

XV Congreso Internacional del CLAD

Santo Domingo, República Dominicana - 9 - 12 Novembro 2010

PAINEL: La participación protagónica de la ciudadanía en el tránsito hacia un gobierno más democrático en Iberoamérica

ESTRATÉGIAS DO SECTOR PÚBLICO NO COMBATE À POBREZA

Belén Rando e María Asensio

Instituto Nacional de Administração, Portugal

Estratégias do Sector Público no Combate à Pobreza

Belén Rando e María Asensio

1. Introdução: As Políticas Públicas no Combate à Pobreza

Um dos elementos da realidade onde são mais visíveis os avanços ou retrocessos no desenvolvimento social de um país é no grau em que a pobreza aumenta ou diminui. Os indicadores da pobreza passaram a ocupar um lugar proeminente na agenda social dos países com diferente nível de rendimento (OCDE, 2008). As políticas nas áreas da protecção social e inclusão social encontram-se perante importantes desafios. A concorrência à escala global, o impacto das novas tecnologias e o envelhecimento demográfico configuram a conjuntura política a longo prazo. No imediato há que dar resposta a uma situação de crescimento lento, desemprego e desigualdades sociais. A procura de programas para fazer face a estes desafios passa necessariamente pelo reforço da governação, da transparência e da participação contínua dos agentes. Um outro factor determinante para potenciar a eficácia e a eficiência das políticas públicas e para avançarmos no sentido da construção de uma sociedade cada vez mais inclusiva é a mobilização do conjunto da sociedade, isto é, das suas estruturas e do conjunto de cidadãos e cidadãs, aos mais diversos níveis, no esforço para resolver os problemas sociais e construir sociedades mais justas e equitativas e com um desenvolvimento sustentável, em suma, mais coesas.

O objectivo desta comunicação é analisar as políticas públicas no combate à pobreza em Portugal. Existem vários fundamentos para estabelecer essa delimitação do estudo. Em primeiro lugar, o combate à pobreza em Portugal constitui, nos próximos anos, o objectivo prioritário das políticas que global e sectorialmente devem enquadrar e conduzir o processo de bem-estar social. Em segundo lugar, o Estado desempenha um papel de especial relevância, uma vez que as políticas nos domínios da educação, da saúde, da protecção social, do apoio à infância e à terceira idade, da educação e formação das pessoas com deficiência e do auxílio aos desempregados se constituem como prioridades no combate à pobreza. Em terceiro lugar, existe muita literatura sobre o fenómeno da pobreza mas existem poucos estudos que identifiquem de forma clara quais são as estratégias de

políticas públicas eficazes para combater a pobreza e as novas formas de exclusão social. Este trabalho identifica um conjunto de pressupostos importantes no desenho das estratégias de intervenção no campo das políticas públicas de combate à pobreza em Portugal.

2. Estratégias Políticas no Combate à Pobreza

A problemática da pobreza envolve dimensões políticas, sociais e culturais, sendo inadequado estudá-la exclusivamente desde o ponto de vista económico. Desde uma perspectiva sociológica (isto é, a interpretação da dinâmica social em termos de atribuição dos recursos existentes para satisfazer da melhor forma as múltiplas necessidades dos seres humanos), é preciso abordar com uma maior complexidade a análise da situação da pobreza e a sua inclusão no meio social, para poder encontrar explicações sobre a incidência da mesma, a sua intensidade, severidade e persistência.

Podemos identificar quatro modelos básicos para analisar os processos de pobreza e de exclusão social. Estes modelos, que nem sempre se encontram em estado puro, podem ser identificados pela designação de modelo de oferta, modelo de procura, modelo histórico-materialista e modelo histórico-institucional. Enquanto os dois primeiros dizem respeito ao funcionamento económico em si próprio, sem atender à natureza ou vinculação com o contexto social, os dois últimos interpretam a natureza do comportamento económico e a sua inclusão no meio social geral, encontrando nas relações entre ambos uma via para explicar a dinâmica colectiva. De forma simplificada e sem entrar em detalhes, apresentam-se os traços gerais dos quatro modelos.

O *modelo de oferta* concentra a sua atenção no lado da oferta e na sua capacidade para explicar as causas da riqueza colectiva, do bem-estar e outras questões relacionadas. De acordo com este modelo, a oferta cria a sua própria procura. O funcionamento económico está determinado pelo comportamento autónomo da oferta, à qual se adapta a procura. Portanto, os resultados dependerão da existência dos recursos produtivos, do tipo de recursos existentes e de como estes sejam utilizados. As sociedades mais produtivas oferecerão melhores resultados, permitindo satisfazer de forma mais completa as necessidades básicas humanas (Caminada, Goudswaard & Foster, 2010).

Neste sentido, a incidência da pobreza está determinada pelas características e pelas capacidades produtivas nacionais, mas também pelo conjunto de recursos produtivos de que pode usufruir a população. A incidência da pobreza será menor numa sociedade em que a população tenha acesso a mais recursos produtivos e estes sejam melhor utilizados. Por outra parte, as pessoas que têm acesso aos recursos conseguem ter rendimentos mais elevados, satisfazendo as suas necessidades. Os recursos naturais, o capital, os recursos humanos, a tecnologia, os conhecimentos, as habilidades, etc., tornam-se elementos indispensáveis. Se existem indivíduos pobres é porque carecem de recursos produtivos (condições físicas para trabalhar, conhecimentos, ferramentas, etc.) ou não aplicam os mesmos de forma adequada (por interferências externas, incentivos sociais não convenientes...). Neste contexto, o dinheiro actua como um elemento de troca, sem afectar a capacidade produtiva, ou seja, é neutral.

As principais dimensões que marcam os processos de exclusão social pelo lado da oferta são as seguintes: 1) A ausência de rendimento; 2) As políticas de protecção que marcam situações de inserção ou de não inserção pelo facto de as famílias terem acesso ou não aos bens e serviços; 3) A inserção no mercado de trabalho, que não só envolve o acesso a um rendimento, mas também a uma identidade e dignidade social; 4) A dimensão dos laços sociais e mecanismos de solidariedade e reciprocidade.

Daí que se defenda a ideia de que a educação é o remédio face à pobreza e se proponha reduzir a interferência estatal, para não limitar ou distorcer os incentivos que motivam a aplicação dos recursos produtivos relativos à população, os incentivos que promovam a concorrência, os que fomentem a flexibilidade dos mercados para melhorar a atribuição de recursos e os que impulsionem o auto-emprego (Alves e Mendes, 2004). De acordo com este modelo, a existência de

pobreza numa sociedade próspera deve-se ao facto de que a população atingida não reúna as condições adequadas (por doença, velhice, orfandade, etc.) ou de que esta não possa inserir-se no sistema produtivo, por exigências pessoais elevadas, etc. Os níveis de rendimento baixos poderão aumentar através da formação. Por outra parte, de um ponto de vista colectivo, as dificuldades pelo lado da oferta podem condicionar o processo geral, produzindo um aumento da incidência da pobreza como consequência de um aumento extraordinário dos custos de produção, da escassez, da queda da produtividade, etc.

O *modelo de procura*, ao qual está vinculada a figura de Keynes (1930), concentra a sua atenção nas condições e possibilidades da despesa dentro da sociedade. Nesta perspectiva, podem existir recursos produtivos suficientes e os mesmos não serem utilizados por causa da falta de uma procura que promova a utilização dos mesmos, sendo, neste caso, bastante difícil que os problemas se resolvam de forma espontânea (Esping-Andersen & Myles, 2009). As possibilidades pessoais e colectivas para superar esta situação encontram-se fortemente condicionadas pelo contexto envolvente. As expectativas económicas acerca do futuro imediato não permitem que a actividade produtiva possa iniciar-se porque as perdas que derivariam terminariam por torná-la estéril, o que desanimaria a iniciativa empresarial. Perante esta situação, os trabalhadores pouco podem fazer, uma vez que não depende deles serem contratados.

