

POBREZA E ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PORTUGAL

Elementos para o debate acerca da pobreza e das políticas anti-pobreza

*Iris Maria de Oliveira*¹

Resumo: Qual o debate que se faz hoje em Portugal acerca da pobreza e da política de Assistência Social? Como esta sociedade, tem resolvido o problema de se inserir de forma competitiva na União Européia, reduzir a pobreza interna e ao mesmo tempo submeter-se as regras do ajuste econômico imposto pelo FMI, o qual é em qualquer país um produtor de pobreza? O texto, nem de longe abrange a totalidade deste debate na sociedade portuguesa. O que se faz é tentar apreender alguns elementos destas questões a partir do exame de documentos, informações da imprensa e das investigações realizadas por pesquisadores portugueses ou não dedicados a decifrar a pobreza e as formas de enfrentá-la.

Pensar a assistência social em Portugal no contexto da sua inserção na União Européia e como tem buscado responder às mais variadas formas de manifestação da questão social em seu território, é mergulhar na complexidade de um país que enfrenta o desafio de cumprir as exigências impostas pelo FMI e Banco Mundial nos programas de ajuste econômico, criar as condições para uma inserção competitiva na Comunidade Económica Européia e, ao mesmo tempo, enfrentar o problema de um tardio processo de garantia de direitos sociais num contexto internacional totalmente desfavorável a constituição de direitos.

Conforme Boaventura de Sousa Santos (1993, p.19), entre os países de desenvolvimento intermédio da Europa, Portugal era, no início de 1974, entre os países do continente um dos menos desenvolvidos “e o mais antigo império colonial europeu. O regime autoritário de mais longa duração da Europa foi derrubado por uma revolução sem sangue, em 25 de abril desse mesmo ano, e, pouco depois, a maior mobilização popular de sempre na Europa do pós-guerra fazia incluir o socialismo, como meta a atingir, nos programas dos principais partidos políticos”. Essa história, conforme o autor, tanto marca a vida do país

¹ Assistente Social. Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Doutoranda em Serviço Social na PUC-SP, com Estágio Pesquisa no Centro de Investigações e Intervenções Educativas da FPCE da Universidade do Porto, Portugal. Bolsista do PICDT/CAPES-Brasil. E-mail: irisoliveira@digicom.br.

como torna a análise da sociedade portuguesa uma tarefa ao mesmo tempo instigante e com grandes dificuldades.

Uma das teses do Boaventura é de que Portugal é, no contexto do sistema capitalista mundial e no contexto europeu, “uma sociedade semiperiférica” e que esta posição será mantida em decorrência da sua integração na Comunidade Económica Europeia e “às relações económicas e sociais privilegiadas com a África lusófona”. A posição intermediária que as sociedades semiperiféricas ocupam no sistema capitalista mundial faz com que estas exerçam a função de intermediação e de atenuação dos conflitos entre o centro e a periferia do sistema mundial (SANTOS, 1993, p. 20 e 22).

O autor expõe a trajetória da sociedade portuguesa a partir da crise revolucionária de 1974-1975 procurando situar as profundas contradições económicas, políticas e sociais aí existentes. Em sua análise, chama atenção o fato de que desde 1978, quando o país começou a se submeter aos programas de ajuste económico imposto pelo FMI, a sua economia vem sendo marcada por uma política económica centrada no controle da dívida externa, da dívida pública, da inflação e na promoção das exportações.

No campo das relações de trabalho o país passa a conviver com situações de exploração e de precarização do trabalho com as quais não imaginava conviver. Com base numa pesquisa desenvolvida por Maria João Rodrigues² Boaventura destaca: o trabalho clandestino, a sub-contratação, a feminização da mão de obra, o surgimento de empresas de agenciamento de mão de obra – empresas de recursos humanos, o trabalho por conta própria, como algumas das formas de exploração e precarização do trabalho (SANTOS, 1993, p. 38-39).

Mas, não é só no campo das relações de trabalho que a condição de semiperiferia aparece. Segundo estudos divulgados pelo jornal “Público” entre 1995 e 1998 houve uma redução de 23% para 21% no número de pobres em Portugal. Contudo após 1998 a pobreza tem estacionado e permaneceu em 2003, segundo o jornal, atingindo 21% da população que vive com rendimento inferior a

² RODRIGUES, Maria João (1988). O sistema de emprego em Portugal: Crise e mutações. Lisboa: Dom Quixote.

€ 350,00 (trezentos e cinquenta euros)³. Cerca de 30% dos pobres portugueses são idosos pensionistas e 7% são empregados de baixo rendimento. Além destes há ainda as minorias étnicas tradicionais (ciganos e africanos lusófonos) e os imigrantes, estes com uma expansão significativa. Ainda segundo o jornal “Público”⁴ 278.516 imigrantes tiveram a sua situação legalizada em 2000. Destes, Ucrânia (62.041), Cabo Verde (60.368), Brasil (59.950) e Angola (32.282) foram os países com maior número de imigrantes legalizados.

Ao se falar dos números da pobreza em qualquer sociedade é preciso considerar os limites do dado quantitativo e que estes são sempre formulados, calculados a partir de interesses de classe, econômicos, políticos, etc. Os números da pobreza e a chamada “linha de pobreza” no mundo e em cada país calculada por organismos como a ONU e o Banco Mundial, por exemplo, se baseiam, apenas nas necessidades alimentares. Todas as demais necessidades e direitos como: acesso a água, saúde, educação não são considerados. A linha de pobreza, vale salientar, é utilizada pela maioria dos governantes na formulação de políticas sociais na definição dos recursos destinados a combater a pobreza no mundo inteiro.

