais contemporâneos, o desemprego de longa duração que arrasta consigo muitos outros problemas sociais e formas de exclusão social. A questão do emprego é a referência central das novas políticas sociais e projecta a Acção Social da periferia para o centro das preocupações da acção do Estado nas políticas sociais.

O emprego é um dos principais desafios identificados pela Comissão Europeia, no Programa de Acção Social 1998-2000, que continua a sustentar a preservação dos valores-base do modelo social europeu, sublinhando o papel crucial das políticas públicas na criação de emprego, na modernização e aperfeiçoamento dos sistemas de protecção social e na promoção da integração social.

No ano 2000, assumiu-se como estratégia na EU, a promoção do emprego e a luta contra o desemprego, definindo-se a Estratégia Europeia para o Emprego.
Note-se que as Directrizes Europeias para o Emprego e respectivos Planos de Acção contêm um amplo conjunto de instrumentos, medidas e linhas de acção, contribuindo para a promoção e qualificação do emprego e exigem uma grande concentração de esforços por parte do Estado e dos parceiros sociais e articulação entre a política de protecção social do âmbito da acção social e as políticas de emprego e formação profissional.

De facto, a atenuação e resolução de problemas de um grande número de pessoas vivendo com graves carências económicas, baixo nível de escolaridade e de qualificação profissional, passa por uma acção concertada e uma política social de base articulada entre os serviços de Segurança Social/Acção Social e Emprego, bem como da Educação, Saúde, Habitação, Ambiente, Autarquias e, claro, também com as instituições particulares, vocacionadas para o apoio e implementação de projectos de desenvolvimento social.

Os problemas de pobreza e exclusão social e de desigualdade em Portugal são, no contexto da União Europeia de uma elevada disparidade. Em 1995, enquanto 24% da população portuguesa vivia abaixo do limiar da pobreza, no total da Europa, a percentagem de pobres era de 18% (medida como a % da população abaixo do limiar correspondente a 50% do rendimento médio). Em 2001 esse valor baixou para 20,1%, mas o risco de persistência da pobreza atingia em Portugal cerca de 15% dos indivíduos, o valor mais elevado da UE15.

Numa análise sobre o risco de pobreza e a sua distribuição no território, fazendo uso das unidades estatísticas utilizadas pelo INE, NUTSII, vimos que o risco de pobreza é distinto nas diferentes regiões do país.

Na segunda metade da década de 90, (1994/95-2000) à excepção do agravamento verificado na Região Norte, a evolução registada é na generalidade positiva, embora a diminuição das taxas não se verifique de um modo uniforme. Essa diminuição foi mais acentuada na Região do Alentejo, Açores e Lisboa e Vale do Tejo.
Numa análise e distribuição da pobreza, tendo presente o conceito de rural e urbano, confirma-se uma enorme clivagem entre estas duas unidades. Em 2000, as zonas rurais apresentavam ainda taxas de pobreza superiores a 30%, contra 13% das zonas urbanas e, no entanto, a evolução da pobreza (entre 1994/95 e 2000), nas zonas rurais foi no sentido da sua diminuição, enquanto nas zonas urbanas o risco se manteve.

Na resolução destes problemas da pobreza e exclusão social, a Acção Social assume um importante papel. No entanto, ao nível dos seus serviços, tem assumido fundamentalmente uma função compensatória das disfunções geradas na sociedade e caracteriza-se pela especialização, considerando-se que cada problema, cada necessidade exige uma resposta diferenciada. É uma Acção Social essencialmente identificada com uma acção institucional, prestadora de serviços, uma acção redistribuidora de bens e recursos, (onde se inclui o papel específico que desempenha na aprovação das candidaturas aos diferentes programas de prevenção e combate à pobreza e exclusão social, de cooperação com outras instituições e, localmente, da participação em projectos como parceiros).

Os objectivos da Acção Social são, como vimos, no período em estudo, quase totalmente de prevenção de situações de carência e de integração comunitária e de especial protecção aos grupos mais vulneráveis, alterando-se perto do fim do ano de 2000 (mas sem que essas alterações se reflectissem esse ano) para uma visão de desenvolvimento comunitário, tendo igualmente em vista a prevenção e a erradicação de situações de pobreza e, igualmente dirigida em especial aos grupos de cidadãos mais vulneráveis.

Como vimos, para cada ano, as prioridades são estabelecidas relativamente a áreas de intervenção como infância e juventude, família e comunidade, invalidez e reabilitação, e terceira idade, recorrendo às várias respostas sociais, como equipamentos e serviços e programas dirigidos a territórios ou grupos específicos.

O seu exercício é, portanto, efectuado de harmonia com as prioridades e os programas definidos pelo Estado. Os recursos são anualmente definidos no Orçamento de Estado e a protecção garantida é financiada por transferências desse orçamento.

Nestes termos, para cada ano deveriam ser conhecidos claramente os problemas e necessidades e a forma de os resolver. No entanto, ao nível dos serviços de Acção Social, tal não tem acontecido, e muito menos ao nível mais micro dos serviços de Atendimento/Acompanhamento Social e, a desejada conjugação com as outras políticas sociais só nos últimos anos (desde 2001) tem sido feita (ou pelo menos tentada) com a criação do Plano Nacional de Acção para a Inclusão, PNAI, de que atrás falámos.