Portanto, segundo este modelo, a pobreza está determinada pelas dificuldades em aplicar os recursos produtivos obtidos, devido à falta de uma procura suficiente que promova a utilização dos mesmos. O nível de rendimento baixo, a sua má distribuição, as fracas expectativas empresariais, o preço do dinheiro e a diminuição das exportações podem encontrar-se entre as razões que condicionam as limitações na procura. A saída do mercado de trabalho como consequência das dificuldades assinaladas estaria atrás das situações individuais de pobreza (Sousa e Castro, 2004). Mas estas dificuldades contribuem para explicar tanto a falta de crescimento económico (maior pobreza implica menor procura) como as possibilidades existentes para uma mudança de situação, se são aplicadas políticas oportunas. Na medida em que a população em situação de pobreza tem uma disposição para consumir, quando se aplica uma política redistributiva (reduzindo-se deste modo a taxa ou intensidade da pobreza), estimula-se o crescimento da procura, favorecendo assim o crescimento e o bem-estar económico geral (Brandolini & Smeeding, 2008). De qualquer forma, a insuficiência da procura vinculada à existência de pobreza pode ser compensada através do aumento da despesa pública, aplicada directamente na resolução dos problemas ligados à marginalidade social; ou repercutindo indirectamente sobre estes, na medida em que no aumento da procura global, tais incrementos da despesa contribuem para dinamizar a economia no seu conjunto, promovendo a contratação de trabalhadores, etc.

O *modelo histórico - materialista* guarda estreita relação com o *modelo de oferta*, na medida em que ressalta a influência desta sobre o funcionamento económico geral, coincidindo com o *modelo de procura* na importância concedida à intervenção pública para orientar o funcionamento, mas com funções e conteúdo diferentes. Este modelo caracteriza-se pela relação estabelecida entre o meio económico e o meio social. O controlo da situação por parte de um grupo social concreto transfere-se para o âmbito político, religioso, ideológico, etc., como um modo de reforçar a situação hegemónica em benefício do grupo dominante e em prejuízo dos demais. No contexto económico, o aumento da produção face à queda da capacidade aquisitiva da sociedade, junto com as tensões criadas pela exacerbação da assimetria social, contribuem para salientar as contradições do sistema, estimulando as diferenças entre as classes sociais. Neste contexto, enquanto a situação não mude, pouco pode esperar-se da acção política, uma vez que está desenhada ao serviço dos interesses dominantes.

Em quarto lugar, o *modelo histórico - institucional* coincide com o anterior na relação entre o comportamento económico e o funcionamento da sociedade em geral. Mas ao contrário do modelo histórico - materialista, a linha de influência inverte-se, sendo agora as instituições e condições sociais as que influenciam o comportamento económico, de acordo com as suas características.

Dependendo das interpretações efectuadas, a existência da pobreza estaria condicionada pela interferência de elementos externos ou pela estrutura social existente, as tradições assumidas, a fraca mobilidade social, a mentalidade, etc. Em muitos países podemos identificar elementos que apoiam esta interpretação, por exemplo, a existência de mercados laborais segmentados, de tal forma que determinados grupos de população estão marginalizados pelo mercado principal, só conseguindo acesso a mercados secundários com piores níveis de retribuição, com condições de contratação mais desfavoráveis e níveis de desemprego mais elevados, contribuindo desta forma para a extensão e profundidade da pobreza em tais grupos. Só alterando tal estado de coisas poderiam mudar-se as situações de pobreza; ou aplicar-se critérios de compensação (sistemas de quotas, contribuições monetárias, serviços assistenciais, etc.) que mitigassem os efeitos decorrentes do funcionamento social. Contudo, a incidência da pobreza, na medida em que condiciona o próprio funcionamento social e as possibilidades vitais da população, torna-se um elemento que, por sua vez, afecta o funcionamento económico (Herrera Gómez & Castón Boyer, 2003).

A partir da combinação de elementos de dois dos modelos explicativos básicos anteriormente descritos, a designada síntese neo-clássica surge como o caso de maior consenso (Davidson, 1991). Adoptando os elementos característicos do modelo de oferta, a abordagem neo-clássica aceita e incorpora também elementos do modelo de procura, tais como a intervenção pública, como mecanismo que permita superar as limitações do livre mercado para assim garantir resultados óptimos em termos de emprego, produção e estabilidade de preços no curto prazo, uma vez que o livre mercado é percebido como demasiado lento nas suas reacções. Keynes não considerou como problema o tempo de que precisam a oferta e a procura para se ajustarem de forma espontânea, mas advertiu que a economia de mercado pode não possuir os mecanismos de ajuste necessários para corrigir as eventuais distorções que se produzam; daí a necessidade da intervenção.

3. Análise dos Factores Estruturais da Pobreza

Como se pode deduzir do exposto até aqui, a pobreza é um fenómeno multi-dimensional. Como tal, tem recebido múltiplas definições, às quais subjazem os modelos explicativos acima referidos. De qualquer forma, e precisamente pela multi-dimensionalidade da pobreza, geralmente as definições dadas são complementares.

Spicker (2007) classificou as definições de pobreza em três categorias, segundo se a ênfase é colocada na necessidade material, nas circunstâncias económicas ou nas relações sociais. As definições agrupadas na primeira categoria referem pobreza como a privação de múltiplos bens e serviços essenciais de forma persistente. A segunda categoria reúne aquelas definições que sublinham a privação como resultado da falta de recursos, a distância económica como factor que limita o acesso a bens e serviços ou a classe económica, para mostrar a relação de cada indivíduo com o sistema de produção. A categoria baseada nas relações sociais agrupa definições que se focam na classe social, retratando as pessoas pobres como aquelas com menor estatuto, poder e oportunidades. Esta última categoria também recolhe definições que entendem a situação de pobreza como a dependência da assistência social para a satisfação das necessidades básicas; outras que se focam na exclusão social; e outras que consideram a situação de privação característica da pobreza como consequência da falta de capacidade para aceder aos recursos.

A este respeito, a Comissão sobre Direitos Sociais, Económicos e Culturais das Nações Unidas (2001) define a pobreza como “uma condição humana caracterizada pela privação sustentada ou crónica de recursos, capacidades, escolhas, segurança e poder necessários para o gozo de um adequado padrão de vida e outros direitos civis, culturais, económicos, políticos e sociais”, sendo que diversos autores consideram que a pobreza de carácter transitório também deve ser considerada (Alves, 2009; Bruto et al., 2008).

A pobreza pode ser conceptualizada de diversas formas em função de como esta seja entendida. Este entendimento condiciona ao mesmo tempo a forma como esta é medida e, em particular, o tipo de indicadores utilizados na sua medição.

Consoante as diferentes abordagens utilizadas para uma aproximação à problemática da pobreza, podem distinguir-se, entre outras dicotomias: o conceito directo *vs* indirecto de pobreza; o conceito objectivo *vs* subjectivo de pobreza; e o conceito absoluto (normativo) *vs* relativo de pobreza (Bruto da Costa et al., 2008; Pereirinha, 2008).

Uma abordagem directa resulta de considerar a pobreza em termos de condições de vida, tentando analisar o nível de privação de acordo com um conjunto de variáveis que reflectem o consumo de bens e serviços ou a participação em actividades consideradas relevantes numa dada sociedade, enquanto uma abordagem indirecta resulta de entender a pobreza em termos do nível de recursos e, a partir deste, deduzir a possibilidade de as famílias preencherem as suas necessidades (Atkinson, 1989).

