

A Pobreza e a Exclusão Social: Teorias, Conceitos e Políticas Sociais em Portugal

Eduardo Vítor Rodrigues
Florbela Samagaio
Hélder Ferreira
Maria Manuela Mendes
Susana Januário

Introdução

O presente artigo pretende efectuar, num primeiro momento, uma resenha teórica enquadradora dos fenómenos da pobreza e exclusão social, que permita traçar a evolução dos conceitos e das análises teóricas em torno destas problemáticas.

Em seguida, proceder-se-á à análise da evolução histórica da legislação produzida em Portugal, fundamentalmente a partir de meados da década de 80, no âmbito da protecção social em quatro áreas distintas: Saúde, Habitação, Família e Justiça, com especial enfoque na protecção de menores em risco. A produção legislativa nestas áreas pode assumir-se como um conjunto de políticas de intervenção nos fenómenos da pobreza e exclusão social. Pretende-se, pois, caracterizar a evolução legislativa nestas áreas, assim como explicitar as principais tendências e eixos evolutivos da legislação produzida em cada um dos domínios.

As fontes principais para a recolha dos diplomas foi a base de dados de legislação *Datajuris* e os próprios Diários da República, posteriormente cruzados com a análise documental e bibliográfica efectuada.

Este artigo resulta de uma primeira fase do projecto "Competitividade e Exclusão Social: as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto", da respon-

sabilidade do Instituto de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, do CIES/ISCTE/UNICS e do DINÂMIA/ISCTE/UNICS, financiado pelo programa Praxis XXI, fase que consistiu na análise documental. A abordagem das políticas sociais aqui patente não é tão exaustiva, sendo complementada com o tratamento a três outros domínios (segurança social, emprego e educação), que serão abordados num posterior artigo a ser publicado brevemente na revista "Sociologia — Problemas e Práticas".

1. A problemática da Pobreza e da Exclusão Social: breve abordagem teórica

Pobreza e exclusão social

A utilização do conceito de exclusão social é relativamente recente, sendo a sua abordagem dificultada pela difusão que vai tendo nos vários discursos, nomeadamente nos meios políticos e intelectuais. Com efeito, à medida que a noção de exclusão se generaliza e a sua utilização se torna mais comum e consensual, ela torna-se também mais fluída e, por vezes, equívoca enquanto conceito científico. Por esta razão, torna-se pertinente construir uma abordagem que resulte numa definição mais completa e operacionalizável. Considerando que a desigualdade é um princípio inerente a qualquer forma de estruturação social, torna-se legítimo esperar diferentes capacidades de articulação e de acumulação de recursos (materiais e sociais) por parte dos actores pertencentes a uma dada sociedade. A exclusão surge com a agudização das desigualdades (indissociável dos mecanismos de produção destas), resultando numa dialéctica de oposição entre aqueles que efectivamente mobilizam os seus recursos no sentido de uma participação social plena e aqueles que, por falta desses mesmos recursos (recursos que ultrapassam a esfera económica, englobando ainda aqueles que derivam dos capitais cultural e social dos actores sociais), se encontram incapacitados para o fazer. A exclusão resulta, então, de uma desarticulação entre as diferentes partes da sociedade e os indivíduos, gerando uma não-participação num conjunto mínimo de benefícios que definem um membro de pleno direito dessa sociedade — inerente à figura dos excluídos — opondo-se claramente à noção de integração social (CIES/CESO I&D, 1998; Capucha, 1998).

A exclusão configura-se como um fenómeno multidimensional, como um fenómeno social ou um conjunto de fenómenos sociais interligados que contribuem para a produção do excluído. Coexistem, ao nível da exclusão,

fenómenos sociais diferenciados, tais como o desemprego, a marginalidade, a discriminação, a pobreza, entre outros.

Acresce o facto de a exclusão ter um carácter cumulativo, dinâmico e persistente, encerrando no seu núcleo processos de reprodução (através da transmissão geracional) e evolução (pelo surgimento de novas formas), que garantem as suas vias de persistência, constituindo simultaneamente causa e consequência de múltiplas rupturas na coesão social, implicando manifestações de dualismos e de fragmentação social.

Numa acepção sociológica, a exclusão é produto de um défice de coesão social global, não se reduzindo a fenómenos individuais nem a simples agregações de situações (Lamarque, 1995). A sociologia contemporânea tende a privilegiar a compreensão *a contrario* dos mecanismos da coesão social (Xiberras, 1996), ou seja, atribui-se prioridade ao estudo da ruptura e não da coesão *per se*. Porém, fazendo uma breve incursão histórica, os sociólogos do século XIX atentaram privilegiadamente nos mecanismos de exclusão social. Relembre-se a distinção estabelecida por Émile Durkheim entre solidariedade mecânica e orgânica. Vários autores debateram esta mesma temática, nomeadamente, entre outros, F. Tönnies e G. Simmel.

