

Alexandra Castro e Isabel Guerra (Coord.), Inês Amaro, Francisco Branco, Ana Oliveira, Marta Santos (2010), *Os Caminhos da Pobreza. Perfis e Políticas Sociais na Cidade de Lisboa*, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, Lisboa, 333 págs.

Alda Teixeira Gonçalves*

Esta pesquisa realizou-se num território concreto, o da cidade de Lisboa, onde as situações de pobreza e exclusão social atravessam o quotidiano de muitos cidadãos, que têm necessidade de recorrer a diversos serviços de apoio e aceder às políticas sociais públicas. Este é, portanto, um livro que possui contributos fundamentais para o aprofundamento do conhecimento sobre uma das facetas de Lisboa – as suas vulnerabilidades e algumas das respostas sociais disponíveis. Nele se cruzam duas perspectivas de abordagem da inclusão: a macro, que analisa e reflecte sobre as estruturas (de apoio/assistência/políticas públicas) e a micro, que se centra nos cidadãos (suas (in)capacidades de acção e recriação de estratégias).

O próprio título remete para uma diversidade de questionamentos em presença: quem são esses cidadãos que procuram os serviços de acolhimento da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa? Porque o fazem e que apoios recebem? Que relação possuem com o mercado de trabalho e com as respostas sociais? Ficarão para sempre dependentes desses apoios ou têm capacidade de autonomia?

Estas são questões centrais às quais a pesquisa desenvolvida pelo CET – Centro de Estudos Territoriais do ISCTE-IUL e pelo CESSS – Centro de Estudos de Serviço Social e Sociologia da FCH/UCP para a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML), procurou reflectir, analisar, explicitar respostas existentes e propor algumas recomendações.

O livro estrutura-se formalmente em torno de cinco pontos: os dois primeiros são de enquadramento teórico, reflectindo sobre uma dualidade problemática de grande relevância actual – *autonomia/recurso à assistência social* no contexto da modernidade reflexiva; o segundo ponto centra-se na “*dinâmica dos dispositivos de assistência social face*

ao crescimento dos riscos sociais e incerteza” (p. 22); no terceiro ponto, procede-se à caracterização dos utentes da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, enquanto no quarto se aprofunda qualitativamente a diversidade de perfis sociais dos utentes, através de alguns estudos de caso (trabalhadores pobres, desempregados, jovens fora do mercado de trabalho, idosos vulneráveis, indivíduos cujos problemas de saúde impedem a inserção laboral, domésticas em situação de pobreza e casos de desafiliação tendendo à exclusão) e, por último, em jeito de conclusão, são enunciadas reflexões e recomendações em torno de quatro eixos fundamentais: a redefinição e a necessidade de repensar as políticas sociais, a relação de ajuda e o significado da assistência para estes cidadãos.

Assume-se como objecto de estudo “*o processo de construção da autonomia dos utentes dos programas de assistência social no contexto de uma sociedade vulnerabilizante e de transformação dos processos de integração social.*” (p. 15)

A metodologia proposta assenta numa complementaridade de técnicas: i) a realização de um inquérito por questionário (abrangeu 600 indivíduos), com o objectivo de caracterização do perfil dos utentes; ii) realização de entrevistas biográficas (59), no contexto de estudos de caso; iii) utilização de uma bateria de indicadores, para análise das especificidades territoriais; e iv) utilização de *focus group* a peritos, dirigentes e técnicos da SCML, para clarificação dos contornos e limites do objecto de estudo.

Os capítulos teóricos, como se disse, discutem a dualidade pertinente da relação entre a *autonomia e recurso à assistência social*, num contexto marcado por mudanças societárias profundas e de reconfiguração do *welfare state*. Apoiando-se na

*Técnica Superior do Instituto da Segurança Social, IP, Gabinete de Planeamento/Núcleo de Estudos e Conhecimento. Contacto: alda.m.goncalves@seg-social.pt

perspectiva de Soulet (2006) e na linha de outros autores franceses¹, a autonomia é entendida de forma abrangente, ultrapassa a dimensão económica para exigir que cada indivíduo possua uma capacidade activa de integração social que se vai (re)construindo no decurso das diferentes etapas da sua vida. A noção de responsabilidade do sujeito está subjacente a este entendimento.