Por outro lado, quando se pretende conhecer a percepção da população em relação à pobreza, a abordagem é subjectiva, em contraposição com uma aproximação objectiva. Esta última permite ao mesmo tempo a distinção entre os conceitos absoluto (normativo) e relativo de pobreza. O primeiro coloca a ênfase na capacidade que têm as famílias de aceder aos bens e serviços (Sen, 1983; Rowntree, 1971). O segundo foca no padrão de vida médio de cada sociedade numa altura determinada (Towsend, 1985).

A abordagem ou abordagens adoptadas condicionarão o tipo de medida realizada. Assim, na União Europeia, a quase totalidade de estudos efectuados recorrem a medidas relativas de pobreza. A este respeito cabe destacar o papel que diversas entidades internacionais, tais como a OCDE, o Eurostat e o Instituto do Estudo de Rendimento de Luxemburgo (LIS) têm desempenhado e estão a desempenhar no que diz respeito à harmonização dos indicadores utilizados, permitindo a comparabilidade entre países.

Um dos indicadores mais utilizados para informar da incidência da pobreza é a taxa de risco de pobreza (após as transferências sociais¹). Esta taxa é o indicador oficial da União Europeia para a coesão social e é calculada estabelecendo um limiar de rendimento abaixo do qual se considera uma família pobre. Este limiar ou linha de pobreza situa-se numa dada percentagem do rendimento mediano por adulto equivalente em cada país, sendo que a OCDE recorre ao critério de 50%, o LIS utiliza os critérios de 40%, 50% e 60%, e o Eurostat (EU-SILC) calcula a incidência da pobreza considerando os anteriores critérios e também o de 70% (Caminada e Goudswaard, 2009). No quadro 1 apresentam-se alguns dos indicadores sociais mais utilizados nos estudos sobre a pobreza, de um conjunto de indicadores de natureza relativa e baseados no rendimento.

O facto de que muitos estudos e estatísticas europeias tenham calculado a incidência da pobreza com base unicamente no rendimento monetário, tem gerado um grande debate (Alves, 2009; Haveman, 2008; Pereirinha, 2008). A discussão surgiu em duas vertentes. Por um lado, no que diz respeito ao nível de rendimentos, sugeriu-se a consideração dos rendimentos não monetários, bem como a medição das despesas. Por outro lado, criticou-se a ausência de indicadores de outra natureza, dos quais se apresentam alguns exemplos no quadro 2.

No que se refere ao nível de rendimentos, a partir dos dados do Inquérito à Despesa 2005-2006 do Instituto Nacional de Estatística (INE, 2008), constatou-se que os rendimentos não monetários contribuem para reduzir a incidência e a intensidade da pobreza, tendo em conta o predomínio de agregados familiares, em toda a população (pobre e não pobre), que são proprietários das habitações em que residem. Portanto, como sugere Alves (2009), o cálculo baseado apenas no rendimento monetário, pode levar a sobrestimar o verdadeiro nível de pobreza.

¹ Entende-se por transferência social a assistência social prestada por instituições públicas e cívicas às pessoas pobres ou em risco de pobreza. Este tipo de ajuda pode ser monetária, não monetária ou uma combinação de ambas (por exemplo, pensões não contributivas, prestações por deficiência, etc.).

Por outro lado, diversos autores defendem a utilização de medidas de despesa no cálculo da incidência da pobreza (Meyer e Sullivan, 2008), existindo evidência de que as medidas individuais de rendimento ou despesa não reflectem suficientemente o nível de privação existente (Blundell e Preston, 1998).

Ao mesmo tempo, a partir da análise dos dados do Inquérito às Despesas das Famílias 2005-2006, Alves (2009) verificou que existem diferenças na incidência da pobreza segundo se o cálculo é realizado com base em agregados de despesas ou de rendimento, tendo observado, após o cruzamento das respectivas incidências, que não existe uma inter-secção total das famílias identificadas como pobres em cada caso. De acordo com este autor, estes resultados podem dever-se à natureza discreta da despesa num dado momento em relação à aquisição de bens duradouros, mas também a erros de medida na realização dos inquéritos, bem como às variações no rendimento e nas despesas ao longo do ciclo de vida (devido a factores conjunturais mas também à tendência a nivelar as despesas pela alteração da poupança ou da dívida ao longo do tempo). Alves sugeriu o cálculo da incidência da pobreza com base quer em agregados de rendimento quer em agregados de despesa.

Por último, como acima referido, também tem existido o debate sobre a necessidade de considerar indicadores de natureza não monetária. A este respeito, num estudo prévio levado a cabo por Guio (2005) para o Eurostat, procurou-se complementar a taxa de risco de pobreza com outras medidas absolutas relacionadas com a privação material. Assim, o último Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (EU-SILC), realizado em 2009, incorporou pela primeira vez indicadores de privação material e da intensidade deste tipo de privação (Eurostat, 2010). O indicador geral de privação material foi calculado sobre a base de nove itens, que representam o acesso a bens específicos duradouros ou a capacidade de satisfazer uma série de necessidades básicas, de forma que as pessoas que não consigam aceder a pelo menos três desses itens são consideradas em situação de privação material. A intensidade deste tipo de privação é medida, na população identificada, através do número médio de itens relativamente aos quais esta população se encontra em situação de carência.

Na mesma linha, recentemente, Alkire e Santos (2010) desenvolveram o Índice de Pobreza Multidimensional (MPI), como medida complementar aos indicadores baseados no rendimento. Através de 10 indicadores, o MPI proporciona uma medida directa das múltiplas privações que sofrem os agregados familiares pobres, designadamente no que diz respeito à educação, à saúde e ao nível de vida (água, condições de salubridade, electricidade, etc.). Para além de permitir calcular a incidência da pobreza, o MPI também informa da intensidade da pobreza, consoante a percentagem de indicadores relativamente aos quais as pessoas se encontrem carenciadas. Como sugerido pelas suas autoras, o facto de este índice permitir identificar a população vulnerável, através das diversas privações e das suas interligações, favorecerá o desenho de políticas mais efectivas.

4. Formulação e Gestão das Políticas Públicas no combate à Pobreza

A complexidade e multi-dimensionalidade da pobreza envolvem a percepção da pobreza como fenómeno colectivo que deve ser combatido pelo conjunto das políticas públicas e dos actores sociais e políticos.

4.1. O Modelo tradicional de intervenção pública

Os modelos tradicionais de gestão caracterizam-se pelo estilo monopolista, suficiente e hierárquico. Neste tipo de modelos, a base decisória é a tecnocracia, sendo a participação da sociedade civil um elemento secundário, e até mesmo inexistente.

A administração é centralizada em torno do Executivo, ao mesmo tempo que é dispersa, devido à sua incapacidade de implementar as políticas de forma coordenada. A organização pública tradicional caracteriza-se pelas especializações funcionais, pelo profissionalismo, com estratégias de implementação centralizadoras e com ênfase na provisão e monopolização da prestação de serviços. Trata-se de um modelo vertical, baseado no legalismo, nas hierarquias e na troca de favores, onde os interesses particulares tendem a sobrepor-se aos interesses colectivos. A prestação de contas, quando existe, é feita em termos quantitativos sem que se avalie a qualidade das políticas.

Este modelo contrapõe-se a um modelo dinâmico, baseado na proximidade, na participação, que coloque a ênfase na descentralização e na habilitação no âmbito da oferta de serviços, o que remete ao papel estratégico dos agentes sociais. A definição das prioridades no modelo tradicional é decidida pela burocracia, que se baseia nas prerrogativas do poder executivo. Afinal, o argumento mais forte dos gestores que adoptam essa prática é o facto de terem sido eleitos com programas de governo. Além da falta de comunicação intragovernamental, no modelo tradicional existe uma falta de comunicação do governo com a população, e isso só pode ser superado através da democratização das relações do Estado com a sociedade.