Numa situação de exclusão verifica-se uma acentuada privação de recursos materiais e sociais, arrastando «*para fora ou para a periferia da sociedade*» todos aqueles que «*não participam dos valores e das representações sociais dominantes*» (Fernandes, 1995: 16). O excluído encontra-se fora dos universos materiais e simbólicos, sofrendo a acção de uma espiral crescente de rejeição, que culminará na incorporação de um sentimento de auto-exclusão.

A nível simbólico «*tende a ser excluído todo aquele que é rejeitado de um certo universo simbólico de representações, de um concreto mundo de trocas e transacções sociais*» (Fernandes, 1995: 17). Esta dimensão da exclusão assume-se pela transformação da identidade do indivíduo, inevitavelmente marcada por um sentimento de inutilidade, ligado à sua própria incapacidade de superar os obstáculos e os processos que provocam e/ou acentuam a sua exclusão.

Nas sociedades modernas ocidentais, contudo, pobreza e exclusão reforçam-se mutuamente. A exclusão do mercado de trabalho gera pobreza e esta impede o acesso a bens e serviços socialmente relevantes (habitação, saúde, lazer). Um excluído será aquele que não consegue configurar uma identidade (social) no trabalho, na família ou na comunidade. Torna-se um excluído das relações sociais e do mundo das representações a elas asso-

ciadas. Assim, «(...) *os excluídos não constituem uma ordem, uma classe ou um corpo. Eles indicam, antes, uma falta, uma falha do tecido social*» (Rosanvallon, 1995: 204).

A exclusão social evoca uma fractura nos laços entre o indivíduo e a sociedade, propiciando uma quebra na própria unidade social. Com efeito, a pobreza e a exclusão aparecem, não poucas vezes, associadas ao surgimento de "classes perigosas" ou "marginais", que põem em causa a estabilidade e a normalidade sociais e que interessará acantonar, do ponto de vista político, para melhor controlar.

Desta forma, os processos de exclusão traduzem a acumulação das deficiências ou insucessos em várias esferas sociais, assumindo igualmente a forma de uma ruptura dos laços simbólicos (Xiberras, 1996). A configuração da exclusão está estritamente ligada à desintegração social (quebra de laços de solidariedade e risco de marginalização), à desintegração do sistema de actividade (associada às mutações económicas) e à desintegração das relações sociais e familiares (aparecimento de novos tipos de estruturas familiares mais vulneráveis à exclusão — famílias monoparentais — e enfraquecimento das redes de entajuda familiares, de vizinhança e comunitários).

Esta noção remete para a crise estrutural que abala os fundamentos das sociedades dos nossos dias, a sua origem tem que ser procurada nos mecanismos estruturadores do funcionamento das sociedades modernas. Com efeito, acentua e dá conta do défice de coesão social, assumindo os contornos de uma ameaça colectiva, que marca as sociedades hodiernas.

A pobreza é uma das dimensões, talvez a mais visível, da exclusão social. Empiricamente, a utilização difusa do termo exclusão social tende, em alguns discursos, a substituir o de pobreza (Almeida *et ai*, 1994). A exclusão social, enquanto conceito com relevância teórica no campo da Sociologia, substituiu o conceito de pobreza no debate social dos finais dos anos 80, querendo acentuar aspectos mais complexos do que o das condições meramente económicas de vida. Para José A. Pereirinha há, no entanto, uma distinção conceptual necessária para a apreensão do fenómeno: «o *conceito de pobreza, analisado enquanto situação de escassez de recursos de que um indivíduo, ou família, dispõem para satisfazer necessidades consideradas mínimas, acentua o aspecto distributivo do fenómeno (a forma como os recursos se encontram distribuídos entre os indivíduos e/ou famílias na sociedade). Já o conceito de exclusão social acentua os aspectos relacionais do fenómeno, quando encaramos este conceito enquanto situação de inadequada integração social*» (Pereirinha, 1992: 170).

A evolução do conceito de pobreza (Costa, 1984)¹ reflecte em parte os diferentes contributos destas abordagens, evidenciando uma progressiva desmultiplicação do conceito em várias dimensões que procuram enquadrar novas realidades associadas à pobreza. Neste sentido, surgiram dicotomias no conceito de pobreza que nos dão conta da multiplicidade de significados que pode assumir — pobreza absoluta/relativa, pobreza objectiva/subjectiva, pobreza tradicional/nova pobreza, pobreza rural/urbana, pobreza temporária/pobreza duradoura.