Conforme Julio Boltvinik Kalina⁵ “quem não passa fome, mesmo que não tenha as demais necessidades básicas atendidas, não é considerado pobre por estas instituições. Na prática, se reconhece o direito à alimentação e se nega todos os demais direitos humanos”⁶. Conforme Salama (1999, p. 138-139), “a

³ Jornal “Público”. Sexta-Feira, 17 de outubro de 2003. Destaque, pags. 2, 3, 4.

⁴ Jornal “Público”. Quinta-Feira, 30 de outubro de 2003. Sociedade, p. 29.

⁵ Professor do Centro de Estudos Sociológicos do Colégio de México. Informação constante em entrevista sua ao boletim “Agência Carta Maior”, publicação disponível em:

<http://agenciartamaior.uol.com.br/agencia.asp?coluna=reportagens&id=1402> – acessada em 20/02/2004

⁶ Compreendendo que pobre não é aquele que passa fome, mas todo ser humano que não tem condições de satisfazer um conjunto de necessidades fundamentais e que envolve o direito ao trabalho, a uma remuneração que garanta uma vida com dignidade, o direito a previdência e a segurança social, o direito a ter um nível de vida adequado com alimentação, vestuário, moradia decentes, é que a 2ª Conferência Internacional da REDE 10, realizada em fevereiro último na cidade de São Paulo, colocou em discussão o tema da “Pobreza como Violação dos Direitos Humanos”. A REDE 10 é uma rede de cooperação entre cidades da União Européia e América Latina. Nasceu em 1995 e além da luta contra a pobreza urbana atua em torno de vários projetos voltados para questões como: habitação, financiamento local, orçamento participativo, segurança do cidadão nas cidades e outras. O objetivo é, por meio do financiamento de projetos, promover a cooperação horizontal entre governos locais e organizações não-governamentais para a elaboração e execução de políticas públicas voltadas para a erradicação da pobreza. Maiores informações podem ser obtidas no site: www.urbal10.sp.gov.br.

visão da pobreza como uma violação dos direitos humanos ainda é embrionária: se ela tende a se impor nos países capitalistas desenvolvidos, continua ausente na maioria dos discursos oficiais mantidos nos países pobres”. O autor mostra que nesta perspectiva a medida da pobreza tem “uma finalidade nobre de testemunhar que a pobreza desmedida é violação dos direitos do homem e contribuir para a satisfação desses direitos.”

Estudos realizados por pesquisadores portugueses sobre a pobreza no país revela situações muito próximas de países periféricos no que diz respeito ao que denominam “fatores de risco social”. Um dos trabalhos neste campo é uma pesquisa coordenada por Pedro Hespanha,⁷ a qual revelou que os fatores de risco social em Portugal são bastante diversificados e envolvem: os baixos rendimentos, o desemprego, os baixos níveis de escolaridade, a instabilidade familiar, a habitação precária, as doenças, sobretudo a incapacidade para o trabalho, o alcoolismo e a toxicodependência, os cuidados com dependentes, o isolamento social, a trajetória de pobreza. (HESPANHA et al., 2000, p. 51-91

No caso deste último fator, os pesquisadores observaram que nas famílias pesquisadas “a pobreza e a exclusão social reproduz-se ao longo das gerações, sem que exista capacidade de as superar. Sem qualquer investimento na escolaridade e na qualificação profissional, resta para estas famílias, de pais para filhos, entrar precocemente no mercado de trabalho para ocupar as posições mais desqualificadas, em empregos precários e sem regalias sociais.” (HESPANHA et al., 2000, p.89-90).

Entende-se que os fatores de risco social são produtos da própria ordem capitalista. Eles revelam a face da sociedade capitalista, que tem na produção de desigualdades a sua essência, na sua incapacidade de produzir bem estar para a maioria da população. Isto torna-se mais gritante no contexto atual quando a maioria dos países que estão fora do bloco mais rico do mundo são submetidos a políticas de ajuste econômico que os impedem de executar políticas sociais

⁷ Trata-se da pesquisa sobre “O papel da Sociedade de Proteção Social. Dinâmicas Locais e Instituições Particulares num sistema Renovado de Segurança Social” cujos resultados foram publicados em Hespanha et al., 2000 (ver bibliografia).

capazes de assegurar direitos sociais e humanos e contribuir com a erradicação da pobreza.

Segundo o autor, diante das situações de “elevada precariedade e de exclusão social a população estudada revela, por um lado, um imenso conformismo perante situações dramáticas do ponto de vista econômico e social, e, por outro lado, uma enorme capacidade de inventar meios de enfrentar e superar essas situações.” (HESPANHA et al., 2000, p. 91) São apontadas a esse respeito a capacidade de acolhimento das famílias, a pluriactividade e o sobretrabalho, o trabalho infantil, a redução do consumo que atinge por exemplo as despesas com alimentação, vestuário, habitação, despesas com medicamento e cuidados de saúde, sobretudo com os mais idosos. Há portanto a constituição de uma significativa rede de solidariedade e entreaajuda a partir dos laços de parentesco e que se manifesta no cuidado com os idosos, com as crianças, com os deficientes, na partilha de bens como terra, a habitação, roupas e comida ((HESPANHA et al., 2000, p. 92-95).