Assim surge o recurso à assistência social e, por essa via, às políticas sociais públicas, como revelador de vulnerabilidades, quer pelas situações de pobreza e exclusão social, quer por efeito de rupturas no trabalho, familiares ou fragilidades decorrentes do agravamento da saúde e/ou resultantes de uma acumulação de vários eventos geradores de trajetórias descendentes. Conclui-se então que o recurso à assistência social é a revelação “*de um bloqueio dos capitais experienciais e disposições requeridas para um agir individualizado*” (p. 22) e que, no contexto da investigação, também foi relevante analisar a *performance* dos dispositivos de assistência social (duplamente: ao nível dos apoios materiais e da adequação do designado “*acompanhamento*” de proximidade).

Nesta sequência, no ponto 2, efectua-se uma interessante reflexão sobre os regimes de assistência social e a sua capacidade de regulação das situações de pobreza e exclusão, recorrendo ora a perspectivas analíticas, ora a resultados de outros estudos empíricos. Revelam-se as clássicas diferenças entre os regimes de assistência social da Europa do Sul “*mais apertados*”, contemplando utentes com perfis mais ligados à marginalidade e exclusão e os regimes de assistência mais abertos, cujos beneficiários possuem perfis mais heterogéneos.

Outra dimensão importante considerada foi o tempo de duração das designadas “*carreiras de assistência dos beneficiários*” e, neste âmbito, constataram-se distinções entre regimes orientados pela “*necessidade*”, sem grande definição temporal – em geral mais selectivos e pouco generosos, nos quais as carreiras dos beneficiários são mais longas – e regimes baseados na noção de “*direito a um rendimento mínimo*”, com duração previamente delimitada. Neste último caso de regimes de menor duração, alguns estudos estabelecem relação com:

“*i) o efeito do sistema de «deveres dos beneficiários»; ii) o efeito «recursos de apoio à saída da assistência social» e ainda iii) o efeito de «pressão para a saída dos beneficiários da assistência» desenvolvido pelos trabalhadores sociais e pela administração social (...)*” (p. 25).

Observa-se que quem tem poder de atribuição das medidas possui critérios valorativos diferenciados pois “*nuns casos pode prevalecer uma «lógica de prevenção» da passividade e dependência dos beneficiários dos programas de assistência social, enquanto noutros funciona uma «lógica de merecimento» questionando-se até que ponto os beneficiários em idade activa e com capacidade de trabalho são totalmente merecedores de ver reconhecido o seu direito a receber prestações assistenciais, tendendo neste caso a impor-se a existência de uma contrapartida.*” (pp. 27-28)

Esta “*contrapartida*”, presente em vários programas de emprego, formação e/ou outros, pode ser ambígua e constituir mais uma forma de controlo e ocupação dos beneficiários do que efectiva integração ou inserção sócio-profissional. Contudo, nesta pesquisa é assumido o interesse pelo efeito que a contrapartida pode ter quer na melhoria das condições de vida, quer nas capacidades de autonomia dos beneficiários, remetendo também para uma análise da “*qualidade das medidas de activação*”. Nesta sequência se entende o relevo dos “*regimes locais de inserção*” e as relações que se estabelecem entre instituições, instâncias político-administrativas e actores.