A pobreza absoluta baseia-se na noção de necessidades básicas, estando em causa várias dimensões inerentes à noção de recursos (rendimentos, bens de capital, benefícios em espécie associados ao trabalho, etc), enquanto que a pobreza relativa remete para a análise da pobreza face aos padrões sociais em geral. Nesta dicotomia está presente uma relação de complementaridade e não de antagonismo.

A pobreza objectiva baseia-se num padrão de referência (frequentemente corporizado na construção de um limiar de pobreza) que tipifica as situações de pobreza, permitindo caracterizar objectivamente os pobres. No caso da pobreza subjectiva são as representações da pobreza construídas pelos actores e grupos sociais que estão em causa, introduzindo a dimensão da percepção e perspectiva subjectiva da pobreza (Costa, 1984)².

A pobreza tradicional está associada a uma situação crónica, geralmente localizada no mundo rural, que enquadra um estatuto inferior e desvalorizado. A nova pobreza está directamente relacionada com as reestruturações económicas e tecnológicas e com os seus efeitos no sistema produtivo, expressos nomeadamente no crescimento do desemprego estrutural e na precariedade do emprego.

A oposição pobreza rural/pobreza urbana traduz formas de exclusão espacial que encerram dois *locus* diferenciados. A primeira traduz-se como uma escassez básica de recursos, proveniente da baixa produtividade agrícola e pela falta de actividades económicas alternativas, agravada por uma

¹ Segundo Bruto da Costa, no passado, a noção de pobreza passava pelos rendimentos familiares e pelas necessidades de sobrevivência.

² Em conexão com esta dicotomia encontram-se as noções de pobreza total e pobreza parcial. Segundo Bruto da Costa, a pobreza total existe quando as famílias e as pessoas estão, para todos os indicadores (recursos), abaixo do limiar convencional. A pobreza parcial verifica-se quando as famílias e as pessoas estão, para alguns indicadores (recursos) em causa, abaixo e/ou acima do limiar convencional.

alta dependência face às prestações da segurança social por parte de uma população maioritariamente idosa. No meio urbano, a pobreza reveste formas mais visíveis e extremas de exclusão. A pobreza urbana afecta diversos grupos sociais, reflectindo problemas associados a baixos rendimentos e desemprego, à falta de qualificações (e à incapacidade de as desenvolver), à precariedade de emprego, às situações de doença ou de problemáticas sociais diversas (toxicodependência, alcoolismo, deficiência, etc), às pressões subjacentes aos processos de urbanização, estando estas associadas a mecanismos de discriminação e de segregação espacial.

Podemos acrescentar a esta dicotomia uma outra manifestação da exclusão espacial, a pobreza suburbana. O espaço suburbano é afectado por problemas sociais emergentes que, pela sua proximidade ao meio urbano, apresenta contornos semelhantes às problemáticas vivenciadas neste, tais como o consumo e tráfico de droga, a prostituição, a delinquência, etc. As zonas suburbanas caracterizam-se por uma forte dependência em relação aos centros urbanos, nomeadamente ao nível do mercado de trabalho. A pressão demográfica, associada à estrutura económica, implicam uma forte procura de habitação que tem consequências ao nível do uso dos solos, originando formas de desordenamento territorial, o que se traduz em carências de infraestruturas, com incidências concretas na qualidade de vida e no meio ambiente.

Finalmente, distinguimos pobreza temporária de pobreza duradoura, estando a primeira relacionada com fluxos de saída e entrada na pobreza, de carácter temporário, delimitados no tempo; a segunda noção remete para a reprodução social e para o processo cíclico da reprodução da pobreza. Actualmente, constata-se a existência de relações contratuais laborais que reflectem um enfraquecimento dos vínculos que lhes estão subjacentes, aumentando o risco de surgirem situações de pobreza temporária. Ao ser conferido um carácter permanente à precariedade no trabalho, o risco de vivenciar situações duradouras de pobreza é maior. O desemprego, por seu turno, quando se configura como estrutural (de longa duração) contribui igualmente para potenciar o surgimento de uma pobreza duradoura.

No entanto, estes conceitos não se confundem. Em torno da pobreza enquanto fenómeno social surgem diferentes abordagens teóricas, nomeadamente a sócio-económica e a culturalista.

Na abordagem sócio-económica associa-se a pobreza a uma situação de privação resultante da insuficiência de recursos económicos, relacionando-a com as noções de subsistência e de necessidades básicas. Os estudos

efectuados no âmbito desta tradição enfatizam os conceitos de pobreza absoluta e pobreza relativa, limitando-se a descrever, na óptica de Luís Capucha (1992), situações e categorias mais vulneráveis à pobreza, privilegiando a utilização de metodologias extensivas e segmentadas por dimensões da realidade.