Fala-se de trabalho em equipa e da organização do trabalho em projectos por parte dos serviços, contudo, tal não se tem verificado, e, no plano externo estão confinados à participação em parcerias. Fala-se ainda da capacidade que deve existir de auto-crítica e auto-avaliação dos serviços, mas, embora sejam divulgadas normas de funcionamento

de serviços e equipamentos, não existe um regulamento para os serviços de Atendimento/Acompanhamento Social.

Podemos dizer que, à Acção Social e ao Serviço de Atendimento/Acompanhamento Social, se colocam, desde logo problemas na definição da sua área de intervenção, fruto da especificidade da Acção Social, da sua história política recente, da diversidade de situações e de problemáticas que a atravessam. Os serviços de Acção Social são, como alguns os definem, serviços sem fronteiras, que são requeridos em áreas onde outros não chegam, ou, como é referido por outros, são um "poço sem fundo". Nos serviços de Acção Social/Atendimento/Acompanhamento Social reflecte-se a vastidão dos objectivos definidos para a Acção Social, que parece não ter fronteiras com as outras políticas de índole social, embora a Lei n.º 17/2000 de 8 de Agosto contemple a necessidade de ser conjugada com outras políticas sociais.

Exige-se, em nossa opinião, desde logo, que, por parte do Estado, a Acção Social seja assumida como uma política social, que permita ultrapassar indefinições a que tem estado sujeita ao longo destes anos como subsidiária dos regimes da Segurança Social. Na defesa de uma articulação entre políticas sociais em que a Acção Social tem um papel essencial, há que colocá-la em pé de igualdade com as outras políticas sociais.

Exige-se também que a tão necessária informatização dos serviços de Atendimento/Acompanhamento Social, há tanto iniciada (2000) seja levada a bom termo, como forma de conhecer melhor a realidade da pobreza e exclusão social, para melhor a combater.

Note-se que as estatísticas que têm sido feitas ao longo dos anos, fazem recurso ao conhecimento empírico que os técnicos têm da sua acção, o que põe em causa a sua fiabilidade e, a partir de 1998 foram mesmo suspensas. Isto conduziu a que não existam dados estatísticos de âmbito nacional até muito recentemente e uma impossibilidade, no caso em estudo relativo à Amadora, de registar dados referentes ao período em análise (1995/2000).

O mesmo se verifica relativamente aos diferentes programas desenvolvidos sendo que esse não conhecimento da realidade coloca questões na análise da coerência e, igualmente limitações, como vimos, na avaliação da eficácia das medidas/serviços.

Torna-se, portanto, urgente informatizar, para além do Atendimento/Acompanhamento Social, (que está a ser feito, a par do RSI), todos os programas da responsabilidade dos serviços de Acção Social.

Registe-se, no entanto, como importante, o avanço alcançado no âmbito do Programa Rede Social com a conclusão dos diagnósticos concelhios que abrangem a quase totalidade do território continental, que deram origem à tipificação de zonas de exclusão em Portugal Continental.

Contudo, a falta de informação que registámos no desenvolvimento deste estudo, limitou a análise que pretendíamos fazer da relação de políticas sociais com a pobreza.

Nessa "Análise de Políticas Sociais na Relação com a Pobreza", tendo como referência a taxa de pobreza, no período de 1994/95-2000, constatamos (no capítulo relativo à

espacialização da pobreza) que se registou uma redução (maior nas zonas rurais, relativamente às zonas urbanas, com a consequente diminuição das desigualdades entre espaço rural e espaço urbano) e podemos inferir que essa redução não é devida unicamente às transferências de rendimento.

Devemos questionar quais os efeitos que as diferentes medidas consideradas tiveram na redução da pobreza, mas não podemos de facto afirmar com precisão. Porém, o impacto de um programa de combate à pobreza não pode ser medido apenas em termos de redução da taxa de pobreza.

Na realidade, o efeito global das diferentes medidas que considerámos é sem dúvida maior que o efeito isolado das transferências de rendimento.

No caso do RMG, diremos que o seu mais importante efeito consiste em conduzir os seus beneficiários a uma situação de auto-suficiência de rendimento, situação na qual não precisarão de transferências de rendimento.
Ora, se a prestação pecuniária é em si insuficiente para tirar da pobreza os que dela beneficiam, a inserção económica alcançada através de um contrato de inserção, tem retirado da pobreza muitas pessoas, como se pode confirmar pelo número de famílias que beneficiaram da medida RMG em 2000, número que decresceu relativamente ao ano anterior. Em Dezembro de 2000, registou-se uma taxa de indeferimento de 39%, sendo o motivo mais comum a detenção de rendimentos superiores aos previstos na lei como condição de atribuição. A taxa de cessação das prestações registou um aumento de 13,6%, face ao ano anterior. Muitos processos cessaram por alteração do rendimento do agregado o que indica o contributo da medida na aquisição de competências que permitem aos beneficiários adquirir autonomia económica.