Apesar da pobreza continuar sendo um problema não resolvido na sociedade portuguesa, esta parece longe de considerá-la um problema de injustiça social ou de negação dos direitos humanos. Para uma parcela considerável da população a pobreza é causada por fatores como “preguiça, pouca sorte, inevitabilidade”. Segundo o jornal “Público” de 14 de março de 2004, um estudo apresentado pelo cientista social Alfredo Bruto da Costa num debate sobre “Estratégias anti-pobreza para acabar com a fatalidade” promovido pelo “Bloco de Esquerda”⁸, revelou que as causas da pobreza para 18,3% dos portugueses era a “pouca sorte” e 29,4%, consideram que esta é causada pela “preguiça”⁹.

⁸ Uma parte do movimento de esquerda em Portugal, fundado em 1999 e que reúne partidos e pessoas interessadas em construir uma alternativa política de esquerda no país. No seu manifesto de fundação afirmam: “queremos partir para a construção de uma esquerda popular, plural, combativa e influente, que seja capaz de reconstruir a esperança”.

⁹ Os dados apresentados por Alfredo Bruto da Costa, segundo o jornal, são de “um inquérito da Comissão Europeia que pretendia saber ‘as causas da pobreza na Europa’ “. Para o pesquisador, “não existe pobreza por acaso, ela é fruto de uma lógica que está nos mecanismos em que assenta a organização e o funcionamento da sociedade.” Disponível em: Jornal “Público”. Sociedade. Domingo 14 de março de 2004. Edição on-line. <http://jornal.publico.pt/2004/03/14/sociedade/S15.htm>.

Conforme o jornal, o cientista ressalta que em Portugal é preciso distinguir pobreza recente de pobreza de longa duração. Segundo ele a Europa do Norte já não tem pobreza de longa duração e atribui a presença da pobreza de longa duração em Portugal a três problemas: sistema educativo (68% dos portugueses possuem um baixo nível educativo), os baixos rendimentos vinculados ao trabalho assalariado e o reduzido valor da pensão da segurança social.¹⁰

No que diz respeito à pobreza de longa duração, esta é uma situação também constatada na pesquisa realizada por Hespanha (2000), conforme já ressaltado anteriormente. Também Salama (1999, p. 118), refletindo sobre as maneiras de medir a pobreza, os limites, imprecisões e imposições dessas medidas, a multidimensionalidade da pobreza, trata também das trajetórias de vida dos pobres e afirma que “nascer pobre significa amiúde ser pobre por toda a vida e colocar no mundo crianças pobres. Os mecanismos desse quase determinismo social são conhecidos. A criança pobre sofre pressões que são mais fortes na medida que a sociedade é dual, isto é, particularmente desigual. Quando o tamanho da pobreza e sua profundidade e desigualdade são particularmente elevadas, o determinismo social é quase absoluto.”

Em tese, o processo de integração de Portugal a União Europeia deveria contribuir para a superação dos índices de pobreza no país. Pensando nisso, Fernanda Rodrigues questiona: Qual o lugar das políticas sociais na União Europeia? Ressalta a dificuldade de identificar este lugar, seja pela inexistência de uma entidade equivalente a um Estado a quem “possa ser atribuída a função de regulação”, seja pela “ênfase posta no princípio da subsidiaridade”. Após ressaltar as inúmeras dificuldades para a existência de uma política social europeia afirma que “há quem prefira falar de orientações europeias no domínio social, com o que se dá conta do caráter eventual e fragmentário das medidas existentes” (RODRIGUES, 2002, p. 266).

¹⁰ Jornal “Público”. Sociedade. Domingo 14 de março de 2004. Edição on-line. <http://jornal.publico.pt/2004/03/14/sociedade/S15.htm>

Na realidade a Europa Comunitária que vem surgindo do processo de constituição da União Europeia tem privilegiado a formação de mercados, muito mais do que a elaboração e implementação de políticas destinadas a construir uma região que trate igualmente os cidadãos que a habitam. É uma Europa que conforme Marco Aurélio Weissheimer (2003), não é uma Europa dos cidadãos, dos direitos sociais, do emprego, da solidariedade e, conseqüentemente, antineoliberal.

Conforme Gonçalves (2003, p. 2), a Comunidade Europeia (CE) foi “estabelecida originariamente com o objetivo de realizar um ‘mercado comum’, o que a levou a privilegiar as liberdades do mercado [...] e a descuidar as liberdades e direitos civis e políticos (tradicionalmente protegidos à escala nacional. Só em casos muito específicos garantiu a CE direitos de natureza social.” A este respeito a autora cita “o princípio da não discriminação a trabalhadores migrantes nacionais de outros países da Comunidade quando no exercício da sua liberdade de circulação, ou com o princípio da igualdade entre homens e mulheres”.