A abordagem culturalista centra-se no carácter antropológico de comunidades, famílias e indivíduos e no conceito de cultura de pobreza. Privilegiam-se as relações interindividuais, as representações e práticas sociais, as estratégias de vida, a organização familiar, os padrões de consumo e os sistemas de valores que configuram modos de vida diferenciados afectos à vivência da pobreza, que frequentemente se transmitem intergeracionalmente (Ferreira, 1997; CIES/CESO I&D, 1998). Nesta tradição de análise faz-se recurso a técnicas qualitativas, realizando-se preferentemente micro-análises de comunidades, famílias ou biografias individuais. Por outro lado, introduziu-se na análise dos modos de vida dos pobres, as dimensões simbólica e espacial do fenómeno de pobreza (Capucha, 1992: 12-13 e 32). Na actualidade, é consensual a ideia de que a pobreza não representa apenas a insuficiência de recursos económicos.

O conceito de exclusão social enquadra algumas das dimensões retratadas na evolução do conceito de pobreza. Concebe-se a pobreza como um dos fenómenos integrantes da exclusão social, sendo aquela mais uma forma do que um resultado desta última, uma vez que a exclusão abrange formas de privação não-material, ultrapassando a falta de recursos económicos. A ausência ou insuficiência de recursos sociais, políticos, culturais e psicológicos é enquadrada teoricamente pelo conceito de exclusão social.

Contudo, ambos os fenómenos divergem entre si. Uma das principais diferenças entre os dois reporta-se às modalidades de identificação. Segundo Lamarque (1995), é fácil identificar as situações de pobreza, tendo por referência um *standard* mínimo em termos de rendimentos e nível de vida. A exclusão, por seu turno, é um processo mais complexo em que causas e consequências aparecem entrelaçadas entre si, não sendo um processo redutível a situações de carência/escassez em termos de recursos patrimoniais individuais ou globais. Enquanto que a pobreza é sobretudo um processo estático (um "estado"), a exclusão é um processo dinâmico, associado a uma trajetória que conduziu à marginalização, presenciando-se a acumulação de *handicaps* vários (rupturas familiares, carências habitacionais, isolamento social, etc). A exclusão recobre situações de precariedade e situações de risco, não sendo, assim, um fenómeno marginal. É antes um fenómeno que afecta cada

vez mais indivíduos, nomeadamente indivíduos provenientes de um leque cada vez mais amplo de grupos sociais.

Nas sociedades actuais, o debate não se centra mais sobre o carácter desigualitário da sociedade e sobre o fenómeno da pauperização que lhe é inerente (fenómeno que não se pode dissociar da industrialização), não porque as desigualdades tivessem desaparecido, mas porque esses argumentos já não se afiguram pertinentes para explicar os fenómenos de ruptura e de crise identitária que trespassam e caracterizam os processos de exclusão. A noção de exclusão ultrapassa a de desigualdade, conferindo-lhe um outro sentido, assente não na oposição de interesses entre grupos sociais, mas essencialmente sobre a fragilidade, fundada na ausência de reivindicações organizadas e de movimentos com potencialidades ao nível do reforço da coesão identitária das populações menos favorecidas (Paugam (dir.), 1996: 15).

A análise das categorias sociais desfavorecidas está relacionada com os conceitos de pobreza e de exclusão social. À vivência da exclusão social encontram-se associadas situações diferenciadas, pelo que se torna possível falar de tipos de exclusão social. Estes são caracterizados por um peso desigual dos diversos *handicaps* (exclusão do mercado de trabalho ou precariedade de inserção no mesmo, baixos níveis de rendimentos, carências habitacionais, baixa escolarização e reduzidas qualificações, fraca participação social e política, etc); aquele que reúne maior preponderância contribui para nomear o tipo de exclusão. Assim, pode falar-se em exclusão económica, social, cultural, etc. (Costa, 1998).

A acumulação de *handicaps* aumenta a vulnerabilidade de determinadas categorias sociais a situações de pobreza e exclusão social, tornando-as socialmente mais visíveis. A identificação dos *handicaps* pressupõe um (re)conhecimento das circunstâncias que permitem considerar um grupo ou uma categoria como socialmente desfavorecida. Será importante delimitar a amplitude destas circunstâncias, ou seja, saber se estas estão apenas relacionadas com a esfera do trabalho (ausência de condições de entrada ou permanência no mercado de trabalho) ou com um conjunto vasto de questões sociais, políticas e culturais que contribuem para emergência de situações de desfavorecimento (CIES/CESO I&D, 1998).

O desfavorecimento traduz-se, assim, por diversos graus consubstanciados em posições sociais diferenciadas. A análise da vulnerabilidade à pobreza e à exclusão social implica uma dimensão subjectiva que englobe, quer o sentido dado pelas populações caracterizadas como desfavorecidas às

suas vivências, quer os modos de adaptação das mesmas aos constrangimentos situacionais que as rodeiam (CIES/CESO I&D, 1998).