Isto comprova que qualquer medida de combate à pobreza não deve ser analisada no seu impacto apenas em termos de redução da taxa da pobreza, pois a severidade e a intensidade da pobreza são também relevantes. Na opinião das pessoas inquiridas, como vimos ao longo do estudo, a prestação pecuniária RMG não é suficiente para saírem da pobreza, mas é um enorme contributo na redução da severidade e da intensidade da pobreza. As pessoas que não adquiriram autonomia económica, são menos pobres e, para além disso, mesmo não tendo atingido a autonomia económica, tiveram melhorias consideráveis ao nível do bem-estar e de uma maior e melhor inclusão social.

O impacto do RMG pode ser percebido precisamente na melhoria das condições de vida, devido principalmente à regularidade dos seus rendimentos, na acção objectiva em direcção à inserção profissional e social, no maior envolvimento dos pais na educação dos filhos, na melhoria dos níveis de educação e de qualificação, na melhoria na saúde, na habitação, etc., na participação e atitude crítica na definição de um contrato de inserção que possa satisfazer as suas aspirações, nas mudanças no estilo de vida, da situação de passividade e conformismo face à situação de pobreza a uma acção assumida de cidadania.

Para sair da pobreza, a pessoa tem que conseguir a auto-suficiência de recursos, depois de resolvido o problema da privação, entendida esta como um estado de carência, de não cumprimento das necessidades básicas humanas, habitualmente, um estado de privação múltipla. Pelo facto de se relacionar com as necessidades básicas, a privação

requer medidas de emergência, acompanhadas de acções múltiplas que façam frente à multidimensionalidade que a pobreza apresenta.

O problema da pobreza no nosso país é bastante complexo, pois Portugal é, como não devemos esquecer, um país de pobreza persistente e de longa duração e esta pobreza é muito mais resistente a qualquer medida de combate do que a pobreza recente, ou de curta duração, não só pela rigidez das suas causas, mas também pela amplitude das suas consequências que se convertem em baixas aspirações, falta de iniciativa, falta de confiança, baixa auto-estima, fatalismo, etc.

Uma das causas estruturais da pobreza reside no baixo nível de educação e qualificação dos pobres, bem reflectido no perfil dos titulares RMG que inquirimos e que é, em geral, o perfil dos beneficiários dessa medida.

Neste contexto, as transferências de rendimento, embora indispensáveis, apenas resolvem uma parte do problema. A solução da pobreza em Portugal não é uma mera questão de transferência de rendimentos. Questões como o perfil educacional têm as suas consequências naturais na situação dos indivíduos face ao mercado de trabalho e reflectem-se mais tarde nas pensões de velhice que, sendo exíguas, expõem os pobres idosos a uma situação de maior vulnerabilidade à pobreza.

Tendo em conta que a linha base de elegibilidade do RMG corresponde a 1/3 do montante considerado pelo EUROSTAT como o limite do risco de pobreza e que, em conformidade a população abrangida não excede 4% do total da população, num país onde a pobreza é estimada em cerca de 20%, poderíamos ser levados a pensar que uma maior transferência de rendimentos poderia resolver os problemas da pobreza existentes, mas, a criação de auto-suficiência requer um programa multidimensional, compreendendo um apoio no rendimento e um conjunto de outras medidas que são necessárias para fazer face aos múltiplos problemas que derivam da pobreza. A pobreza sendo normalmente múltipla requer uma acção multidimensional, como já mais do que uma vez afirmámos ao longo do estudo.

Daqui a importância dos programas de combate à pobreza, desde logo o Programa de Luta Contra a Pobreza, actualmente denominado PROGRIDE.
Este programa, o mais antigo em Portugal, financiando projectos direccionados para uma intervenção territorializada de desenvolvimento local ou para apoio a grupos específicos da população, tem contribuído para a melhoria das condições de vida de muitas pessoas, através da criação de respostas em serviços e equipamentos sociais ou outras, tendo, como no caso concreto do Concelho de Vinhais, através da melhoria da habitação proporcionado às pessoas que dela beneficiaram melhor conforto e melhores condições de vida, ou no caso da Amadora melhorias diversas, na vida dos vários grupos sociais (crianças, jovens, idosos, etc.) e também ao nível das pessoas dependentes e suas famílias.

No que respeita ao Programa de Apoio Integrado a Idosos, realçamos a importância que tem tido no apoio a idosos e suas famílias, numa acção conjunta Acção Social/Saúde. Vimos como o Programa é/foi importante para as pessoas que beneficiam/aram de projectos no Concelho da Amadora, que, aliás, reclamam maiores apoios na sua situação de isolamento ou de carência económica.

É de relevar também a importância do Programa Ser Criança, no apoio a crianças, com benefícios entre outros ao nível da escolaridade, mas também como um contributo na melhoria das relações pais/filhos realçado na avaliação do impacto que fizemos do projecto desenvolvido no concelho da Amadora, no bairro da Cova da Moura e no concelho de Vinhais.
A questão central, prende-se com a necessidade destes vários programas que cobrem a multiplicidade de problemas de exclusão social e de pobreza se articularem, de modo a garantir complementaridade e equidade na distribuição dos projectos no território continental/nacional. São medidas fragmentadas que carecem, em nossa opinião, de um enquadramento, garantindo-lhes um carácter integrado, necessário numa luta eficaz contra a pobreza e exclusão. Para tal pensamos que poderá contribuir um Plano Integrado (a 4 anos?), visando uma estratégia global de apoio à família, que incremente a qualidade de vida das famílias; fomente a solidariedade entre gerações; preste apoio especial às famílias em situação de risco social de pobreza e exclusão social; que apoie a família como garante da coesão social.
Um plano que pode concretizar-se, entre outras, em medidas de política fiscal e de rendimentos; da melhoria das prestações de segurança social; de conciliação da vida familiar e do trabalho; de política de habitação; de favorecimento do acesso das famílias às novas tecnologias; de apoio ás famílias em situações especiais; de fomento da participação social e do acesso à cultura.