Assim, é no contexto de uma Europa integrada, mais preocupada em construir mercados do que em efetivar políticas comunitárias¹¹, que Portugal insere-se no contexto europeu. Desde a sua entrada na União Europeia, em 1986, Portugal vem se beneficiando dos fundos estruturais e dos programas de combate à pobreza. Fundos e programas estes destinados a diminuir as significativas desigualdades e heterogeneidade econômica, política, cultural entre os países integrantes da comunidade europeia. O dilema difícil de resolver nos marcos da atual ordem societária é o de “alcançar padrões mínimos mais

¹¹ O que as análises do movimento antiglobalização e por uma Europa Solidária e que proteja os direitos sociais vêm apontando é que ao invés da formação de políticas para os diversos setores, a preocupação até agora tem sido a formação de mercados. No campo econômico, por exemplo, um mercado europeu de energia, ao invés de uma política de energia para os países integrantes, um mercado europeu de transportes, ao invés de uma política para o setor e assim por diante. O mais grave é que também no campo dos direitos sociais, à medida que estes vão sendo duramente atingidos pelas políticas neoliberais, também aí, ao invés da garantia de direitos o que vai se configurando é a formação de mercados como na área da saúde, na educação, por exemplo, mesmo que se registre iniciativas no sentido de discutir políticas comuns para estas áreas.

ajustados de proteção social” e “delimitar o Estado Social à sua expressão mínima” (RODRIGUES, 2002, p. 281).

Conforme Rodrigues (2002, p. 284), “a integração europeia contribuiu para legitimar e publicitar os diagnósticos sobre o problema da pobreza em Portugal” reconhecendo-a como um problema que afeta tanto os países centrais como os países pobres e as “formações sociais afluentes”. Isto permitiu também o desencadear de algumas ações importantes no sentido de enfrentar o problema da pobreza.

Uma das ações decorrentes da integração europeia voltada para o enfrentamento da pobreza foi a que ocorreu no período de 1987-1989 com a implementação do II Programa Europeu Anti-Pobreza e no período 1990-1994 o III Programa Europeu Anti-Pobreza. No II Programa foram executados 10 projetos e no III Programa, 4 projetos foram desenvolvidos. Para Fernanda Rodrigues (2002, p. 285), tais programas contribuíram para “refazer a concepção de pobreza como problema estrutural”; “caracterizar os níveis de proteção social em Portugal, onde apesar de algum alargamento de benefícios, continuava a subsistir um fraco Estado provedor e uma forte presença de iniciativas de cariz mais ou menos filantrópico sedeadas na sociedade civil” e contribuiu ainda para “configurar a viabilidade e oportunidade de novas medidas de política assentes em princípios valorizadores da dimensão integrada e multidimensional da intervenção, da parceria entre agentes sociais e da participação dos cidadãos destinatários (actuais e potenciais).”

Contudo, no campo da Assistência Social, apesar das novas práticas construídas a partir dos projetos desenvolvidos nestes programas anti-pobreza, a iniciativa “não se traduziu em orientações renovadas de políticas”. O caráter temporário destes programas contribui para que estes não fossem capazes de consolidar direitos. Ao contrário, acabaram por reproduzir o caráter emergencial e fragmentário que marca as ações na área da assistência social ou como afirma a autora, o seu “prolongado traço de fragilidade política” e que a mantém “num patamar insuficiente e de política incompleta, isto é, não consegue aglutinar sob

a responsabilização estatal, os pré-requisitos de financiamento, de garantias cidadãs e de orgânica ajustados que a tornem equiparável a outros campos de proteção social” (RODRIGUES, 2002, p. 286 e 287).

Diante disso é que alguns autores que analisam a proteção social em Portugal¹² reconhecem que um dos poucos avanços ocorridos neste campo desde os anos 90 foi a implantação, em 1996, do Rendimento Mínimo Garantido (RMG) que inclui o acesso a uma prestação do regime não contributivo financiada por impostos e o “direito a um plano de inserção social”. Implantado a partir de experiências bem sucedidas em outros países, como é o caso da RMI (Renda Mínima de Inserção) na França, o RMG em Portugal é um instrumento de combate a pobreza e à exclusão recomendado pela Comissão Europeia¹³.

A novidade do sistema português em relação as experiências de outros países, segundo Hespanha é o de ter construído uma experiência de inserção social mais alargada. Assim ela não limita-se a promover a inserção no mercado de trabalho como na experiência de outros países, mas “inclui diferentes medidas de combate à exclusão” (HESPANHA, 2002, p. 44).

Tal experiência de inserção está definida no artigo 18º da Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, que cria rendimento social de inserção em substituição ao rendimento mínimo garantido, previsto na Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho. Após tratar da elaboração e conteúdo do programa de inserção, o ítem 6, define da seguinte forma as ações de inserção:

6 - As acções do programa de inserção compreendem, nomeadamente:

- a) Aceitação de trabalho ou de formação profissional;
- b) Frequência de sistema educativo ou de aprendizagem, de acordo com o regime de assiduidade a definir por despacho conjunto dos Ministros da Educação e da Segurança Social e do Trabalho;
- c) Participação em programas de ocupação ou outros de carácter temporário que favoreçam a inserção no mercado de trabalho ou satisfaçam necessidades sociais, comunitárias ou ambientais e que normalmente não seriam desenvolvidos no âmbito do trabalho organizado;
- d) Cumprimento de acções de orientação vocacional e de formação profissional;
- e) Cumprimento de acções de reabilitação profissional;

¹² Ver, por exemplo: Hespanha et al., 2002, Branco, 2001 (ver bibliografia).

