Recensão Critica do livro:

NEVES, Tiago., CRUZ, Isabel. SILVA,Rosário. (2010), "*Acção Local no Combate à Pobreza e Exclusão"* 1ª ed., *Social*, Coleção Livipsic – Ciências da Vida

Olga Cristina A. Pina Oliveira [1)]

1) Licenciatura e Mestrado em Serviço Social, Diretora Técnica na ASSOPS – Associação de Passos de Silgueiros, *Morada:* Rua Nova da Balsa, Edf. Sogin II 4º CT - 3510-007 Viseu *Telm.:* 968364780, *Email:* olgapina_88@hotmail.com

Ação Local no Combate à Pobreza e Exclusão Social

A obra em análise intitulada por " **Ação Local no Combate à Pobreza e Exclusão Social**", trata-se da sistematização de um trabalho de investigação que procurou caracterizar e compreender como os atores locais, que estão mais próximos das questões sociais, se estruturam e operam no âmbito do combate à pobreza e à exclusão social.

Este relatório foi desenvolvido durante o ano de 2010, declarado *Ano Europeu do Combate à Pobreza e Exclusão Social* pela União Europeia, e constitui-se pela síntese e exposição dos trabalhos desenvolvidos nos contornos de um protocolo de cooperação entre o Instituto da Segurança Social e a Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto.

Os autores Tiago Neves, Isabel Cruz e Maria do Rosário Silva (professores na FPCE-UP), começam por fazer uma abordagem concetual, onde nos definem e indicam a evolução dos conceitos estudados, sendo eles a *ação local*, a *pobreza* e a *exclusão social*. Seguidamente é elaborado o desenho da investigação, no qual são expostos quais os métodos e técnicas escolhidas e a fundamentação dessas seleções.

Posteriormente são caracterizados os doze concelhos de Portugal que constituíram a amostra da investigação. Focaram aspetos sociodemográficos, as metodologias e estratégias da intervenção local, as parcerias, os problemas prioritários/ emergentes e ainda propostas de atuação no combate à pobreza e a exclusão social. Posteriormente a esta abordagem o relatório centra-se nas instituições locais que fizeram parte da investigação, enfatizando o lugar da ação local, o financiamento, as parcerias, estratégias de intervenção e a relação entre o local e o central, culminando com a avaliação da ação local. Por fim, é feita uma análise retrospetiva da investigação e são apresentadas algumas sugestões e recomendações à questão central da ação local no combate à pobreza e a exclusão social.

Segundo Iamamoto (1999), a questão social pode ser definida como *"o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que têm uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos se mantém privada,*

monopolizada por uma parte da sociedade". Trata-se de um conceito que surgiu na Europa Ocidental do século XIX, designando o fenómeno da pobreza crescente entre os membros da classe operária. O processo de urbanização, somado ao da industrialização, deu origem ao empobrecimento da classe operária, mas ao mesmo tempo, consciencializou essa classe da sua condição de exploração e conduziu à contestação da mesma. Dessa forma, a questão social atingiu contornos problemáticos, peculiarmente a sociedade burguesa, que para enfrentá-la recorreu à implementação de políticas sociais.

A ação local nasce então, neste contexto, como resposta possível não apenas a problemas económico-sociais, mas também ao peso burocrático e administrativo dos serviços centrais do Estado. Trata-se de uma habilidade astuciosa de um conjunto de atores sociais que se envolvem em projetos e iniciativas de base local, sejam eles formais ou informais, desenvolvidos isoladamente ou em rede.

Para se compreender a ação local de autarquias e Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), entre outras instituições que trabalham no combate à pobreza e exclusão social, os autores elucidam-nos sobres estes dois conceitos que desde já adianto que estão interligados. Os aspetos relacionais que os caracterizam, bem como a crescente complexidade das vertentes e fatores considerados, têm dificultado a definição das suas fronteiras e conteúdos. Estes conceitos tendem a ser confundidos ao nível do discurso político e da própria formulação e avaliação da política social, tendo o conceito de exclusão social, vindo a ganhar mais relevância que o conceito da pobreza.