Na linha das pesquisas francesas, os autores propõem uma análise da “*relação intersubjectiva dos beneficiários com as instituições de administração social mediada pelos profissionais de referência do acompanhamento social, chegando a três ideais-tipo: i) Fazer prova da sua autonomia (...), ii) A negociação do estatuto de assistido (...), e iii) A autonomia como uma obrigação e um constrangimento (...)*” (pp. 33-34)”

Por seu lado, no ponto 3 efectua-se a caracterização sócio-demográfica dos utentes da SCML, dando conta dos resultados obtidos através dos questionários. E os principais traços dos beneficiários que recorrem aos “*regimes locais de*

¹ Cf. Nicolas Duvoux (2009), *L'Autonomie des Assistés, Sociologie des Politiques d'Insertion, Le Lien Social*, Puf, Paris. Obra na qual o próprio título remete desde logo para a discussão paradoxal que liga autonomia e assistência.

inserção”, em Lisboa, confirmam situações de profunda vulnerabilidade à pobreza. Sintetizando: são predominantemente mulheres em idade activa, com idade média de 50 anos e cerca de ½ têm entre 25-54 anos. Eram 19,8% os que estavam empregados quando inquiridos, enquanto 42,5% estavam desempregados, observando-se uma taxa de desemprego da população em idade activa de 57,3%; 30% eram idosos reformados. Apresentam baixos níveis de escolaridade: mais de 60% não têm o 1.º Ciclo sequer e apenas 2,6% tinham o Ensino Secundário. A par, denotam grande desqualificação profissional, observando-se nos de idade activa “*uma relação estatisticamente significativa entre os níveis de escolaridade e o afastamento do mercado de trabalho.*” (p. 41)

Verifica-se, assim, um perfil tripartido de utentes/beneficiários: um grupo de desempregados em idade activa (57,3%), um grupo de população idosa reformada (cerca de 30%) e outro grupo de activos sem estabilidade e remuneração suficiente para conseguir manter autonomia económica (20%).

No que respeita à estrutura familiar, constata-se um predomínio das pessoas que vivem sós (33,7%), cerca de 2/3 são mulheres, sobretudo desempregadas e reformadas; em seguida, famílias nucleares com filhos (23,3%) – titulares predominantemente mulheres; famílias nucleares sem filhos (14,8%) e famílias monoparentais femininas (12,1%).

É uma população maioritariamente portuguesa e a residir em habitação social, denotando-se um contexto familiar caracterizado pela reprodução geracional de situações de pobreza.

Assim, não é de estranhar que se conclua, como diversos estudos sobre Portugal ou outros países europeus que, ainda que se verifique uma inserção pelo trabalho na maioria da população activa, as vulnerabilidades em questão fazem com que tal inserção seja insuficiente para garantir a autonomia económica.

Prossegue a análise detalhada dos resultados obtidos, com ilustrações gráficas a ler com atenção, importando, contudo, referir que teria sido interessante, através de indicadores de fontes secundárias, efectuar uma comparação com a caracterização dos residentes na cidade e perceber aproximadamente o peso dos utentes (pobres) da SCML nos habitantes de Lisboa.

Quanto aos estudos de caso (ponto 4), permitiram um aprofundamento analítico da diversidade

de perfis mais vulneráveis, incidindo nas causas das situações de pobreza e as relações com a assistência prestada pela SCML. Tal aprofundamento centrou-se em três eixos de análise: as “*condições objectivas de existência*” (pertença dos indivíduos face ao mercado de trabalho e a rede sociais); as “*dinâmicas subjectivas dos sujeitos*” (competências e disposições tendentes à dependência e/ou activação face às medidas de protecção social) e a “*duração da relação dos sujeitos com os serviços de protecção social*” (p. 145).

Os perfis seleccionados foram os seguintes: entre os utentes que exercem profissão – os desempregados, incluindo jovens (entre 18-34 anos) fora do mercado de trabalho; entre os que estão inseridos no mercado de trabalho – os trabalhadores pobres; entre os idosos vulneráveis – os que vivem sós e outros que vivem com outros elementos (de família ou não); indivíduos com problemas de saúde que os impedem de exercer actividade profissional – pessoas com handicap físico e com problemas psíquicos/mentais; entre os desafiliados, encontram-se ex-reclusos, sem-abrigo, toxicodependentes e jovens delinquentes; por último, entre as mulheres domésticas com idade activa – as que têm dependentes a cargo, as que nunca trabalharam e as que deixaram de trabalhar após o casamento ou maternidade.