¹³ A partir da **Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio** o rendimento mínimo garantido, previsto na Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, foi substituído pelo rendimento social de inserção.

- f) Cumprimento de acções de prevenção, tratamento e reabilitação na área da toxicod dependência;
- g) Desenvolvimento de actividades no âmbito das instituições de solidariedade social;
- h) Utilização de equipamentos de apoio social;
- i) Apoio domiciliário;
- j) Incentivos à criação de actividades por conta própria ou à criação do próprio emprego.

Mesmo reconhecendo os avanços do RMG (hoje rendimento social de inserção), Fernanda Rodrigues faz algumas ressalvas acerca do seu alcance e capacidade de enfrentar o problema da pobreza e da exclusão social. Apesar de estabelecer o direito a um rendimento mínimo com base no primado da responsabilidade pública, à medida que o RMG se constitui num direito e inclui na sua execução um projeto de inserção social “tem contribuído para suscitar a proposta de que toda a assistência social deveria ser conduzida à imagem e semelhança do RMG” Proposições dessa natureza em nada contribui para fazer avançar a Assistência Social como política pública de direitos. Orientação desta natureza traz o risco de transformar “uma prestação individualizada e de baixo padrão de cobertura das necessidades, a totalidade das exigências que a assistência social carrega para o atendimento e resposta das desigualdades sociais.” (RODRIGUES, 2002, p. 289)

Assim, a adesão a União Européia, do ponto de vista de aproximar a Assistência Social em Portugal do nível de qualidade e da garantia de direitos experimentados pelos países da Europa comunitária situados ao norte do continente, que possuíram Estados de Bem Estar consolidados, não vem se efetivando. Mesmo assim, Rodrigues (2002, p. 293) observa que há “indícios de progressividade” na compreensão da pobreza e na natureza das medidas necessárias à sua superação. Tal progressividade no entanto, não avançou ainda no sentido de que a Assistência Social assuma a forma de uma política social com a garantia de um corpo de medidas e o direito a prestações com financiamento garantido e clara responsabilidade estatal.

Ao reconhecer os traços de progressividade presentes na Assistência Social em Portugal, Rodrigues não deixa de ressaltar a descontinuidade e a incompletude como traços mais persistentes dessa política no país. Ressalta que a trajetória da assistência social é “pontuada pelas dificuldades de transitar de

uma prática de ajuda para uma estratégia de política social. O consenso criado sobre a assistência social como campo de possibilidades não tem encontrado equivalente num percurso estratégico da sua afirmação no campo da política social” Assim, para a autora, “a europeização no campo da assistência social tem reforçado uma concepção das políticas sociais que compensa a sua fragmentação com o reforço da acção relativamente a problemas cruciais para a coesão social, como é o caso da pobreza e da exclusão social (RODRIGUES, 2002, p. 294 e 297).

Uma reflexão sobre pobreza e assistência social em Portugal, exige considerar as contribuições de autores que analisam a Assistência Social no sul da Europa. Em um trabalho dedicado a analisar “o modelo meridional de Bem Estar Social na Europa” com atenção aos aspectos institucionais e políticos, Maurizio Ferrera (1996) destaca que nos países pesquisados (Portugal, Grécia, Espanha e Itália) há alguns traços que lhes são marcantes: a) “um sistema de manutenção de renda profundamente fragmentado e corporativo” e marcado por “picos de generosidade (por exemplo nas aposentadorias) acompanhados por falhas macrocópicas de proteção social”. Para os que se encontram no mercado informal ou não-institucional os subsídios são bastante modestos, ressalta o autor; b) sistemas de saúde baseados em princípios universais; c) “fraca presença do Estado na esfera do Bem Estar”; d) “persistente clientelismo e – em alguns casos – a formação de máquinas de favoritismo bastante elaborada para distribuição seletiva de subsídios em espécie” (FERRERA, 1996, p. 56-71).

O autor considera que a presença deste perfil de Bem Estar Social deve-se a vários fatores de ordem econômica, social, política e cultural. Destaca a esse respeito, por exemplo, alguns traços das sociedades destes países: “o atraso persistente, famílias moralistas e paroquialismo cívico, uma igreja católica forte e uma esquerda fraca e tradicionalmente excluída do governo e atualmente sufocada por longos surtos de autoritarismo” (FERRERA, 1996, p. 71).

Boaventura Sousa Santos (2002), por sua vez, caracteriza o Bem Estar Social em Portugal como um “Quase-Estado-Providência”. Segundo ele é característico deste tipo de sociedade “a oscilação entre políticas que são típicas

de sociedades centrais e políticas típicas de sociedades periféricas” (Santos, 2002, p. 185). O autor atribui a existência deste “Quase-Estado-Providência” a própria história do país.

Até 1974 a existência de um regime de Bem Estar em Portugal foi bloqueado pela “hipertrofia da regulação estatal típica de um regime autoritário que pretendia tutelar todas as outras formas de regulação social”. Após a revolução de abril de 1975, quando o país começa a recuperar a normalidade democrática, a existência de um pacto social, tal como havia ocorrido nos países do norte da Europa, com regimes de Bem Estar mais consolidados e universais não era possível, “porque o capital foi devastado pelas nacionalizações de 1975” e porque “nem o capital, nem o trabalho, tinham qualquer experiência de organização autóctone” ao final de 50 anos de autoritarismo (SANTOS, 2002, p. 185).