Para ser verdadeiramente integrado, esse plano deverá ser organizado, tendo por base um conhecimento devidamente fundamentado da realidade social, entre outras questões, a baixa fecundidade, o envelhecimento da população, a existência de um número considerável de famílias monoparentais e um número de famílias numerosas que importa também ter em conta. Importa ter em conta igualmente fenómenos de conflitualidade familiar, nas suas várias vertentes, incluindo os maus tratos a filhos menores[24] e negligência ou maus tratos a idosos, implicando nesta área uma articulação com o Plano Nacional Contra a Violência Doméstica, como noutras áreas com os outros Planos Nacionais, como o Plano Nacional de Emprego – PNE, o Plano Nacional para a Igualdade – PNI e o Plano Nacional de Acção para a Inclusão – PNAI.

Importa sobretudo que esse Plano tenha a participação na concepção e na execução dos vários Ministérios que possam tocar as diferentes áreas consideradas.

Para resolver problemas que foram colocados, como a falta de acompanhamento dos projectos, poderá a entidade responsável pela gestão dos programas contribuir com uma prática de maior proximidade da execução dos projectos. No que respeita à ausência de avaliação exige-se que sejam ultrapassados constrangimentos que ainda se levantam a uma prática de avaliação científica que deve ser instituída em todos os serviços e resolvido outro problema importante, que é, como vimos o da falta de informação rigorosa e fidedigna.

Nestes termos, pensamos que, à semelhança da avaliação agora feita, se justifica um estudo de avaliação da eficiência (basicamente uma avaliação da rentabilidade económica, tendo em conta o custo do programa em relação aos resultados obtidos) e da equidade na distribuição das medidas/serviços em execução, (para determinar se chegam efectivamente à população e como esta as/os utiliza, permitindo conhecer o

[24] Neste domínio, poderá justificar-se também um plano específico de protecção à criança, contra a exploração sexual e pelo trabalho que articule medidas de protecção à criança

grau de utilização e o perfil do utilizador), analisando, a existência ou não de infracobertura, de sobrecobertura ou se existe quem utiliza os serviços e não deveria utilizá-los. Seria então possível uma análise mais objectiva do exercício da acção social e, particularmente da execução das diferentes medidas, podendo, dessa forma, ser feitos reajustamentos, que sejam comprovadamente justos e necessários.

Bibliografia

AGUILAR, Maria José, e ANDER-EGG, Ezequiel, (1995) - *Avaliação de Serviços e Programas Sociais*, Petropolis, 2.ª Edição.

AGUILAR, Maria José, e ANDER-EGG, Ezequiel, (1999) - *Diagnóstico Social, Conceptos y metodología* (3.ª edición, revisada y ampliada), Instituto de Ciencias Sociales Aplicadas, Buenos Aires e Argentina.

ALBUQUERQUE, José Luís e BOMBA, Teresa, (2001) - «Pobreza e Condições de Vida em Portugal», in *Como Está a Economia Portuguesa?* Livro de Actas da Conferência sobre a Economia Portuguesa, 4 e 5 de Maio de 2001, CISEP – Centro de Investigação Sobre Economia Portuguesa – Instituto Superior de Economia

AMARO, Rogério Roque (coord.), (2003) - *A luta contra a Pobreza e exclusão social em Portugal, Experiências do Programa Nacional de Luta Contra a pobreza,* Genebra, Bureau Internacional do Trabalho, Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza.

BEAUDOIN, André; LEFRANÇOIS, Richard e, OUELLET, Francine, (1986) - «Les pratiques évaluatives: enjeux, stratégies et principes», in *Service Social,* Volume 35 número 1 et 2.

BOMBA, Teresa, (1999) - sobre o Seminário «A Europa, a Globalização e o Futuro da Política Social», in, *Cadernos de Política Social Novos Pactos Sociais, dados, Interrogações, Aspirações 2-3 1999-2000,* Associação Portuguesa de Segurança Social, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.

BOUDON, Raymond, (1968) - *Os Métodos em Sociologia,* Edições Rolim, Lda., Lisboa.

BRANCO, Francisco, (1999) - «A Acção Social Hoje e Perspectivas Futuras no Contexto Nacional e Europeu», in, *A acção Social em Debate*, Direcção Geral da Acção Social, Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação, Lisboa.

CABRAL, Manuel Villaverde, (1997) - *Cidadania Política e Equidade Social em Portugal,* Celta Editora, Oeiras.

CAPUCHA, Luís (Coordenador), (1998) - *Grupos Sociais Desfavorecidos Face ao Emprego, Relatório Final* – Versão Preliminar, CIES – Centro de Investigação e Estudos de Sociologia.