Nesta sequência vale a pena ler os “*retratos sociais*” ilustrativos que para estes perfis dão conta de quotidianos nos quais, entre outras dimensões, a inserção pelo trabalho se revela “*insuficiente como garante da subsistência*”, a “*ausência de família como um factor de vulnerabilidade precoce*” (pp. 152-153), situações em que há percursos laborais que agravam vulnerabilidades e as relações com a assistência se revelam fundamentais para os utentes. As “*sociabilidades e redes de suporte*” os “*recursos, visões de futuro, projectos e aspirações*” (pp. 163-164) são outras dimensões em referência cuja complexidade, diversidade e cambiantes se vão revelando para cada um dos perfis, através da investigação.

O ponto 5, avança com propostas reflexivas e recomendações a demonstrar a importância da investigação sociológica para a acção. São apresentadas três conclusões gerais assentes na premissa de que os indivíduos estão inserido em “*situações*” e “*contextos*” nos quais agem e sobre os quais possuem percepções que claramente interferem nas respectivas acções.

Uma primeira conclusão revela que o complexo

jogo da inclusão radica numa “*articulação entre capacidades e as oportunidades sociais que se traduzem pela definição de estratégias pessoais que consideram simultaneamente o conjunto de competências e capacidades de cada um e as condições e obstáculos oferecidos pelos níveis comunitários e/ou societários*” (p. 286). Nesta sequência, a segunda remete para a grande diversidade de modos de viver as vulnerabilidades sociais e a terceira relembra que estes beneficiários, residentes de Lisboa, vivem em situações de extrema pobreza material (85% possuem rendimentos inferiores ao limiar de pobreza, que era de €406,00 por adulto equivalente), possuem trajectórias de vida marcadas pela pobreza e privação desde a infância.

Em síntese, recomenda-se uma leitura atenta para melhor se compreender a complexidade patente na grande diversidade de perfis vulneráveis dos utentes da SCML, marcados pela diversidade de percursos de vida e de formas de autonomia e dependência. Para melhor compreender a importância e o significado securizante que os utentes atribuem à assistência social/apoio/ acompanhamento que a SCML presta substituindo-se e/ou complementando a intervenção da Segurança Social em Lisboa.

Quanto às recomendações destaque-se de forma genérica a necessidade de promoção de um debate alargado a outras instituições, Ministérios

e sociedade civil, animado pela SCML no sentido de “*repensar as políticas sociais*” e ancorado em dois factores estruturais fundamentais da sociedade actual: atender aos crescentes impactos da crise económica e ao evidente envelhecimento da população.

Tal debate não pode esquecer as políticas de formação e emprego, nem medidas emblemáticas como o Rendimento Social de Inserção² e o Complemento Solidário para Idosos, nem tão pouco os impactos do envelhecimento e o crescente empobrecimento dos utentes da SCML, incluindo a definição de “*políticas locais de saúde*” e a mobilização de um “*voluntariado empresarial*” para a integração no mercado de trabalho de desempregados e jovens à procura do primeiro emprego.

Todas estas pistas conduzem a uma diversidade de reflexões, nomeadamente à seguinte: será que a diversidade de instituições/entidades com responsabilidade no combate à pobreza constroem reais “oportunidades” de autonomia e capacitação para a inclusão dos beneficiários das políticas sociais que implementam ou privilegiam a reprodução das suas actividades, inscrevendo-se numa dupla “lógica de necessidade”?

Eis um diagnóstico complexo, aprofundado, multifacetado e muito actual dos caminhos que a pobreza tece, nomeadamente na cidade de Lisboa.

² Com efeito, os estudos do Prof. Carlos Farinha têm demonstrado que o RSI vem “*reduzindo a severidade da pobreza não coloca os cidadãos acima do limiar de pobreza (...)*” (p. 287). Neste sentido, importa repensar não só os impactos da vertente prestacional da medida, como os da vertente programa de inserção, nomeadamente em termos de possibilidades de inserção no mercado de trabalho.