O autor destaca ainda que, “contrariamente ao que aconteceu na Europa do pós-guerra, no imediato 25 de abril a questão não era como tornar compatíveis capitalismo e democracia, mas sim saber se o capitalismo deveria ou não ser substituído pelo socialismo”. Foram necessários mais de 15 anos para que as condições de um pacto social fossem criadas. Estas passam pela aprovação da Constituição Política de 1976, pela retomada do “papel ativo do Estado na promoção de estratégias de negociação e de concertação social; a revisão constitucional de 1982 “que eliminou os traços revolucionários da constituição de 1976”. Esta revisão, ao anular a irreversibilidade das nacionalizações ocorridas, abriu espaço para a privatização das indústrias e bancos que haviam sido nacionalizados logo após 25 de abril. Um quarto e último passo que segundo o autor abre as condições para um pacto social foi a integração do país à Comunidade Econômica Europeia em 1986 Santos no entanto, ressalta que apesar da importância destes passos, um pacto social foi algo que ocorreu muito lentamente. Primeiro pelo déficit de organização de interesses e segundo pelo contexto internacional de crise do Estado Providência a partir dos anos 70 do século XX (SANTOS, 2002, p. 185 e 186).

A proteção social hoje em Portugal se efetiva através da Segurança Social regulamentada pela Lei 32/2002 de 20 de dezembro. No seu artigo 5º a composição do sistema é assim definida:

1. O sistema de segurança social abrange o sistema público de segurança social, o sistema de acção social e o sistema complementar.
2. O sistema público de segurança social compreende o subsistema previdencial, o subsistema de solidariedade e o subsistema de protecção familiar.
3. O sistema de acção social é desenvolvido por instituições públicas, designadamente pelas autarquias, e por instituições particulares sem fins lucrativos.
4. O sistema complementar compreende regimes legais, regimes contratuais esquemas facultativos.

Conforme o artigo 6º da “Lei de bases da segurança social” em Portugal, esta orienta-se pelos seguintes princípios: universalidade, igualdade, solidariedade, equidade social, diferenciação positiva, subsidiariedade social, da inserção social, da coesão geracional, do primado da responsabilidade pública, da complementaridade, da unidade, da descentralização, da participação, da eficácia, da conservação dos direitos adquiridos e em formação, da garantia judiciária e da informação.

Trata-se de uma Lei que do ponto de vista dos princípios que a fundamentam, por um lado, traz no horizonte o compromisso com princípios pelos quais a humanidade, sobretudo os movimentos de esquerda, têm lutado historicamente. Por outro lado revela também um claro compromisso com políticas minimalistas, focalistas e o aprofundamento da transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade no que diz respeito ao enfrentamento da questão social.

A assistência social aparece nesta Lei no “Sistema de Ação Social”. Seus objetivos são “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.” A lei explicita ainda que a “acção social destina-se também a assegurar a especial protecção aos grupos mais vulneráveis, nomeadamente crianças, jovens, pessoas com deficiência e idosos,

bem como a outras pessoas em situação de carência económica ou social, disfunção ou marginalização social, desde que estas situações não possam ser superadas através do subsistema de solidariedade.”¹⁴

No Artigo 83º são explicitados os princípios que orientam a ação social:

- a) Satisfação das necessidades essenciais das pessoas e das famílias mais carenciadas;
- b) Prevenção perante os fenómenos económicos e sociais susceptíveis de fragilizar as pessoas e as comunidades;
- c) Promoção da maternidade e paternidade como valores humanos inalienáveis;
- d) Intervenção prioritária das entidades mais próximas das pessoas carenciadas;
- e) Desenvolvimento social através da qualificação e integração comunitária dos indivíduos;
- f) Garantia da equidade, da justiça social e da igualdade de tratamento dos potenciais beneficiários;
- g) Contratualização das respostas numa óptica de envolvimento e de responsabilização dos destinatários;
- h) Personalização, selectividade e flexibilidade das prestações e dos apoios sociais, de modo a permitir a sua adequação e eficácia;
- i) Utilização eficiente dos serviços e equipamentos sociais, com eliminação de sobreposições, lacunas de actuação e assimetrias na disposição geográfica dos recursos envolvidos;
- j) Valorização das parcerias, constituídas por entidades públicas e particulares, para uma actuação integrada junto das pessoas e das famílias;
- k) Estímulo do voluntariado social, tendo em vista assegurar uma maior participação e envolvimento da sociedade civil na promoção do bem-estar e uma maior harmonização das respostas sociais;
- l) Desenvolvimento de uma articulação eficiente entre as entidades com responsabilidades sociais e os serviços de saúde e assistência.

Observa-se que são princípios que não sinalizam para a preponderância da responsabilidade pública na condução da “Ação Social”. Ao contrário, o que está no horizonte a partir deles é a não universalidade do atendimento, à medida que as ações estarão voltadas para os mais necessitados e a transferência para a sociedade das responsabilidades do Estado. Neste sentido a lei é claríssima ao afirmar o princípio das parcerias e do voluntariado.

¹⁴ LEI DE BASES DA SEGURANÇA SOCIAL. Lei n.º 32/2002 de 20 de Dezembro

Reforçando a perspectiva minimalista de proteção social, chama atenção na legislação portuguesa a afirmação do princípio da subsidiaridade, - “O exercício da acção social rege-se pelo princípio da subsidiaridade, considerando-se prioritária a intervenção das entidades com maior relação de proximidade com as pessoas.” (artigo 86º) - o qual dificulta a construção de políticas nas quais sejam garantidas a responsabilidade pública.