A abordagem das representações dos actores pressupõe que os agentes sociais possuam uma margem de autonomia que lhes permita interiorizar, recusar ou negociar a definição do seu estatuto (Paugam, 1991). Por seu turno, estas representações são, na sua constituição, objecto de um processo de etiquetagem e de estigmatização que as reforça³. As dificuldades de integração social são acrescidas pela incapacidade destas categorias sociais superarem o processo de etiquetagem que as identifica como desfavorecidas.

Definir as categorias sociais desfavorecidas é considerar a sua particular vulnerabilidade a situações de pobreza, pelo facto de ocuparem os lugares inferiores no espaço das posições sociais e que tornam difícil o acesso de uma parte significativa dos indivíduos que as compõem à condição de cidadania plena e à integração no mercado de trabalho (CIES/CESO I&D, 1998).

É possível identificar, não só as categorias clássicas, como também novas categorias sociais vulneráveis à exclusão social, devido à exposição diferenciada aos diversos *handicaps*, traduzindo-se na emergência de modos de vida e culturas específicas.

As categorias sociais desfavorecidas tradicionais são constituídas por (CIES/CESO I&D, 1998):

- idosos, nomeadamente os marcados pela insuficiência de recursos económicos derivada das baixas pensões, pela solidão e pela desintegração familiar;
- camponeses pobres, caracterizados pela difícil rentabilidade de uma actividade tradicional;
- assalariados possuidores de fracas qualificações e baixas remunerações.

Por seu turno, as novas categorias sociais desfavorecidas incluem (CIES/CESO I&D, 1998):

- desempregados de longa duração, cujas dificuldades de reinserção no mercado de trabalho se devem, total ou parcialmente, à posse de quali-

³ A tipologia de beneficiários dos serviços de acção social definida por Paugam e utilizada para operacionalizar o conceito de desqualificação social considera este processo de etiquetagem e a diversidade de estatutos que definem as identidades pessoais e os sentimentos subjectivos da situação vivenciada: intervenção pontual (os fragilizados); intervenção regular (os assistidos) e infra-intervenção (os marginais).

ficações baixas ou obsoletas, estando assim, não só privados da fonte de rendimentos, mas também de um dos vínculos mais importantes de ligação à sociedade e à rede de relações interpessoais que o emprego proporciona (Costa, 1998);

— grupos étnicos e culturais minoritários, cuja vivência é frequentemente associada à precariedade das condições de vida; em consequência, a formação das identidades étnicas pode ser perspectivada como parte de um processo de racização e de etnicização em que as categorias de raça e etnia são explicitamente invocadas para legitimar processos de inclusão, exclusão, discriminação, inferiorização, exploração, "agressão" verbal ou até mesmo violência física (Mendes, 1998: 219).

— famílias monoparentais com privação de recursos económicos, indutores de situações de pobreza;

— pessoas com deficiências, marcadas por uma baixa capacidade (e oportunidade) de emprego, uma acentuada dependência social e familiar e uma difícil integração social;

— jovens em risco, toxicodependentes e ex-toxicodependentes, detidos e ex-reclusos, excluídos das principais instituições sociais, tais como a família, a escola, o trabalho, etc;

— sem-abrigo, uma categoria heterogénea em si mesma, baseada em diversas causas possíveis: a toxicodependência, o alcoolismo, a ruptura familiar, a deficiência, etc. (Costa, 1998);

— trabalhadores da economia informal ou trabalhadores que desenvolvem actividade sob a forma de emprego precário, cuja vulnerabilidade à pobreza e à exclusão social é latente.

A estas categorias acrescentam-se ainda:

— mulheres, pela discriminação a vários níveis;

— jovens à procura do primeiro emprego, nomeadamente os que não possuem formação e qualificações profissionais;

— indivíduos com doenças crónicas, cuja debilidade física dificulta o exercício de uma profissão;

— beneficiários do Rendimento Mínimo Garantido, que poderão constituir em si mesmos uma categoria transversal que enquadrará algumas situações acima mencionadas, embora seja a insuficiência de recursos o principal factor constitutivo desta categoria.

A diversidade de condições objectivas de existências das diferentes categorias sociais desfavorecidas *«cruza-se com a diversidade de referências culturais, sistemas valorativos e representações sociais que os indiví-*

duos e as famílias constróem e reproduzem, configurando-se, assim, um conjunto de modos de vida cuja apreensão é indispensável para a compreensão da pobreza e da exclusão social em Portugal» (Capucha, 1998: 229). Em suma, importa lembrar que as diversas categorias sociais desfavorecidas apresentam diferentes *handicaps* e graus de desfavorecimento, que condicionam a sua vulnerabilidade e contribuem para a produção e reprodução de uma identidade heterogénea, consubstanciada em modos de vida distintos, pelo que a sua definição terá de evidenciar a realidade complexa que objectivamente constituem.