Todavia, por meio dos processos tradicionais de gestão, não são obtidos dados relativos ao impacto directo das políticas sociais sobre as populações alvo e aos resultados alcançados da implementação de determinados serviços. É assim necessária a monitorização das acções prioritárias de cada programa, bem como a realização de avaliações que permitam conhecer os resultados e suas consequências na população.

4.2. O Modelo de Participação e de Proximidade

Da necessidade de mudar a relação tradicional vertical para uma relação inovadora horizontal, baseada em redes, parcerias e participação popular, surge o modelo de participação e de proximidade. A literatura mais recente sobre gestão pública reconhece a tensão entre a especialização, necessária para atender procuras diferenciadas, e a integralidade, necessária para possibilitar uma visão global sobre as pessoas atendidas e os seus problemas (Bronzo, 2007). As políticas de participação e proximidade caracterizam-se pela sua capacidade de resposta aos problemas identificados, com ligação às necessidades da população e/ou do território. As decisões são tomadas através da negociação entre os técnicos e a comunidade, com a participação efetiva da sociedade.

Estes modelos valorizam a perspectiva da participação na gestão. A gestão é descentralizada, no sentido da divisão de atribuições entre os diferentes sectores do governo, e concentrada, no sentido da densidade, da intensidade e da convergência das decisões. Há uma tendência em curso que enfatiza novas lógicas participativas e novas dinâmicas e modelos de gestão. Trata-se de um processo de mudança não apenas instrumental, formal ou organizativo mas, principalmente, ético e cultural. Neste contexto, a valorização da proximidade emerge para dar resposta à diversidade de situações onde é possível desenvolver novas dinâmicas de participação nos processos de combate à pobreza.

Esta nova dinâmica articula-se de forma mais ampla com novas perspectivas no âmbito da gestão pública como resposta aos problemas enfrentados pelas políticas sociais voltadas para os grupos mais vulneráveis ou em processo de exclusão social. No campo da gestão social, a perda do monopólio da gestão pelo Estado significou a ampliação das parcerias público – privadas e a presença mais directa das Organizações Não Governamentais (ONG's) na provisão dos serviços (Rui Silva e Rodrigues, 2005).

4.3. Modelo de Intervenção Multi-dimensional ou em rede

A noção de intervenção multi-dimensional remete para a ideia de sinalizar a inter-conexão, a interdependência, a configuração necessária para dar conta da complexidade dos processos e da realidade social. O modelo de intervenção multi-dimensional ou em rede amplia a perspectiva de redes horizontais e remete, não apenas para a articulação entre actores de um mesmo nível, mas também para a interdependência entre diferentes níveis de governo. Esta perspectiva diz respeito à ligação entre os diversos actores e sectores para a configuração de um governo adequado que dê conta da complexidade do ambiente da gestão social (Monzón, 2008).

Um **governo em rede**, estruturado para viabilizar a actuação de redes, fluxos e gestão sobre as políticas sectoriais, precisa de uma perspectiva de natureza mais substantiva no que diz respeito ao papel de outras instituições na formulação, desenho e gestão de políticas sociais. Este tipo de gestão surge com o objectivo de captar a diversidade de formas de intermediação de interesses entre sectores e entre instituições. A análise destas questões é relevante no contexto actual da globalização política e económica, onde existe uma tendência de convergência na forma de dirigir e gerir os problemas públicos na escala global. Nesta perspectiva da análise de redes, as políticas públicas de combate à pobreza são percebidas como um processo de intercâmbio e negociação constantes entre actores públicos e privados, que interagem num contexto institucional concreto onde se trocam informação e recursos (Cabra de Luna, 1998). Precisamente, as políticas analisam-se a partir da interacção entre o público e o privado. Neste sentido, a interacção do Estado e os grupos sociais envolvidos é o aspecto mais relevante para lograr uma gestão satisfatória para ambos nos assuntos públicos. Cada um dos actores é de natureza diferente: uns pertencem à sociedade civil, outros ao Estado e outros ao mercado. No entanto, todos estão relacionados e formam uma extensa rede. De facto, o nexo de união entre os actores da sociedade civil e o Estado são as redes de políticas públicas (Bronzo, 2007).

4.4. Um Modelo de Intervenção Aberta. O papel do Terceiro Sector

Uma nova estratégia de intervenção pública no combate à pobreza deve ser entendida através da análise dos processos de transformação social cujo conteúdo: a) pode ser estudado, uma vez que teve lugar uma determinada sequência histórica do processo ou uma eventual evolução futura dos acontecimentos; b) pode ser desenhado de acordo com as preferências e opções do grupo social respeitante, na medida em que seja objecto de uma decisão política.

Isso implica, relativamente ao primeiro ponto, tomar em consideração o comportamento das diversas variáveis socioeconómicas consideradas relevantes e, em relação às quais, a pobreza aparece mais como uma manifestação do processo de transformação da realidade e não como algo isolado, que atinge a certos indivíduos, caracterizados por determinadas peculiaridades. São essas peculiaridades as que os tornam particularmente vulneráveis perante a dinâmica social, em função da natureza desta; ao mesmo tempo é essa mesma dinâmica a que explicaria porque são eles e não outros os que possuem as peculiaridades críticas assinaladas (Monzón, 2008).

Em relação ao segundo ponto, encontramos-nos perante uma opção política. Neste sentido, o modelo de gestão de combate à pobreza seleccionado incluirá o conteúdo que cada sociedade prefira. As opções tomadas vão condicionar o percurso dos acontecimentos. Neste sentido, poderia pensar-se que, nas sociedades mais desenvolvidas, a perpetuação da pobreza, longe de ser algo inevitável, seria fruto de uma opção. Uma opção que poderia basear-se em determinadas interpretações do funcionamento económico, utilizadas como justificação da própria opção, mas que seriam, no fundo, a manifestação de posições ideológicas que implicam fundamentalmente uma escolha entre estimular o crescimento ou reduzir a pobreza.

Daí a importância de analisar com cuidado as relações que explicam os processos das políticas públicas no combate à pobreza para compreender melhor o que se pode e se deve fazer e as consequências que derivam das escolhas realizadas. E fazê-lo, aliás, a partir do tratamento integrado do conjunto de elementos envolvidos no funcionamento económico-social, recuperando todos os

modelos teóricos básicos referidos e interagindo dentro de um enquadramento comum único. Neste sentido, precisamos tanto da oferta como da procura para explicar de forma completa o funcionamento das políticas de combate à pobreza. Mas, ao mesmo tempo, é necessário tomar consciência da presença simultânea do meio social, junto com os aspectos estritamente económicos, o que torna mais rico o contexto analítico, pelo estudo das eventuais linhas recíprocas de influência.

De acordo com este modelo, o comportamento económico está influenciado pelas ideias sobre o futuro, que estão em constante mudança e dependem da interacção entre a oferta e a procura. Neste contexto, o papel do dinheiro é relevante porque actua como vínculo entre o presente e o futuro, afecta os processos de produção, distribuição e consumo, a dinâmica económica geral, a distribuição dos recursos entre os agentes sociais e a satisfação presente e futura das necessidades humanas.

Este modelo de intervenção aberto torna-se num modelo de carácter dinâmico e evolutivo, onde o peso da história, as instituições e as expectativas determinam as características do próprio futuro em função dos resultados reais que derivam das decisões tomadas pelos próprios seres humanos e da gestão adequada dos recursos monetários.