CASTRO, José, (2000) - «Rede Social Que Futuro? Balanço do 1.º Encontro Nacional da Rede Social e análise prospectiva de impactos», in *PRETEXTOS n.º 2, Dezembro 2000,* MTS, IDS.

CASTRO, José, (2000) - «1.º Encontro Nacional da Rede Social», in *PRETEXTOS, n.º 2, Dezembro 2000,* MTS, IDS.

CATARINO, Acácio, (2001) - «Intervenção do Presidente do Observatório do Emprego e Formação Profissional», in, *Comunicações do Seminário Desenvolvimento Local, Cidadania e Economia Social, Santa Maria da Feira, Abri/ 2000*, Instituto do Emprego e Formação Profissional, Lisboa.

CESIS – Centro de Estudos para a Intervenção Social, (2004) - «Diagnóstico Social do Concelho da Amadora – Programa Rede Social, (policopiado).

CET – Centro de Estudos Territoriais, (2003) - «Plano Estratégico da Acção Social 2004-2008», (policopiado).

CHAVES, Rafael, (2001) - «As Empresas e as Organizações do Terceiro Sistema (Economia Social): um desafio estratégico para o Emprego. O papel das políticas públicas», in, *Comunicações do Seminário Desenvolvimento Local, Cidadania e Economia Social, Santa Maria da Feira, Abri/ 2000*, Instituto do Emprego e Formação Profissional, Lisboa.

COHEN, Ernesto e FRANCO, Rolando, (1993) - *Evaluación de proyectos sociales*, Siglo Veintiuno de España Editores, S.A.

COMISSARIADO REGIONAL DO SUL DE LUTA CONTRA A POBREZA, (2002) - *Relatório Evolutivo de 1996 a 2001* (policopiado).

CONSELHO LOCAL DE ACÇÃO SOCIAL DE VINHAIS, (2003), « Diagnóstico Social, in INTERNET.

COSTA, Alfredo Bruto da, e PIMENTA, Manuel (coord), (1991) - *Minorias Étnicas Pobres em Lisboa***,** CML/DPS, CRC.

COSTA, Alfredo Bruto da, (1994) - «Pobres Idosos», in *Estudos Demográficos, n.º 31* Instituto Nacional de Estatística.

COSTA, Alfredo Bruto da, (1998) - *Exclusões Sociais*, Lisboa, Gradiva.

COSTA, Alfredo Bruto da, e outros, (1999) - «Pobreza e Exclusão Social em Portugal. A Região de Lisboa e Vale do Tejo», in *Prospectiva e Planeamento – Vol. 5-1999*, DPP, Ministério do Planeamento.

COSTA, Alfredo Bruto da, e outros, (1999) - «Pobreza e Exclusão Social em Portugal. A Área Metropolitana do Porto», in *Prospectiva e Planeamento – Vol. 5-1999*, DPP, Ministério do Planeamento.

DELAGE, Bernard (dir.), (1997) - *L'Evaluation des Politiques Sociales Objectifs et moyens,* Edition de la Maison des Sciences de l'Home, Paris.

DEPARTAMENTO DE ESTATÍSTICA, Ministério para a Qualificação e Emprego, (1995) - *Caracterização da Pobreza em Portugal.*

DEPARTAMENTO DE PROSPECTIVA E PLANEAMENTO, *Portugal em Números, 2000/2001*, Ministério das Finanças, Departamento de Prospectiva e Planeamento.

DEPP/MTS, (2002) - *PORTUGAL 1995-2000, Perspectivas da Evolução Social,* Celta Editora, Oeiras.

DIRECÇÃO-GERAL DA ACÇÃO SOCIAL, (1996) - Face aos Novos Imperativos, Que Acção Social?, Lisboa.

DIRECÇÃO-GERAL DA ACÇÃO SOCIAL, (1996) - *Projecto FIA. Relatório Final*, Lisboa.

DIRECÇÃO-GERAL DA ACÇÃO SOCIAL, (1998) - *Dossier de Transferência do Programa "Ser Criança"*.

DIRECÇÃO-GERAL DA ACÇÃO SOCIAL, (2000) - *Acolher Conhecer Agir – Relatório Técnico,* Lisboa.

DOMINGOS, Estela (1999) - «Dinâmica de Desenvolvimento Espacial – Uma Abordagem através da Distribuiçãp Regional de Receitas Fiscais», in *Prospectiva e Planeamento, Volume 5 – 1999,* Ministério do Planeamento, Departamento de Prospectiva e Planeamento.

D'UVA, Teresa Bago (2000) - «Modelos Econométricos para a Pobreza», in *Comunicações do Encontro A cidade das Pessoas,* Lisboa, 15 e 16 de Junho de 2000, Impressão ALFAPRINT, Lda. – Sintra.

ESPING-ANDERSEN, Costa, (1998) - *A Sustentabilidade dos Estados-Providência no Séc.XXI,* Documento preparado para a Conferência realizada em Lisboa, em 8 e 9 de Maio de 1998.

ESTIVILL, Jordi (2000) - «Caminos Euopeos Convergentes hacia las Redes Sociales locales», in *PRETEXTOS,, n.º 2,* MTS, IDS.