Trabalho, emprego, desemprego

A pertinência da distinção entre os conceitos de trabalho, emprego e desemprego advém do facto de estes se assumirem como aspectos centrais no que diz respeito às problemáticas da exclusão social e da integração/inserção social.

Na génese de grande parte das realidades de exclusão social podemos encontrar situações de falta ou precariedade de emprego, por exemplo, nos casos associados com a denominada economia subterrânea, oculta ou informal ⁴ (Andrade, 1989), que constituem o passo inicial despoletador dos processos e mecanismos inerentes à exclusão.

Com a intenção de contrariar estes processos e mecanismos é cada vez maior a preocupação política no sentido de promover acções de incentivo ao emprego (fomentando a sua estabilidade e a criação de novas formas de emprego) e de combate ao desemprego. A inserção social passa, frequentemente, por políticas sociais direccionadas para a área do emprego/desemprego, razão pela qual se revela fundamental uma análise sobre a tríade de conceitos trabalho/emprego/desemprego.

A definição do conceito de trabalho permite-nos observar um conjunto de realidades mais complexas que, em última instância, reflectem a própria polissemia do conceito.

Em termos de definição macro, o trabalho é analisado como uma actividade de transformação socialmente organizada, através da qual o homem se transforma e se produz a si próprio (Kumar, 1984: 7). Nas palavras de Kitwood, «*o trabalho pode ser analisado como o exercício de um poder pessoal na transformação construtiva do mundo: uma expressão de indi-*

⁴ Actividade económica não observada e não registada pelo aparelho administrativo.

vidualidade, um realce do sentido de estar vivo e o mais poderoso dos laços sociais para além da família» (Kumar, 1984: 8) [tradução nossa].

Numa dimensão de menor amplitude, o trabalho é associado ao desempenho de uma actividade que produz dispêndio de energia com o intuito de produzir bens e serviços de valor para os outros ⁵ (Fox e Hesse-Biber, *cit. in* Hall, 1994), ao qual corresponde necessariamente uma contrapartida em dinheiro, bens ou serviços (Auster, 1996).

No entanto, as definições apresentadas são ainda omissas em casos como o de trabalho voluntário, em que a lógica económico-material subjacente à contrapartida do trabalho se encontra ausente, pelo que se torna necessário considerar a dimensão da percepção individual do trabalho, independentemente do que produz ou da natureza da contrapartida que lhe está associada, uma vez que esta pode não ser necessariamente material, mas de ordem simbólica, psicológica e/ou social ⁶ (Hall, 1994: 5).

Uma definição mais globalizante de trabalho é apresentada por Blanch, enquanto «conjunto de actividades humanas, retribuídas ou não, de carácter produtivo ou criativo que, mediante o uso de técnicas, instrumentos, materiais ou informações disponíveis, permite obter, produzir ou prestar certos bens, produtos e serviços. Nesta actividade, a pessoa fornece energias, habilidades, conhecimentos e outros recursos e obtém algum tipo de compensação, material, psicológica e/ou social» (Blanch, 1990: 112).

Analisado o conceito de trabalho, reúnem-se as condições para efectuar a distinção face ao conceito de emprego. Para a maioria dos autores, a existência de uma situação de trabalho não é condição *sine qua non* para a existência de emprego, uma vez que o conceito de emprego baseia-se no pressuposto da legitimação de uma actividade de trabalho através de uma relação contratual constituída entre duas partes (Andrade, 1989).

Esta percepção encontra correspondência na definição de emprego apresentada por Blanch. Para este autor «o emprego constitui uma categoria jurídica possível de ser definida como uma relação de intercâmbio con-

⁵ Ao condicionar o trabalho de produção de bens e serviços necessariamente valorados positivamente pelos outros elementos da sociedade, realçamos mais uma vez a construção social daquilo que constitui "actividade de trabalho". Nesta dimensão radica a frequente categorização, por exemplo, do trabalho artístico como não trabalho, dependendo do valor que lhe é atribuído em termos sociais.

⁶ Para Richard Hall "o trabalho é o esforço ou actividade de um indivíduo orientado pelo objectivo de fornecer bens ou serviços a outros e que é considerado pelo indivíduo como trabalho" (trad. nossa).

tratural entre duas partes, de carácter voluntário, mas regulada institucionalmente. Uma das partes vende trabalho, a outra compra-o, geralmente mediante dinheiro ou pela troca de bens ou serviços» (Blanch, 1990: 113).

Como tal, nem todo o trabalho é desempenhado em situação de emprego, embora o inverso se verifique. A distinção entre trabalho e emprego não se prende com o conteúdo das tarefas realizadas, mas sim com o regime contratual institucional em que essas tarefas se desenvolvem. Emprego é, por isso, sinónimo de *trabalho remunerado*, sob determinadas condições (*Ibidem*).