Na prática, é razoável admitir a coexistência de comportamentos humanos muito diferenciados, onde os interesses mercantis e políticos coexistem com os interesses da economia social ou do Terceiro Sector. O Terceiro Sector traduz-se na presença de iniciativas não lucrativas, cooperativas ou solidárias, de origem privada, às vezes com projecção geral, outras vezes orientadas para um grupo determinado da população. Estas iniciativas representam uma linha de actuação diferente, na medida em que não perseguem benefícios particulares, nem adoptam os mecanismos da competência ou do poder para intervir, mas os da persuasão, a doação, o voluntariado e a cooperação. Este modelo de intervenção aberto pode servir de elemento que contrapese as fraquezas do binómio Estado - Mercado.

A importância atribuída à gratuidade permite compensar, em certa medida, as consequências que derivam das decisões adoptadas por motivos de lucro ou eleitoralistas. A sua independência e compromisso perante os problemas sociais, torna-os em vigilantes potenciais da acção pública e do mercado, chamando a atenção sobre eventuais problemas éticos ou sobre necessidades sociais emergentes, que carecem de interesse imediato para os sujeitos convencionais. A sua proximidade à realidade facilita a identificação de problemas e a mobilização de recursos que podem ser aplicados no processo económico para a resolução destes, assim como a prestação de determinados serviços a um custo reduzido ou mesmo gratuito (o que pode ser interessante ter em consideração desde uma perspectiva da oferta e perante as dificuldades financeiras do Estado do Bem-estar). Junto com a família, constituem um factor de estabilização, ou de amortecimento nas situações de precariedade e deterioração económicas. A sua iniciativa contribui para reduzir a pobreza, tanto em intensidade como em extensão, tanto de forma directa como indirecta, em função dos recursos que mobilizam, os empregos que criam, os custos que reduzem, etc.

5. A Situação em Portugal e Principais Tendências

Portugal regista um dos graus mais elevados de desigualdade na distribuição de rendimento na UE (Coeficiente de Gini: 38 e rácio S80/S20: 6,5) e os níveis de pobreza são também motivo de preocupação (16% para o conjunto da população em 2006).

A situação económica e social de Portugal continua a ser frágil, o que reflecte os desequilíbrios estruturais e deficiências a nível de capital humano. Todos os grandes indicadores comprovam que a inclusão social é um problema preocupante. A taxa de risco de pobreza após transferências sociais é das mais elevadas na UE (PT: 18%, EU: 16%), atingindo principalmente as crianças (PT: 21%; UE:19%) e os idosos (PT: 26%, UE: 19%). Ainda que o emprego seja uma política fundamental para a promoção da inclusão social, por si só não é suficiente. Na verdade, o número de pobres que trabalham é considerável (PT: 11%, EU: 8%), o que reflecte os baixos salários pagos e causa um

problema social generalizado. A taxa de pobreza dos que trabalham é mais elevada no caso dos trabalhadores a tempo parcial (29%) do que dos trabalhadores a tempo inteiro (9%) espelhando um mercado de trabalho altamente segmentado.

5.1. A Abordagem da Estratégia Nacional para a Protecção Social e a Inclusão Social 2008-2010

A Estratégia Nacional para a Protecção Social e a Inclusão Social 2008-2010 (ENPSIS 2008-2010) envolve recursos dispersos por várias fontes e sedes institucionais, tendo em conta o seu carácter transversal e intersectorial. Para além disso, importa referir o grande impulso que recebeu pelo facto de ter sido desenvolvida em estreita articulação com os objectivos e instrumentos definidos no âmbito do Novo Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) para o período 2007-2013.

A Estratégia é aplicada com base em dois eixos estratégicos de intervenção e seis objectivos estratégicos. Um dos eixos prioritários diz respeito ao impacto das alterações demográficas e integra três objectivos estratégicos: (i) Apoiar a natalidade e a infância; (ii) Apoiar a conciliação entre a actividade profissional, a vida pessoal e familiar; (iii) Promover o envelhecimento activo com qualidade e prevenir e apoiar a dependência. O segundo eixo prioritário pretende a promoção da inclusão social e a redução das desigualdades, através de três objectivos estratégicos: (i) Promover a inclusão social activa; (ii) melhorar as condições de vida em territórios vulneráveis; (iii) favorecer a inclusão social dos grupos específicos, nomeadamente as pessoas com deficiência, os imigrantes e as minorias étnicas e as pessoas sem-abrigo.

5.2. Principais Desafios

A promoção da inclusão social, a prevenção da pobreza e da exclusão social e a inversão das tendências demográficas são desafios fundamentais da ENPSIS 2008-2010.

As prioridades definidas e a selecção das medidas de política a implementar, obedece a uma múltipla orientação para a garantia de: (i) acessibilidade de todos os indivíduos aos recursos, aos direitos, aos bens e serviços; (ii) de adequação e qualidade das políticas, adaptando-as à evolução das necessidades e exigências dos indivíduos e das sociedades modernas; (iii) e de sustentabilidade e viabilidade financeira dos sistemas no longo prazo, promovendo uma utilização racional dos recursos.

Estas prioridades tentam responder à actual situação social, num esforço por dar uma continuidade ao trabalho desenvolvido no plano anterior. A aposta num número mais reduzido de prioridades pode contribuir para uma maior operacionalidade da estratégia. A preocupação explícita relativamente à necessidade de investir em mudanças estruturais e, ao mesmo tempo, dar prioridade a iniciativas específicas destinadas a determinados grupos é coerente com os desafios que Portugal enfrenta em matéria de pobreza e inclusão social. Esta continuidade reflecte a necessidade de prosseguir as acções realizadas em resposta aos desafios identificados.

No que diz respeito à selecção dos objectivos da ENPSIS 2008-2010, estes apresentam algumas características positivas, com uma incidência considerável em medidas transversais; no reforço de áreas políticas anteriormente desenvolvidas (habitação) num conjunto significativo de novas medidas e na incorporação de acções dos Açores e da Madeira. Convém igualmente destacar a articulação com o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e o contributo dos Fundos Estruturais.

Globalmente, a actual estratégia nacional aborda os objectivos da vertente da inclusão social e adopta uma abordagem transversal no que respeita às questões de igualdade entre homens e mulheres. A vertente da inclusão social contém medidas específicas que visam a integração de mais mulheres no mercado de trabalho. O facto de a lei consagrar uma maior partilha de

responsabilidades familiares entre homens e mulheres, associado ao carácter cada vez mais obrigatório desta possibilidade, poderá fazer a diferença.

5.3. Análise das Principais Medidas Políticas

O conjunto das medidas adoptadas para a primeira prioridade foi complementado com medidas que tentam assegurar os direitos básicos de cidadania de crianças e pessoas idosas. É de sublinhar a importância de se terem adoptado medidas aos diversos níveis, designadamente: rendimento, habitação, integração no mercado de trabalho, educação, provisão de equipamentos sociais e serviços. A descrição das medidas, assinalando os organismos responsáveis e os beneficiários, o correspondente indicador para avaliação e, na maioria dos casos, o orçamento atribuído às medidas outorga transparência à estratégia. Algumas destas medidas tomam em consideração questões estruturais significativas como o rendimento (aumento gradual do salário mínimo e das prestações de apoio durante a gravidez) e a habitação (custos com a habitação e programa de alojamento para os idosos). As medidas de apoio directo ao rendimento são interpretadas como valor acrescentado, considerando que Portugal é um país onde o salário médio é ainda muito baixo e a proporção de trabalhadores pobres continua a ser elevada. Espera-se que estas iniciativas produzam efeitos globais, não incidindo apenas nas crianças e nos idosos.

Por outro lado, as medidas relacionadas com o investimento em infra-estruturas sociais, para além de afectarem de forma directa a crianças e população idosa, poderá fomentar um aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho. É o caso do Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES).

Também, deve ser referido o contributo da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI) que, através de um novo modelo organizacional, presta cuidados continuados de saúde e de apoio social a pessoas em situação de dependência e com perda de autonomia.