ESTRELA, Albano e, NÓVOA, António, (orgs), (1992) - *Avaliações em Educação: Novas Perspectivas,* RDUCA, Lisboa.

EUROSTAT (1998) - «Recomendations on Social Exclusion and Poverty statistis», (CPS 98/31/2). Apresentado ao 31 st Meeting of the Statistical Programme, Luxemburgo, 26 e 27 Novembro 1998.

FERRÃO, João, (Coord.), (1999) - «Ambiente e Emprego: Situação Actual e Perspectivas», in, *Cadernos de Política Social Novos Pactos Sociais, dados, Interrogações, Aspirações 2-3 1999-2000,* Associação Portuguesa de Segurança Social, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.

FERREIRA, Leonor Vasconcelos (2005) - «Dinâmica de Rendimentos, Persistência da Pobreza e Políticas Sociais em Portugal», in *Sociedade e Trabalho, n.º 26*, DGEEP . Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento – MTSS, Lisboa

GAULEJAC, V. de; BONETTI, M. e FRAISSE, J.- L'*ingénierie sociale. Alternatives sociales.* Siros Alternatives.

GIRARDOT, J.J. (1992), «L´Auto-Évaluation», in *Bulletin de Liaison N.º 11 – Décembre 1992 – L´Auto-Évaluation, Mosaique Intégration Économique et Sociale dans Le Doubs.*

GIRARDOT, J. J. (2000) - «Principes, Methodes et Outils d' Intelligence Territoriale. Évaluation Participative et Observation Coopérative». In, *Conhecer Melhor para Agir Melhor. A Experiência dos Observatórios. Actas do Seminário , Évora, 4 e 5 de Maio de 2000,* Direcção Geral da Acção Social.

GONÇALVES, Cristina, e outros (2002) - «Mulheres e Homens em Portugal, nos Anos 90», INE-Instituto Nacional de Estatística.

GUERRA, Isabel, (1999) - «A Nova Acção Social: Certezas e Perplexidades», in *A Acção Social em Debate,* Direcção Geral da Acção Social, Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação, Lisboa.

HESPANHA, Pedro, (1999) - «Democracia e Cidadania para o Século XXI», in *A Acção Social em Debate,* Direcção Geral da Acção Social, Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação, Lisboa.

IDS - Instituto para o Desenvolvimento Social, Ministério do Trabalho e da Solidariedade, (2001) - *Avaliação do Processo/Avaliação Intermédia, programa SER CRIANÇA, relatório 1997/1998.*

IEFP - Instituto do Emprego e Formação Profissional - Ministério para a Qualificação e o Emprego, (1994) - *Quadro Comunitário De Apoio 1994 – 1999. Fundo Social Europeu. Subprograma Integrar. Medida 1, Apoio ao Desenvolvimento Social. Regulamento de Acesso.*

INE – Instituto Nacional de Estatística (1996) - *CENSOS 91*, Resultados Definitivos, 2.ª Edição.

INE – Instituto Nacional de Estatística (1997) - *INQUÉRITO AOS ORÇAMENTOS FAMILIARES 1994-1995.*

INE – Instituto Nacional de Estatística (2002) - *CENSOS 2001*, Resultados Definitivos, 2002.

INE – Instituto Nacional de Estatística (1996) - *Estatísticas Demográficas 1995.*

INE – Instituto Nacional de Estatística (2002) - *Estatísticas Demográficas 2001.*

INE – Instituto Nacional de Estatística (2002) - *INQUÉRITO AOS ORÇAMENTOS FAMILIARES 2000.*

INE – Instituto Nacional de Estatística (2002) - *Anuário Estatístico 2001.*

INSTITUTO DE SEGURANÇA SOCIAL, ISS. IP. (2005) - «Tipificação da Situação de Exclusão em Portugal Continental.

MESS - Ministério do Emprego e da Segurança Social, Secretaria de Estado do Emprego e Formação Profissional, Comissão de Coordenação da Vertente FSE, (1994) - *Quadro Comunitário De Apoio 1994 – 1999. Fundo Social Europeu. Subprograma Integrar Inserção Económica e Social de Grupos Sociais Desfavorecidos. Programa Saúde e Integração Social.*

MONDOLFO, Philip (1997) - *Repenser l'action sociale Missions, moyens, méthodes,* DUNUD, Paris.

MOZZICAFREDO, Juan, (1997) - *ESTADO-PROVIDÊNCIA E CIDADANIA EM PORTUGAL*, Celta Editora, Oeiras.

MS e MSSS - M. Saúde e M. Sol. Seg. Social, (1996) - *Programa de Apoio Integrado a Idosos – PAII, Relatório da Actividades 1996*, Direcção Geral da Acção Social.

MS e MSST, (2002) - *Programa de Apoio Integrado a Idosos - PAII. Relatório da Actividades de 2000*, IDS.

MS e MTS, (1998) - *Programa de Apoio Integrado a Idosos – PAII. FORHUM*, Comissão de Gestão.

MS e MTS, (1999) - *Programa de Apoio Integrado a Idosos – PAII. Relatório de Actividades 1997/98*, Instituto para o Desenvolvimento Social.