Ao nível da dimensão macro, o emprego constitui um ponto de articulação entre, por um lado, a organização das relações colectivas de trabalho e o Estado e, por outro, o sistema económico (*Ibidem*). Podemos, assim, falar de sistema de emprego, que se traduz numa estrutura profundamente relacionada com a esfera económica e com a própria sociedade em geral ⁷.

A precariedade do emprego resulta dum enfraquecimento das relações contratuais (com o surgimento de novas formas contratuais caracterizadas por um vínculo de menor intensidade entre empregadores e empregados), gerando instabilidade social no acesso e fruição de um emprego. A crescente precariedade do emprego é actualmente um objecto central de análise, sendo frequentemente associada com formas e situações de exclusão.

Assim, o emprego apresenta-se como produtor de um dado número de conseqüências latentes positivas, dado que reforça a valoração social positiva da actividade, define aspectos do estatuto e identidade pessoal, impõe uma estrutura de tempo ao dia, produz uma partilha de experiências e contactos com pessoas fora do núcleo familiar e liga os indivíduos a propósitos e objectivos que transcendem os seus (Jahoda, *cit. in* Kumar, 1984: 15). Desta forma, traduz-se num importante mecanismo de suporte psicológico, mesmo quando as condições a ele inerentes são más (Jahoda, *cit. in* Kumar, 1984: 15) ⁸.

Face a este enquadramento conceptual do emprego torna-se possível um entendimento mais completo da experiência de desemprego e das reper-

⁷ A este nível, recomenda-se a consulta do livro de Maria João Rodrigues (1988), *O Sistema de Emprego em Portugal - Crises e Mutações*, onde se efectua uma análise do sistema de emprego português.

⁸ Um exemplo possível é-nos dado pelo fenómeno de *underemployment*, que ocorre numa situação de emprego onde as qualificações individuais não estão a ser usadas ou apreciadas, gerando gradual insatisfação do indivíduo em relação ao trabalho que desenvolve.

cussões a nível social e individual, para além da simples perda de rendimento com que comumente é relacionado. A definição mais genérica de desemprego equipara-o à ausência de trabalho, sendo uma concepção manifestamente redutora, uma vez que não explica, por exemplo, o caso dos indivíduos que possuem a identidade institucional de desempregado sem o serem na realidade, pois desenvolvem trabalho clandestino, um tipo de trabalho remunerado, mas não institucionalizado.

Assim, será mais correcto definir o desemprego como uma situação associada à ausência de emprego ou de trabalho regulado por uma relação contratual que institucionaliza o trabalho em emprego ⁹. A nível individual é importante distinguir dois tipos diferentes de desempregados, uma vez que a estes estão subjacentes dois perfis identitários substancialmente diferentes. Se, por um lado, podemos falar dos desempregados ordinários, ou seja, actores estratégicos que adoptam comportamentos diferenciados ligados à sua trajectória (e em que a assumpção de comportamentos ligados a uma situação de emprego alterna com outros próprios de uma situação de desemprego), é necessário definir distintamente e em contraposição os denominados desempregados de longa duração.

Neste último caso, temos actores aparentemente sem história, não filiados, encarcerados numa situação de isolamento face a todo e qualquer campo de acção, que sofrem de uma incapacidade crónica de produzir práticas sociais estruturantes. A acção do desemprego provoca uma implementação gradual da ruptura com todas as ligações sociais, encerrando-os numa passividade inultrapassável (Demazière, 1992). Como consequência, os efeitos do desemprego ultrapassam o plano restrito da ausência de fonte de rendimento (com todas as limitações subsequentes), atingindo mesmo a saúde física e psíquica do desempregado.

O estudo desenvolvido por Chen e outros (Chen *et al*, 1994) parece indicar claramente este facto. Segundo os autores, existem duas dimensões a considerar a este nível. Por um lado, *o estatuto corrente de desempregado* induz ao aparecimento de efeitos no *stress* psicológico, em áreas chave como a integração social (sendo o trabalho não só uma forma de obter um rendimento, mas também um pilar base da auto-estima e um mecanismo de integração do indivíduo na comunidade); em contrapartida, a *experiência prévia*

⁹ A importância desta distinção reside no facto de, por exemplo, acções de combate ao desemprego abrangerem indivíduos que não se encontram verdadeiramente nessa situação, uma vez que desenvolvem trabalho não regulado institucionalmente (no entanto, não deixam de usufruir de uma fonte excessivamente precária e instável de rendimento).

de perda do emprego, afecta a saúde física e mental ¹⁰, uma vez que aumenta consecutivamente, e à medida que se vai repetindo, o sentimento de incerteza do trabalhador sobre o seu trabalho no futuro.