Porém, tendo em conta que a promoção do envelhecimento activo constitui um dos objectivos estratégicos direccionados ao impacto das alterações demográficas, a suficiência das medidas adoptadas neste sentido levanta dúvidas. Por um lado, o acesso à RNCCI é restringido a pessoas que precisem de reabilitação e de recuperação global. Por outro, as restantes medidas adoptadas, incluindo as medidas preventivas a nível de emprego e o programa PARES, não parecem constituir uma resposta suficiente para promover o envelhecimento activo na actual população idosa.

Relativamente à segunda prioridade, que pretende corrigir as desvantagens nos processos de educação e de formação/qualificação, a maioria das medidas está relacionada com o Plano Nacional de Emprego e com a iniciativa Novas Oportunidades. As acções que tiveram início num período anterior parecem estabilizadas (a rede de infra-estruturas de ensino pré-escolar, percursos curriculares alternativos, iniciativa Novas Oportunidades) e a principal característica inovadora é a introdução de medidas no âmbito das tecnologias da informação e da comunicação, tais como o Plano Tecnológico da Educação, Redes de Banda Larga e o Portal da Escola. Cabe salientar o alargamento da taxa de cobertura do ensino pré-escolar, a criação de percursos curriculares alternativos, mais cursos de educação e formação para os jovens e os territórios educativos de intervenção prioritária. Isto deve ser interpretado como uma aposta na educação pré-escolar e uma tentativa de aumento dos níveis de qualificação dos jovens e dos adultos. Algumas medidas prevêm o acesso às TIC para os grupos desfavorecidos, principalmente na escola ou em centros especiais de inclusão (Centros de Inclusão Social). Estes planos visam incluir as pessoas em risco de exclusão em regimes de formação profissional. A respeito das TIC, observa-se também a atenção às pessoas com deficiência. Não obstante, parece que a dimensão do género não foi tida em plena conta, em especial no que respeita às jovens mulheres e de origens sociais desfavorecidas.

Para além da fragilidade assinalada, no âmbito da segunda prioridade, nota-se a falta de iniciativas de outra natureza e que são necessárias para melhor garantir que um maior número de crianças e jovens em geral e, em particular, aquelas e aqueles em risco de pobreza, consigam acabar a

escolaridade obrigatória e até possam continuar o seu percurso no ensino superior. Esta falta diz respeito a medidas que fomentem um maior interesse pela aquisição de conhecimentos e a tomada de consciência de que as qualificações poderão condicionar as oportunidades futuras. Com efeito, a evidência revela que as medidas políticas dirigidas à mudança de atitudes e comportamentos de mães e crianças ao longo do ensino primário podem ser efectivas para reduzir as desigualdades que se produzem durante este período entre as crianças de famílias ricas e pobres e que condicionarão o futuro destas últimas (Jenkins, 2010). Neste sentido, desde 2006, a *European Children's University Network* (EUCU.NET) está a trabalhar para aproximar a universidade a crianças e jovens de todas as classes, envolvendo-os na tomada de decisão sobre o próprio futuro.

Por último, o conjunto de medidas ao abrigo da terceira prioridade para ultrapassar as discriminações, reforçando a integração de grupos específicos, nomeadamente as pessoas com deficiência e incapacidade, os imigrantes e as minorias étnicas (ciganos), não só integra medidas específicas para estas categorias, mas também para as pessoas sem-abrigo. As medidas relativas aos imigrantes decorrem principalmente do Plano para a Integração dos Imigrantes e referem centros de integração, cursos de línguas e apoio ao empreendedorismo.

Quanto às pessoas com deficiência, a maioria das medidas destinadas a estas constitui um conjunto coerente (em matéria de educação, qualificação, saúde, integração no mercado de trabalho, acessibilidade e aconselhamento jurídico) e em linha com o anterior plano nacional de acção, mas que continua a perpetuar a situação de dependência e de risco de pobreza desta população, em particular nos casos de deficiência severa. Apesar de que a experiência nos EUA e em diversos países da União Europeia demonstra a necessidade de desenvolver iniciativas baseadas na Filosofia do Movimento de Vida Independente (MVI), que garantam o serviço de assistência pessoal, com vista a assegurar uma efectiva inclusão da população com deficiência (Arnau, Rodríguez-Picavea e Romañach, 2007; Rodríguez-Picavea e Romañach, 2006), este continua a ser um vazio na actual política de inclusão e combate à pobreza na população com deficiência.

6. Conclusões

O Estado e as políticas públicas têm uma grande responsabilidade na redução da pobreza, nomeadamente através das transferências sociais. A eficácia dessas transferências sociais não é à partida uma garantia. Ela depende da coerência e sustentabilidade estrutural do sistema de protecção existente. O Estado tem um papel intransferível de forma a garantir que estas transferências sociais são económica e financeiramente sustentáveis. Por isso, é preciso acompanhar continuamente a evolução do nosso sistema de protecção social, e corrigir as suas insuficiências e distorções (Vasconcelos Ferreira, 2005).

O sistema de protecção social constitui um dos principais instrumentos sobre os quais esta realidade tem maior impacto, quer pela pressão que o envelhecimento populacional exerce ao nível do seu financiamento, quer pelo maior esforço que requer no apoio na velhice e nos cuidados de saúde. Neste sentido, as políticas económicas, de emprego, de protecção social e de inclusão social têm pontos de intersecção e o seu desenho contribui para que sejam complementares e sinérgicas, isto é, para que no quadro da sua concretização se reforcem mutuamente. A nova estratégia integrada de políticas sociais em Portugal está pensada nesta perspectiva, visando assegurar uma progressão paralela na criação de emprego, na competitividade e na coesão social.

Em Portugal, as transferências sociais reduzem a taxa de pobreza em cerca de 23%. Mas na União Europeia, em média, essa redução é de 38%, e em alguns países ultrapassa os 60%. Ora, a capacidade de redução da taxa de pobreza não depende apenas da dimensão quantitativa das transferências, mas depende igualmente da qualidade social desse processo. Por isso, a diferenciação positiva das prestações e, sobretudo, a capacidade de concentrar os recursos disponíveis em transferências direccionadas para as famílias em situação de pobreza mais severa, é uma prioridade.

Nesta comunicação vimos que, em oposição às estratégias que privilegiavam a distribuição generalizada dos recursos, através de aumentos indiferenciados de todas as pensões de valores mais reduzidos, em Portugal optou-se por concentrar mais esses recursos, canalizando-os para os idosos mais pobres e sem outros recursos que não as pensões baixas pagas pela Segurança Social.

Em resultado disso mesmo, num ano, mais de 37.000 idosos já recebem uma prestação que lhes aumentou os seus rendimentos mensais em cerca de 30%.

Outro exemplo diz respeito à eficácia do Rendimento Social de Inserção na redução da intensidade da pobreza. Os estudos existentes indicam que, através desta prestação, cerca de 3% da população vê reduzida de forma duradoura a intensidade da sua situação de pobreza em cerca de 18%. E os dados mais recentes fazem mesmo pensar que este valor poderá já ter ultrapassado, em média, os 20%.

O papel do Estado não pode, pois, ser reduzido ao grande objectivo da redução da taxa de pobreza, deve igualmente, e como prioridade primeira, dirigir-se à severidade da pobreza. Para a coesão do sistema social português, o Plano Nacional de Acção para a Inclusão identificou duas dimensões chave: a pobreza dos idosos e das crianças, e aponta duas preocupações específicas: as pessoas com deficiência e as comunidades migrantes.

Em Portugal, nem sempre as transferências monetárias directas são o instrumento mais adequado: políticas de integração inclusivas e a acessibilidade a uma moderna rede de serviços e equipamentos sociais são factores determinantes.