Os dois conceitos visam traduzir um conjunto de desvantagens sociais. O conceito de pobreza é mais antigo. Quando nos referimos a este conceito vem-nos logo à cabeça carência de bens materiais. A pobreza, nas suas várias expressões, atenta contra a dignidade humana. E como se referiu anteriormente, muitos têm sido os esforços, ao longo da história de erradicar este flagelo do globo terrestre. Contudo, apesar de tais esforços, há cada vez mais pobreza, cada vez são mais diversas as suas formas de expressão e cada vez é maior o fosso que separa os ricos dos pobres.

Um individuo pobre é uma pessoa que não tem onde viver, o que comer, o que vestir, não tem educação, ou seja passa todo o tipo de necessidades e privações. E não estamos muito longe da verdade, no entanto a pobreza pode ser entendida de várias maneiras. Transcrevendo um conceito da obra, pode-se dizer que os indivíduos se *"encontram em situação de pobreza quando não possuem recursos para obter os tipos de dieta, participar nas atividades e ter as condições de vida que são habituais, ou pelo menos amplamente encorajadas ou aprovadas nas sociedades às quais pertencem*"

(Policy Press). Nesse caso, pobreza é realmente uma carência material, tipicamente envolvendo as necessidades da vida quotidiana como alimentação, vestuário, alojamento e cuidados de saúde.

Pobreza neste sentido pode ser entendida como a carência de bens e serviços essenciais, é também entendida como a falta de recursos económicos. No entanto as coisas não são tão relativas. Para se ter uma ideia de uma medida de pobreza, ter-se-á de recorrer ao nível mínimo de subsistência, ou seja, estimar a quantia mínima de rendimento que um individuo precisa para ter acesso às coisas essenciais à vida. Os indivíduos que estão abaixo desse acesso às coisas essenciais, pode-se dizer que estão em estado de *Pobreza Absoluta*.

A estimativa da linha da pobreza absoluta baseia-se no cálculo do valor de uma dieta mínima, considerando a evolução dos preços no consumidor para os itens de despesa alimentar considerados nessa dieta. O conceito de *Pobreza Relativa* representa a situação daqueles que têm o mínimo necessário à subsistência, mas sem terem os meios requeridos comparativamente aos residentes da sua área e pessoas da sua classe social. Pessoas que estão em situação de pobreza relativa tendem a não ter património, não terem rendimentos fixos, estabilidade de rendimentos, entre outros. Eu diria que podemos enquadrar neste conceito os chamados "novos pobres" que a atual crise tem feito emergir, pessoas que tinham um nível de vida razoável e de um momento para o outro perderam o emprego, ficando com uma série de contas para pagar no final do mês pois o dinheiro mal chega para comer.

Outra perspetiva da pobreza é a natureza social que se manifesta numa carência, como a *exclusão social*, a dependência e a incapacidade de participar na sociedade. Isto inclui a educação e a informação. As relações sociais são elementos chave para compreender a pobreza para lá das questões económicas. Esta nova pobreza não se cinge à escassez de recursos materiais, podendo traduzir-se pela não participação no padrão de vida dominante devido a fatores como a escolaridade, idade, a falta de afetos, o domínio das novas tecnologias e a integração no vasto mundo da informação cibernética.

A exclusão social é um fenómeno complexo e multidimensional, pois significa desintegração social a diferentes níveis: económico, social, cultural, ambiental e político. Reflete-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.

Segundo o sociólogo *Robert Castel*, a exclusão social "*é o ponto máximo da marginalização, sendo um processo em que o indivíduo se vai afastando progressivamente da sociedade, até ao isolamento total*." Uma das questões centrais em termos de exclusão social é a falta de controlo e de acesso á tomada de decisões, que põe severamente em causa a democracia participativa dos indivíduos. Desta forma, a pobreza e a exclusão social estão intimamente relacionados, pois a pobreza leva à exclusão social, ou seja, regra geral, uma pessoa pobre é regularmente excluída da sociedade. Problemas como o desemprego, pertencer a uma minoria étnica, ser portador de uma deficiência, ser um sem-abrigo ou idoso, são fatores que podem levar as pessoas a serem excluídas da sociedade em que estão inseridas. A situação de crise atual e as consequentes políticas sociais fazem com que a ação local seja imprescindível na luta contra a pobreza e a exclusão social.