MTS – Ministério do Trabalho e Solidariedade, Comissariado Regional do Norte da Luta Contra a Pobreza, *Projectos em curso - Distribuição Territorial, Relatório 1996-1997* (policopiado).

MTS – Ministério do Trabalho e Solidariedade (1997) - *Pobreza **Não**, Erradicação da Pobreza 1997-2006,* DEPP – Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento.

MTS – Ministério do Trabalho e Solidariedade, Comissariado Regional do Sul de Luta Contra a Pobreza (1997) - *Relatório de Avaliação 1997* (policopiado).

MTS – Ministério do Trabalho e Solidariedade, Comissariado Regional do Sul de Luta Contra a Pobreza, *Relatório de 1998,* (policopiado).

MTS – Ministério do Trabalho e Solidariedade, (1998) - *Dizer não à Pobreza – um combate para ganhar», Erradicação da Pobreza 1997-2006,* DEPP – Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento.

MTS – Ministério do Trabalho e Solidariedade, (2000) - *Módulos PROFISSS, REDE SOCIAL,* PROFISSS.

MTS – Ministério do Trabalho e Solidariedade, (2001) - *Não à Pobreza – A Inclusão pela Economia, Erradicação da Pobreza 1997-2006,* Comissariado Regional do Norte da Luta Contra a Pobreza.

MTS – Ministério do Trabalho e Solidariedade (2001) – *RMG – Execução da Medida e Caracterização dos Beneficiários – Relatório Anual Dezembro 2000,* IDS.

NUNES, João Arriscado, (1995) - «As solidariedades primárias e os limites da sociedade-providência», in *A Sociedade-Providência, Revista Crítica de Ciências Sociais, n.º 42.*

PAUGAM, Serge (Dir.), (1996) - «l'exclusion – l'état des savoirs», éditions la découverte/ textes à láppui.

PEGADO, Elsa, e outros, (1999) - «Exclusão Social nas Áreas Metropolitanas, Alguns indicadores estatísticos de enquadramento comparativo», in *Sociologia, Problemas e Práticas,* n.º 31, 1999, pp.9-38, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia – ISCTE.

PENHA, Maria Teresa, (1996) - *Crianças em Risco,* Lisboa, Dezembro de 1996, Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação, Direcção Geral da Acção Social.

PEREIRA, Álvaro Pires; BARRETO, Fernandes, (2000) - *Análise Longitodinal dos Sem-Abrigo em Lisboa: a situação em 2000,* Relatório Final, Lisboa, LNEC/GES.

PEREIRINHA, José A., (1997) - «Etats-providence et dispositifs de lutte contre la pauvreté», in R*encontres de Florence, Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Sud,* 1997, MIRE, Rencontres et Recherches, Volume 3.

PRESIDÊNCIA PORTUGUESA DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA - EMPRREGO E POLÍTICA SOCIAL**,** (2000), *Janeiro – Junho 2000 Uma retrospectiva,* Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

QUARESMA, Maria de Lourdes Baptista, (1997), «Acção Social – Os Desafios do RMG», Comunicação apresentada ao Seminário "Novos desafios ao Serviço Social. Rendimento Mínimo e Inserção-experiências Europeias» DGAS.

QUEDAS, Maria João, (2000) - sobre o Seminário «Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza na União Europeia: A Garantia de um Rendimento Mínimo», in, *Cadernos de Política Social Novos Pactos Sociais, dados, Interrogações, Aspirações 2-3 1999-2000,* Associação Portuguesa de Segurança Social, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.

QUIVY, Raymond e, CAMPENHOUDT, Luc Van, (1998) - M*anual de Investigação em Ciências Sociais,* Gradiva – Publicações, Lda., Lisboa.

RODRIGUES, Carlos Alberto Farinha, (2005) – *Distribuição do Rendimento, Desigualdade e Pobreza: Portugal nos anos 90* – Instituto Superior de Economia e Gestão – Universidade Técnica de Lisboa

RODRIGUES, Fernanda, (1999), «A Acção Social: Entre Atalhos e Caminhos para uma Política Social de Assistência», in, *A Acção Social em Debate,* Direcção Geral da Acção Social, Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação, Lisboa.

SEBASTIÃO, João, (1996) - «Crianças da Rua, Marginalidade e Sobrevivência», in *Sociologia Problemas e Práticas*, n.º 19, 1996, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia – ISCTE.

SILVA, Manuel Carvalho da, (2000) - «Um Olhar sobre a Evolução da Europa Social», in *Sociologia Problemas e Práticas, n.º 32. 2000, pp. 55-68,* CIES.CELTA.

SILVA, Manuela (1989) - *A pobreza infantil em Portugal*, Comité Português para a Unicef, Relatório 1989.

SILVA, Manuela, (1996) - «A Exclusão Social será Inevitável?», in *Brotéria-Cultura e Informação 2, Vol. 142.*

SILVA, Manuela, (1999) - «Uma Abordagem Plural da Acção Social – Dimensões-chave para repensar a intervenção», in, *A Acção Social em Debate*, Direcção Geral da Acção Social, Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação , Lisboa.

SILVA, Manuela, (2000) - «Pobreza e Exclusão Social. A Investigação em Portuga nos Últimos 25 Anos», in *Actas do Seminário Pobreza e Exclusão Social. Percurso e Perspectivas da Investigação em Portugal*, Novembro de 1999, Ed. 2000, CESIS.