Essa prioridade é hoje mais clara nas estratégias públicas de combate à pobreza e à exclusão em Portugal. Assim, como foi referido acima, se espera que as medidas relacionadas com o investimento em infra-estruturas sociais tenham impacto directo sobre a população idosa e sobre as crianças, mas também indirecto sobre as mulheres.

Outro aspecto relevante no caso português, face à sua dimensão, é a importância social das transferências indirectas para as famílias, no âmbito da cooperação com as Instituições Particulares de Solidariedade Social, precisamente no quadro desta rede de equipamentos e serviços sociais.

No que diz respeito às medidas de combate à exclusão territorial, a actual estratégia continua a investir na intervenção em territórios socialmente desfavorecidos a nível urbano e rural, com o Programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS), já lançado com o Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2006-2008 (PNAI, 2006-2008). Deve sublinhar-se o envolvimento das autarquias locais e de entidades de direito privado sem fins lucrativos neste programa.

Contudo, apesar dos aspectos positivos mencionados, a actual estratégia nacional de combate à pobreza também apresenta algumas fragilidades. No que diz respeito às crianças e jovens, a actual estratégia nacional não contempla qualquer medida que fomente a motivação, a mudança de atitude e de comportamentos nestas populações, com o intuito de garantir a permanência de crianças e jovens no sistema de ensino. Por outro lado, o objectivo estratégico de promoção do envelhecimento activo tem fundamentalmente um carácter preventivo para futuras populações de pessoas idosas mas não tanto de intervenção para a actual população. Quanto às pessoas com deficiência, constata-se a insuficiência das medidas actuais para favorecer a plena cidadania desta população, em particular nos casos de deficiência severa.

Em resumo, a experiência do caso de Portugal revela um objectivo estratégico de cooperação do Estado com a sociedade civil que valoriza a proximidade ao cidadão. Para além disso, o esforço para promover o crescimento e o emprego e para melhorar as qualificações e a protecção social, tentando mobilizar os diversos actores sociais, são pilares para uma sociedade inclusiva, mas estes devem ser complementados com novas medidas, de forma a garantir a plena cidadania dos grupos mais vulneráveis.

7. Bibliografia

Alkire, S. e Santos, M.E. (2010), Multidimensional poverty index, Oxford Poverty and Human Development Initiative (disponibilizado on-line em www.ophi.org.uk/policy/multidimensional-poverty-index - acedido em Julho de 2010).

Alves, C. e Mendes, V. (2004), Self-Interest on Mutual Fund Management: Evidence from the Portuguese Market, *FEP working-paper*, 162.

Alves, N. (2009), Novos factos sobre a pobreza em Portugal, *Boletim Económico – Banco de Portugal, primavera*, pp. 125 – 154.

Arnau, S., Rodríguez-Picavea, A. & Romañach, J. (2007), *Asistencia Personal para la Vida Independiente y la promoción de la autonomía de las personas con diversidad funcional (discapacidad) en España* (disponibilizado on-line em http://www.minusval2000.com/relaciones/vidaindependiente/asistencia_personal_vida_independiente_y_promocion/index.html - acedido em Dezembro de 2008).

Atkinson, A.B. (1989), *Poverty and social security*, Haverster Wheatsheaf.

Atkinson, A.B., Marlier, E. e Nolan, B. (2004), Indicators and targets for social inclusion in the European Union, *JCMS*, 42 (1), pp. 47-75..

Blundell, R. e Preston, I. (1998), Consumption inequality and income uncertainty, *Quarterly Journal of Economics*, 113, pp. 603-640.

Bronzo, C. (2007), *Intersectorialidade como Princípio e Prática nas Políticas Públicas: Reflexões a partir do tema do Enfrentamento da Pobreza*. Documentos. Debate. Estado, Administración Pública y Sociedad. CLAD, 12.

Cabra de Luna, M.A. (1998), *El Tercer Sector y las Fundaciones en España hacia el nuevo Milenio*. Madrid: Escuela Libre Editorial.

Caminada, K. e Goudswaard, K. (2009), Social expenditure and poverty reduction in the EU15 and other OECD countries, Department of Economics Research Memorandum 2009.02, Leiden University, Leiden (disponibilizado on-line em <http://www.ferrykoster.nl/pdf/RM201001CaminadaGoudswaardKoster.pdf> - acedido em Janeiro de 2010).

Davidson, P. (1991), *Controversies in Post-Keynesian Economics*. Edward Elgar Publishing Limited, Aldershot, RU.

ENPSIS 2008-2010 – Estratégia Nacional para a Protecção Social e a Inclusão Social 2008-2010 (disponibilizado on-line em http://www.mtss.gov.pt/docs/ENPSIS2008_2010.pdf - acedido em Outubro de 2008).

Eurostat (2010), *Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010* (disponibilizado on-line em http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-09-001/EN/KS-EP-09-001-EN.PDF - acedido em Julho de 2010).

Guio, A. (2005), Material deprivation in the EU, *Statistics in Focus – Population and Social Condition* 21/2005 (disponibilizado on-line em http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-05-021/EN/KS-NK-05-021-EN.PDF - acedido em Outubro de 2008).

Haveman, R. (2008), What does it mean to be poor in a rich society? Institute for Research on Poverty Discussion Paper 1356-08, Madison.

Herrera Gómez, M., Castón Boyer, P. (2003), *Las Políticas Sociales en las Sociedades Complejas*. Barcelona: Ariel.

- INE (2008), Inquérito às Despesas das Famílias 2005-2006 (disponibilizado on-line em http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=26973702&PUBLICACOESstema=00&PUBLICACOESmodo=2 - acedido em Outubro de 2008).
- Jenkins, T. (2010), Educational Opportunities, paper apresentado no Simposio [Countdown to Europe 2020: Towards 'Appropriate Indicators' to Measure Poverty Reduction in the EU](#), em Bruxelas, no dia 29 de Junho.
- Keynes, J.M. [1930] (1970), *A Treatise on Money*. London, MacMillan.
- Meyer, B. e Sullivan, J. (2008), Changes in the consumption, income and well-being of single mother headed families, *American Economic Review*, 98 (5), pp. 2221-2241.
- Monzón, J.L. (2008), Economía Social: El Tercer Sector en un Nuevo Escenario. *Estudios de Economía Aplicada*, 26,1.
- OECD (2001), *Rising to the global challenge: partnership for reducing world poverty* (disponibilizado on-line em <http://www.oecd.org/dataoecd/45/28/1895254.pdf> - acedido em Outubro de 2008).
- OECD (2008), *Growing unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris: OECD.
- Pereirinha, J.A. (Coord), Nunes, F., Amélia, B., Falcão, S., Fernandes, R. e Machado, C. (2008), *Género e Pobreza. Impacto e Determinantes da Pobreza no Feminino*, Colecção Estudos de Género 4, CIG, Lisboa.
- PNAI 2006-2008, Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2006-2008 (disponibilizado on-line em http://www.mtss.gov.pt/preview_documentos.asp?r=711&m=PDF - acedido em Setembro de 2008).
- Rodríguez-Picavea, A. e Romañach, J. (2006), *Consideraciones sobre la figura del Asistente Personal en el Proyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia* (disponibilizado on-line em <http://www.congresofekoor.org/areas.php> - acedido em Dezembro de 2008)
- Rowntree, B.S. (1971), *Poverty. A study of town life*, Howard Fertig, Nova Iorque.
- Rui Silva, M. & Rodrigues, H. (2005), Competitiveness and Public-Private Partnerships: Towards a More Decentralised Policy. *FEP Working-Papers*, 172.
- Sen, A. (1983), Poor, relatively speaking, *Oxford Economic Papers*, 35 (2), pp. 153-169.
- Sousa, F. e Castro, L.M. (2004), *The Strategic Relevance of Business Relationships: A Preliminary Assessment*. Porto: FEP Working papers.
- Spicker, P. (2007), *The idea of poverty*, The Policy Press, UK.
- Towsend, P. (1985), A sociological approach to the measurement of poverty. A rejoinder to Professor Amartya Sen, *Oxford Economic Papers*, 37 (4), pp. 659-668.