Feito o enquadramento concetual da obra, passa-se a explicar o estudo realizado neste âmbito. Trata-se de um investigação de caracter descritivo e analítico, não avaliativo e partiu da seguinte questão: *Como é que os atores locais fazem aquilo que fazem?* Ou seja, os autores pretendiam compreender como é que os atores locais se organizam e atuam no combate à pobreza e exclusão social.

Tratou-se de uma análise de nível concelhio e o processo de amostragem foi intencional, de modo a conhecerem um pouco os concelhos, socorreram-se da *Tipificação das Situações de Exclusão Social em Portugal Continental*, elaborada em 2005 pelo Instituto da Segurança Social. Esta tipificação trata-se de um outro estudo que sistematizou a informação estatística disponível com vista à tipificação das situações de pobreza e exclusão social a nível do território de Portugal continental. Abarca a diversidade do território nacional, no que concerne às diferentes formas de manifestação de situações de pobreza e exclusão e à sua incidência por tipo de território em termos das suas características mais rurais ou urbanas.

Dado o pouco tempo disponível para a investigação foram selecionados doze concelhos, com base no cruzamento das tipologias de exclusão com estudos relativos a quatro indicadores: *o poder de compra, a percentagem do poder de compra, o dinamismo e a qualidade de vida dos concelhos*. Foi constituída uma breve caracterização de cada um desses concelhos quanto aos aspetos sociodemográficos, metodologias e estratégias de intervenção local, parcerias, problemas sociais e propostas de atuação no combate à pobreza e exclusão social.

As 86 entrevistas foram realizadas aos técnicos das IPSS, focando-se na governança, participação, avaliação e o futuro da ação local. A seleção das instituições teve como objetivo abarcar estruturas diversificadas em termos de natureza jurídica, áreas de atuação e o seu público-alvo. Assim como incluir tanto entidades privadas como publicas e abranger estruturas de base comunitária.

Estamos perante dois concelhos com características praticamente distintas. Évora localiza-se no Alentejo e pertence à primeira tipificação de territórios moderadamente inclusivos, que correspondem a capitais de distrito ou a centros urbanos. Não demonstram traços de exclusão e possuem valores favoráveis de escolaridade, integração no mercado de trabalho e nas condições de habitação. Em contraste temos Vinhais, situado na região Norte que pertence à última tipificação de territórios envelhecidos e economicamente deprimidos que corresponde a concelhos situados no interior do país, são territórios empobrecidos e desqualificados, com pouca vitalidade económica, social e demográfica, onde se acumulam fatores potenciadores de situações de pobreza e exclusão social.

Tendo em conta as características destes territórios e as entrevistas feitas aos técnicos das IPSS, os autores desta obra escrutinaram todos os contornos da ação local, que como se referiu anteriormente, a ação local é sobretudo a intervenção dos atores locais na sua própria realidade, que depois de fazer o diagnóstico social, dão respostas às necessidades concretas da população no combate á pobreza e exclusão social.

Através desta investigação, os autores averiguaram quais as potencialidades e limites da ação local no combate à pobreza e exclusão social. Uma dessas potencialidades prende-se com o faco de ser uma intervenção de proximidade e personalizada, utilizando adequadamente os recursos existentes para quem realmente precisa, tendo uma boa capacidade de reposta para as necessidades emergentes. Outra potencialidade é a existência da articulação entre os diversos atores sociais que se complementariam, garantindo uma abordagem integrada e multidimensional. Desta forma existe uma consciencialização coletiva dos problemas podendo congregar esforços e otimizar recursos. Por se tratar de uma intervenção de âmbito local, existe um maior aproveitamento das potencialidades locais.

Paralelamente promove-se a mobilização da comunidade, privilegiando promoção da responsabilidade individual numa prestativa de promoção da autonomia dos sujeitos, investindo num trabalho de desenvolvimento de competências pessoais e

sociais. Por outro lado existe uma grande escassez de recursos dada a fraca comparticipação do Estado e a excessiva dependência financeira deste.