SILVA, Manuela, (2000) - «A economia social – uma ponte para uma cultura empresarial?», in *Comunicações do Seminário "Desenvolvimento Local, Cidadania e Economia Social, Santa Maria da Feira, Abril/2000»,* Instituto do Emprego e Formação Profissional, Lisboa.

SILVA, Pedro Adão e, (1998) - «O Rendimento Mínimo Garantido e a Nova Questão Social», in *Sociedade e Território N.º 3,* DEPP – Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento, MTS, Lisboa.

SOARES, Regina, (2000) - «Rendimento, Desigualdade e Pobreza, Dados e Conceitos», in *Comunicações do Encontro A Cidade das Pessoas*, Lisboa 15 e 16 Junho de 2000, Impressão ALFAPRINT, Lda. – Sintra.

UNIÃO DAS MUTUALIDADES PORTUGUESAS (1998) – Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, Lisboa.

VASCONCELOS, Leonor, (2000) - «A Nova Pobreza», in *Contra a Exclusão Social Uma Cultura de Solidariedade,* Actas das Jornadas de Reflexão – Lisboa, 20 a 22 de Outubro, 2000, Editorial A O – Braga.

Legislação:

Lei n.º 28/84, bases em que assenta o sistema de segurança social previsto na Constituição e a acção social, D.R. I Série n.º188 - 14.08.1984.

Lei n.º 17/2000, bases gerais do sistema de solidariedade e segurança social, Assembleia da República, D.R. n.º 41, I Série A n.º 182 – 08.08.00.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 28/2001 de 9-201, DR n.º 58 – I Série B (PNAI).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2001 de 6-8-01, DR n.º 181 – I Série B (PNAI).

Lei n.º 32/2002, bases da segurança social, D. R. I Série A, n.º 294, de 20 de Dezembro de 2002.

Programa de Luta Contra a Pobreza e PROGRIDE

Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/90, DR n.º 66 de 20-3-1990 – I Série.

Desp. 122/MSSS/96 de 19-9-1996, DR n.º 218 – II Série.

Despacho n.º 20 708/2002 (2.ª série), de 23 de Setembro de 2002, DR n.º 220 – II Série.

Portaria n.º 730/2004 de 24 de Junho, DR n.º 147 de 24 de Junho de 2004 – I Série-B.

Subprograma Integrar

Decreto Regulamentar n.º 15/96, DR n.º 272 de 23/11/96 – I Série-B.

Portaria n.º 745-A/96, DR n.º 297 de 24-12-96 – I Série-A.

Portaria n.º 782/97, DR n.º 199 de 29-8-1997 – I Série-B.

RMG e RSI

Lei n.º 19-A/96 de 29 de Junho, DR n.º 149 de 29-6-1996 – I Série-A.

Decreto-Lei n.º 196/97, DR n.º 175 de 31-7-1997 – I Série-A.

Decreto-Lei n.º 84/2000, DR n.º 109 de 11.5.00 – I Série-A.

Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio (Revoga RMG; Cria R.S.I), D.R n.º 117 – 21 de Maio de 2003 – I Série-A.

Medidas Específicas:

PAII

Despacho Conjunto de 1 de Julho de 1994 dos Ministérios da Saúde e do Emprego e da Segurança Social, DR n.º 166, de 20-7-1994 – II Série.

Despacho Conjunto de 4 de Julho de 1996 dos Ministérios da Saúde e da Solidariedade e Segurança Social, DR n.º 204, de 3-9-96 – II Série.

Despacho Conjunto n.º 259/97 de 24 de Julho, dos Ministérios da Saúde e da Solidariedade e Segurança Social DR n.º 192 de 21-8-1997 – II Série.

Despacho Conjunto n.º 272/98 de 24 de Março, dos Ministérios da Saúde e do Trabalho e da Solidariedade DR n.º 88, de 15-4-1998, – II Série.

Despacho Conjunto n.º 726/98, de 18 de Setembro, dos Ministérios da Saúde e do Trabalho e da Solidariedade, DR n.º 239, de 16-10-1998 – II Série.

Ser Criança

Decreto-Lei n.º 314/94 de 23 de Dezembro do Ministério do Emprego e da Segurança Social, DR n.º 295 de 23-12-1994.

Desp. 26/MSSS/95 de Dezembro de 1995.

Regulamento de Execução do Programa "Ser Criança" 05/96.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 193/97, DR n.º 254 de 3-11-1997 – I Série B.

Despacho n.º3664/99 (2ª Série) de 4 de Fevereiro de 1999.

Lei n.º 147/99 de 1 de Setembro, DR n.º204 de 1-9-1999 – I Série-A.

Despacho n.º 3269/2000 (2.ª série) de 14-3-2000 do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, DR n.º 34 de 10-2-00 – II Série.

Despacho n.º 8874/2002 (2.ª série) de 6-5-02 do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, DR n.º 100 de 30-4-02 – II Série.

Rede Social

Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97 de 18-11-97, DR n.º 267 de 18-11-1997 – I Série-B.

Despacho Normativo n.º 8/2002 de 12-2-2002, DR n.º 36 de 12.02.02 – I Série-B.