Nota biográfica

Belén Rando é licenciada e doutorada em Psicologia pela Universidade de Málaga (Espanha). Entre 1996 e 2004 exerceu docência como Professora Associada na área de Metodologia das Ciências do Comportamento da Faculdade de Psicologia, na Universidade de Málaga. Desde 2006 desempenha funções de investigação e consultoria no Instituto Nacional de Administração (INA, I.P.), em Portugal, principalmente no âmbito das políticas públicas de promoção da igualdade de oportunidades através do combate às desvantagens competitivas da população em risco de exclusão, centrando o seu interesse principalmente nas questões de género e deficiência.

Instituto Nacional de Administração
 Palácio dos Marquês de Pombal
 2784-540 Oeiras
 Portugal
 Tel. +351 214 465 329
 Fax +351 214 465 478
belen.rando@ina.pt
www.ina.pt

Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP)
 Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas,
 Pólo Universitário do Alto da Ajuda,
 Rua Almerindo Lessa,
 1300-663 Lisboa
 Portugal

Maria Asensio é Investigadora Principal na Unidade de Investigação e Consultoria do Instituto Nacional de Administração desde 1997 e Professora de Ciências Políticas no Departamento de Sociologia da Universidade de Évora desde 2008. Estudou Sociologia na *Universidad Complutense* de Madrid (1992) e realizou o Programa de Mestrado (1994) no *Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales*, Instituto Juan March, Madrid. É Doutora em Ciências Políticas pela *Universidad Autónoma* de Madrid (2001) e Doutora Membro do Instituto Juan March (2001). Entre 2001 e 2008 foi Professora no Curso de Administração Pública da Faculdade de Direito na Universidade de Coimbra. Foi nomeada Assessora Política do Ministro da Saúde (2005-2008) e Conselheira para a Igualdade do Ministério da Saúde (2005-2008). Desde 2008, coordena a *Escola de Outono em Administração Pública* do INA em cooperação com a UE (Universidade de Évora) e a UTAD (Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro).

Instituto Nacional de Administração
 Palácio dos Marquês de Pombal
 2784-540 Oeiras
 Portugal
 Tel. +351 214 465 434
 Fax +351 214 465 478
maria.asensio@ina.pt
www.ina.pt

Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP)
 Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas,
 Pólo Universitário do Alto da Ajuda,
 Rua Almerindo Lessa,
 1300-663 Lisboa
 Portugal

Quadros

Quadro 1. Indicadores sociais baseados no rendimento

Indicadores	Definição
Incidência da pobreza: taxa de risco de pobreza (após as transferências sociais)	Proporção de agregados familiares cujo rendimento é inferior à linha de pobreza, sendo esta linha ou limiar estabelecido em 40%, 50% ou 60% do rendimento mediano por adulto equivalente calculado para toda a população. O rendimento por adulto equivalente é obtido dividindo o rendimento líquido de cada família pela sua dimensão em número de adultos equivalentes e o peso atribuído a cada membro da família (escala de equivalência modificada da OECD: peso de 1 para o primeiro adulto, 0,5 para os outros adultos e 0,3 para cada criança).
Intensidade da pobreza	Distância média entre o rendimento da população pobre e a respectiva linha de pobreza ou hiato médio de pobreza normalizado.
Severidade da Pobreza	Quadrado da distância média entre o rendimento da população pobre e a respectiva linha de pobreza ou quadrado do hiato médio de pobreza normalizado

	(implica atribuir maior peso aos indivíduos pobres mais afastados da linha de pobreza).
Desigualdade na distribuição de rendimento: a) Coeficiente de Gini b) Rácio S80/S20 c) Rácio S90/S10	a) Relação entre a proporção acumulada da população ordenada pelo nível de rendimento recebido e a proporção acumulada do rendimento total recebido por esta população. b) Rácio do rendimento total recebido pela população com os rendimentos mais elevados (S80 ou quintil superior) e do rendimento total recebido pela população com os rendimentos mais baixos (S20 ou quintil inferior) c) Rácio do rendimento total recebido pela população com os rendimentos mais elevados (S90 ou decil superior) e do rendimento total recebido pela população com os rendimentos mais baixos (S10 ou decil inferior)
Taxa de persistência da pobreza	Proporção de agregados familiares cujo rendimento é inferior à linha da pobreza no presente ano e pelo menos em dois dos três anos precedentes.

(Fonte: Atkinson, Marlier e Nolan, 2004:53; Alves, 2009:131)

Quadro 2. Indicadores sociais de emprego, educação e saúde

Indicadores	Definição
Coesão regional	Coefficiente de variação das taxas de desemprego ao nível das NUTS II
Taxa de desemprego de longa duração	Proporção de população em situação de desemprego prolongado (num período igual ou superior a um ano) relativamente ao total da população activa
Taxa de abandono escolar	Proporção da população com idade entre 18 e 24 anos que atingiu o nível 2 ou inferior, segundo a Classificação Internacional Normalizada da Educação, e que está fora do sistema de ensino e não está a frequentar formação nenhuma
Esperança de vida	Número de anos que um indivíduo pode esperar viver.

(Fonte: Atkinson, Marlier e Nolan, 2004:53)

Resumo

Para aumentar a coesão social e garantir a participação de todos os cidadãos e cidadãs na construção social das políticas públicas, devem existir as condições e mecanismos apropriados. Neste sentido, deve ser dada especial atenção às populações mais vulneráveis, entre elas, as pessoas em situação de exclusão social e pobreza.

O presente trabalho tem por objectivo efectuar uma reflexão das políticas públicas no combate à pobreza em Portugal. Para tal, em primeiro lugar são analisadas as principais estratégias políticas, através de quatro modelos explicativos básicos, a saber: modelo de oferta, modelo de procura, modelo histórico-materialista e modelo histórico-institucional. Em segundo lugar, é abordada a questão da medição da pobreza e de quais são os indicadores mais adequados para estimar a incidência, a intensidade e a severidade da pobreza, bem como para desenhar políticas públicas mais efectivas para a redução da mesma. A seguir, identificam-se os principais modelos de intervenção no combate à pobreza. Por último, é analisada a Estratégia Nacional para a Protecção Social e a Inclusão Social 2008-2010, que está ser implementada em Portugal, assinalando os aspectos positivos das medidas políticas adoptadas e algumas fragilidades identificadas.

Palavras-chave: políticas públicas; pobreza; inclusão social; plena cidadania; Portugal

Abstract

To improve social cohesion and guarantee the participation of all the citizens in the process of the social elaboration of the public policies the necessary conditions and mechanisms must be available. In this sense, special attention must be paid to vulnerable populations, in particular, to people at risk of poverty and social exclusion.

The aim of this paper is to analyze the public policies for combating poverty and social exclusion in Portugal. First, we analyze the main political strategies, through four basic explanatory models: the supply model, the demand model, the historical-materialist model and the historical-institutional model. Secondly, we tackle the issue of the measurement of poverty and what is the more appropriate set of indicators to make a better estimation of poverty incidence, intensity and severity, as well as to develop more effective public policies for reducing poverty. Afterwards, we identify the main models of public intervention in combating poverty. Finally, it is made a review of the National Strategy for Social Protection and Social Inclusion 2008-2010, which is being

implemented in Portugal. To this respect, the positive aspects of the political measures adopted are pointed as well as some weaknesses that have been identified.

Key-words: public policies; poverty; social inclusion; full citizenship; Portugal