As instituições também admitem a ausência de competências formais e a falta de um enquadramento legal para agirem de forma integrada no combate a pobreza e á exclusão, o que se reflete na falta de capacidade efetiva de intervir nos fatores estruturais dos problemas. Indicam ainda a falta de informação e formação por parte dos atores locais nesta área de intervenção.

Estes autores refletem também a emergência de uma nova pobreza, que reforça a necessidade de medidas e práticas de ação assistencial - distribuição de bens de primeira necessidade - o que faz retroceder um pouco a intervenção das instituições locais, dada a atual crise que as sociedades atravessam. Trata-se de questões estruturais fora do alcance da ação local. Reforçam o fato de ser pertinente uma regulação central, mas com transferência de competências, capacitando de autonomia as instituições locais que têm um conhecimento minucioso daa realidades.

Por último, na prestativa das instituições entrevistadas existe uma série de assuntos fundamentais que deveriam ser reorganizados tais como equacionar um modelo mais justo e solidário da Segurança Social, investir na educação e saúde, fortalecer do tecido empresarial, e potenciar a vertente da responsabilidade social, qualificar e inovar o terceiro setor de forma a este gerar receita própria, promover a igualdade de género e consciencializar a sociedade que são questões multidimensionais com causas multifatoriais.

A economia à escala global, as tendências dos mercados, as evoluções verificadas no mercado de trabalho e os recentes fluxos migratórios geraram alterações na sociedade, criando novos fenómenos sociais e tornando mais complexos, outros que já existiam. Neste contexto, o combate à pobreza e à exclusão social é um eixo fundamental de atuação da ação social. Com efeito, numa sociedade cada vez mais universal é necessário emendar disparidades e promover a inclusão social não só pelo Estado, mas também pela sociedade civil, especialmente através da participação direta das pessoas, envolvendo-as e responsabilizando-as no prosseguimento das políticas sociais, ao mesmo tempo que se lhes confere autonomia e se promove a respetiva inserção através do terceiro setor. Mais do que um Estado-Providência, atualmente vivemos numa era da Sociedade-Providência, sendo primordial que todas as pessoas tomem consciência das suas responsabilidades sociais.

A elaboração de um estudo que incide sobre a luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal, abordando os principais componentes de enquadramento e as principais características, constitui, para além de uma nobre e complexa tarefa, um elemento essencial para o diagnóstico da situação social no nosso país, tal como foi efetuado na obra analisada.

A importância deste estudo está também no fato de contribuir de forma decisiva para a averiguação das intervenções mais adequadas nestes problemas sociais e em função disso convergir para a definição de políticas sociais mais adequadas e sobretudo mais justas. Este estudo assume igualmente o mérito de constituir uma base fundamental para a avaliação da ação local e a eficácia das políticas sociais em curso.

Ao ser elaborado um estudo com estas características, protagonizou-se um verdadeiro serviço público, contribuindo para a informação, a clarificação e a elucidação das diversas profissões na área social. Não obstante a transversalidade da matéria em causa, a verdade é que com este estudo não se descura a complexidade e a multidimensionalidade que caracteriza a pobreza nos nossos dias, pois que, ao mesmo tempo, se promove uma cultura social mais atualista, recheada de direitos e dos respetivos deveres, e se realça a urgentemente a necessidade de uma ampla coordenação interinstitucional e das diferentes políticas sectoriais.

Depois desta análise é necessário reconhecer o contributo que a obra em causa proporciona, ao assumir estes problemas cada vez mais tão atuais, analisá-los e iniciar novas reformas que promovam a solidariedade, fomentem as parcerias entre instituições e reforcem a coesão social.

Referencias Bibliográficas

BRANCO, Francisco (2004), “Políticas sociais e direitos humanos”, *in Sem-Abrigo e Imigração – olhares sobre a realidade em Portugal*, Lisboa, Cais, Padrões Culturais Editora

IAMAMOTO, Marilda V (1999). “*O Serviço Social na contemporaneidade; trabalho* e *formação profissional*”. 2. ed. São Paulo: Cortez