Para Boaventura de Sousa Santos (2002, p. 200), no entanto, este princípio possui aspectos positivos, a partir dele “o Estado apresenta-se como o organizador e incentivador de respostas procurando garantir o seu acesso a todos os cidadãos em condições de igualdade e justiça. É neste contexto que é reconhecido o papel e o peso das instituições do terceiro sector tradicionais, ao mesmo tempo que se procura alargar o âmbito das intervenções e dos actores e da sua participação na definição e implementação das políticas.”

Apesar da Lei afirmar em seu artigo 2º que todos têm direito à “Segurança Social” ela parece sinalizar para a crescente redução da responsabilidade do Estado com a proteção social e particularmente com uma política de assistência social. O horizonte parece ser a ampliação da enorme sociedade providência existente em Portugal. Esta tem um papel preponderante na cobertura de riscos sociais através do exercício de relações de entajuda praticada em relações de parentesco e vizinhança (HESPANHA et al., 2000)

Acerca desta sociedade providência Hespanha ressalta que “os laços de parentesco sustentam fortes redes de solidariedade que surpreendem pelo contexto de pobreza em que acontecem. Apesar da escassez de recursos, estas famílias demonstram uma enorme disponibilidade para apoiar elementos mais necessitados. A solidariedade familiar manifesta-se nos cuidados dos idosos, crianças, dos deficientes, na partilha de bens como a terra, a habitação, as roupas e a comida e também no apoio psicológico e afectivo” Mas, ressalta: esta sociedade providência não consegue, no entanto, compensar carências e resolver os problemas decorrentes da pauperização nos grupos sociais mais marginalizados (HESPANHA, 2002, p. 47 e 50).

Considerações finais

A breve aproximação com os estudos sobre pobreza em Portugal, a legislação relacionada a esta questão e as políticas para o seu enfrentamento que vêm sendo construídas, nos permite observar que vem crescendo no país a minimização do Estado com transferência cada vez maior das responsabilidades da proteção social para a sociedade, seja através de uma rede informal de solidariedade, através das relações de parentesco citadas anteriormente, seja através das redes institucionais designadas como “campo da solidariedade”, ou “instituições privadas de segurança social”, que constituem o chamado “terceiro setor”.

A forte presença e reprodução de uma sociedade providência forte contribui cada vez mais para que os direitos sociais e uma política de assistência social como responsabilidade pública não se consolide no país. A esse respeito Sposati e Rodrigues (1995, p. 100 e 102) ressaltam que “a sociedade providência não ingressa no campo das certezas e da previsão, daí não alcança o campo jurídico dos direitos. Não se pode, pois, entender a sociedade-providência como campo de proteção social, pois as garantias que ela possa chegar a construir são para o enfrentamento do risco e não no campo da anulação do risco ou da garantia da certeza”.

Contudo, as autoras argumentam que a sociedade-providência contém alguma positividade, como a possibilidade desta fortalecer as organizações da sociedade civil e as ações que realizam conter elementos de “oposição ao conformismo”. Aliás é preciso considerar que a solidariedade, o trabalho voluntário, não são práticas que a princípio são conservadoras, que reproduzem a exploração e a dominação capitalista, a pobreza e a miséria. Elas podem ser instrumentos importantes em determinadas realidades em que o enfrentamento das situações de pobreza por exemplo, exija o envolvimento mais amplo da sociedade. Lançar mão destas práticas temporariamente é pois algo que pode ser decisivo na resolução de problemas em diferentes realidades. O problema reside em transformar estas práticas em instrumento institucionalizados de políticas

públicas. Por este caminho, a primeira consequência é a impossibilidade de assegurar direitos.

Uma outra questão que chama atenção na realidade portuguesa é a ausência de organizações movimentalistas fortes que tenham como sujeitos, protagonistas, os grupos, categorias, cidadãos/ãs que enfrentam situações de pobreza e exclusão social. Isto talvez possa ser explicado pela história de 50 anos de autoritarismo. Mas esta é uma questão que não temos condições de aprofundar aqui, mas talvez exija um debate maior por parte de todos e todas interessados na erradicação da pobreza e na construção de uma sociedade democrática em Portugal.

Bibliografia:

1. AMMANN, Safira Bezerra. Cidadania e exclusão social: o mundo desenvolvido em questão. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, ano 24, n.º 76, p. 118-142, novembro de 2003.
2. BARBOSA, Bia. **Linha de Pobreza**. Agência Carta Maior. Disponível em: <<http://agenciartamaior.uol.com.br>>. Acessada em 14 de fevereiro de 2004.
3. BRANCO, Francisco Jose do Nascimento. **A face lunar dos direitos sociais: virtualidades e limites do RMG como direito de cidadania em Portugal**. São Paulo: PUC-SP, Tese de doutorado. 2001.
4. COSTA E SILVA, Alberto. Brasil, Portugal e África. In: JUNIOR, Benjamim Abdala (org.) **Incertas relações: Brasil-Portugal no século XX**. São Paulo: Editora Senac, 2003.
5. FRASER, Nancy e GORDON, Linda. Contrato versus Caridade: porque não existe cidadania social nos Estados Unidos? **Revista Crítica de Ciências Sociais**. Coimbra, Centro de Estudos Sociais, n.º 42, p. 27-50, maio de 1995.
6. FERRERA, Maurizio. “Modelo Meridional” de Bem-Estar na Europa Social. Tradução de Maria Ruth de Souza Alves do texto “Southern Model” of Welfare in Social Europe”. In: **Intervenção Social**. Assistência Social: tendências e debates. Lisboa: ISSS - Departamento Editorial. Textos 1/99, p. 56-82. Material de estudo da disciplina Assistência Social: tendências e debates do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP sob a responsabilidade da Profa. Aldáiza Sposati.
7. GOUGH, Ian. Assistência Social no sul da Europa. Tradução de Maria Ruth de Souza Alves do texto “Social Assistance in Southern Europe”. In: **Intervenção Social**. Assistência Social: tendências e debates. Lisboa: ISSS - Departamento Editorial. Textos 1/99, p. 35-55. Material de estudo da disciplina Assistência

- Social: tendências e debates do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP sob a responsabilidade da Profa. Aldaíza Sposati.
8. GONÇALVES, Eduarda. Uma europa dos direitos? In: **Le Monde Diplomatique**. Edição Portuguesa. Lisboa, ano 5, n.º 54, p. 2, setembro de 2003.
 9. HESPANHA, Pedro et ali. **Entre o Estado e o Mercado: as fragilidades das instituições de proteção social em Portugal**. Coimbra: Quartetto Editora, 2000, 355p.
 10. HESPANHA, Pedro et ali. Globalização insidiosa e excludente. Da incapacidade de organizar respostas à escala local. In: HESPANHA, Pedro e CARAPINHEIRO, Graça (Orgs.). **Risco Social e Incerteza: pode o Estado Social recuar mais?** Porto: Edições Afrontamento, 2002, p. 25-54.
 11. KOWARICK, Lúcio. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil: Estados Unidos, França e Brasil. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18, n.º 51, p. 61-82, fevereiro 2003.
 12. LODEMEL, Ivar. Regimes europeus de pobreza. Tradução de Maria Ruth de Souza Alves do paper apresentado pelo autor na Conferência Internacional de Pesquisa sobre Pobreza e Distribuição ocorrida em Oslo, em 16 e 17 de novembro de 1992. In: **Intervenção Social**. Assistência Social: tendências e debates. Lisboa: ISSS - Departamento Editorial. Textos 1/99, p. 56-82. Material de estudo da disciplina Assistência Social: tendências e debates do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP sob a responsabilidade da Profa. Aldaíza Sposati.
 13. **LEI DE BASES DA SEGURANÇA SOCIAL**. Lei n.º 32/2002 de 20 de Dezembro
 14. MISHRA, Ramesh. Para além dos Estados-Nação: a política social na era da globalização. In: **Cadernos de Política Social**. Lisboa: Associação Portuguesa de Segurança Social, ano 1, n.º 1, junho de 1999, p. 165-192.
 15. MOTA, Carlos Guilherme. Saindo das brumas: o mundo que o Português criou ruiu. In: JUNIOR, Benjamim Abdala (org.) **Incertas relações: Brasil-Portugal no século XX**. São Paulo: Editora Senac, 2003.
 16. MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002, p. 9-47.
 17. RODRIGUES, Fernanda. Assistência Social: uma política reticente em tempo de globalização. In: HESPANHA, Pedro e CARAPINHEIRO, Graça (Orgs.). **Risco Social e Incerteza: pode o Estado Social recuar mais?** Porto: Edições Afrontamento, 2002, p. 265-300.
 18. RODRIGUES, Fernanda. **Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal**. Lisboa: ISSS – Dep. Editorial; CPIHTS – Centro Português de História e Investigação em Trabalho Social, 1999, 315p.

19. SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o direito ser emancipatório? In: **Revista Crítica de Ciências Sociais**. Coimbra, Centro de Estudos Sociais, n.º 65, p. 3-76, maio de 2003.
20. SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). O Estado, as relações salariais e o Bem Estar Social na semiperiferia: o caso português. In:_____. **Portugal: um retrado singular. O Estado as relações salariais e o Bem Estar Social na semiperiferia: o caso português**. Porto: Edições Afrontamento, 1993, p. 17-56.
21. SALAMA, Pierre. **O tamanho da pobreza: economia política da distribuição de renda**. Rio de Janeiro: Garamond, 1999, p. 7-20 e 105-144.
22. SPOSATI, Aldaiza e RODRIGUES, Fernanda. Sociedade-Providência: uma estratégia de regulação social consentida. In: **Revista Crítica de Ciências Sociais**. Coimbra, Centro de Estudos Sociais, n.º 42, p. 77-103, maio de 1995.
23. SANTOS, Boaventura de Sousa e FERREIRA, Sílvia. A reforma do Estado-Providência entre globalização conflituantes. In: HESPANHA, Pedro e CARAPINHEIRO, Graça (Orgs.). **Risco Social e Incerteza: pode o Estado Social recuar mais?** Porto: Edições Afrontamento, 2002, p.177-225.
24. WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **A Europa que queremos” é solidária e protege direitos**. Disponível em: <<http://agenciartamainor.uol.com.br>>. Acessado em 14/11/2003.