Por conseguinte, é fundamental que a análise empírica do desemprego ultrapasse a lógica puramente económica (quer a nível dos rendimentos individuais, quer a nível social, como no caso do aumento do peso das prestações sociais inerentes ao desemprego e seus efeitos no sistema de Segurança Social), no sentido de englobar também a própria pressão psicológica que promove sobre o desempregado (fundamentando assim a regularidade social constituída pela incorporação e reprodução do estigma que lhe está associado).

Por último, é ainda relevante abordar algumas transformações que afectam de forma transversal a tríade trabalho/emprego/desemprego e que estão directamente relacionadas com os processos de exclusão social.

Em primeiro lugar, regista-se uma pressão crescente sobre a estabilidade do trabalho, evidenciada no aumento das formas precárias de emprego¹¹. Assim, assiste-se a uma transformação importante no tempo de trabalho, com o surgimento de formas como o trabalho a tempo parcial, imposto pelo empregador e integrando uma estratégia de flexibilização do emprego (que afecta sobretudo mulheres, jovens e activos de idade mais avançada), assim como o trabalho a tempo reduzido, onde se verifica uma opção individual dos trabalhadores (frequentemente resultante de uma negociação colectiva) associada à garantia de emprego que permita ocupar o tempo parcial de forma reversível, no momento do ciclo de vida em que se verifica uma necessidade maior de tempo extra-laboral (Bouffartique *et ai*, 1992).

Em segundo lugar, e estreitamente relacionada com a precariedade, observa-se uma segmentação do mercado de trabalho (que remete para o conceito de trabalho segmentado e para as teorias da segmentação ¹²), com

¹⁰ Para os empregados, a segurança e estabilidade do emprego constitui uma base fundamental de suporte a um projecto de trajectória de vida e de articulação das suas diferentes capacidades e recursos para otimizar a sua condição e estatuto social.

¹¹ Referenciando, por exemplo, a cada vez maior frequência de trabalho clandestino, contratos a prazo/termo, aluguer de mão-de-obra, trabalho ao domicílio, trabalhadores independentes, trabalho temporário/a tempo parcial.

¹² As teorias da segmentação realçam a imperfeição do mercado de trabalho, marcado por descontinuidades estruturais e cuja configuração é determinada, prioritariamente, pelo sistema produtivo. Os processos de discriminação de trabalhadores e as condições diferenciadas de trabalho são exemplos de realidades que existem no interior do mercado de trabalho, não lhe sendo exteriores, pelo que constituem factores activos na sua segmentação.

o estabelecimento de um antagonismo cada vez mais profundo entre o denominado *segmento primário*, que engloba o grupo de trabalhadores das empresas que gozam de salários satisfatórios e boas condições de trabalho, possuidores de empregos estáveis e salvaguardados das oscilações económico-financeiras, e o *segmento secundário*, que abrange os elementos caracterizados por situações de precariedade e instabilidade a todos os níveis. A realidade inerente aos empregos instáveis encontra-se em crescimento, uma vez que estes constituem a resposta das empresas às solicitações de flexibilização de mão-de-obra e de diminuição dos custos salariais (Doeringer e Piore, 1971).

No entanto, a influência destes e de outros factores que actualmente poderão questionar a centralidade do valor do trabalho não produziram um reconhecimento consensual no sentido de se verificar a *a-centralidade* do mesmo.

De facto, a centralidade do valor do trabalho (e, por conseguinte, do emprego) ainda se mantém, uma vez que a participação efectiva na esfera económica, através da posse de um emprego (associado ao desempenho de um trabalho), condiciona a participação global em termos sociais e a própria localização dos indivíduos na escala social.

Destes factos resulta que as políticas sociais atribuam destaque ao combate ao desemprego, uma vez que este se traduz não só numa ausência de rendimento, mas também num factor multiplicador da incapacidade de inserção nas várias esferas sociais sob a forma de exclusão social.

Integração e inserção social

O conceito de exclusão social está associado, por oposição, ao conceito de integração social. Justifica-se, assim, a sua problematização a par de um outro conceito, o de inserção social.

A integração pressupõe a delegação de poder; os excluídos ou grupos empobrecidos devem ter necessariamente uma participação activa no funcionamento de grupos sociais organizados. Esta é uma condição básica para se operar a integração.

Assim sendo, a integração remete para um conjunto de situações estáveis e consolidadas ao nível das relações de trabalho, familiares e sociais. A sua possibilidade passa pela interacção entre quatro sistemas — o sistema político-jurídico, que deve operar a integração cívica e política; o sistema económico e territorial, que pressupõe a integração sócio-económica num dado espaço; o sistema de protecção social, que proporciona a integração

social e o sistema familiar, comunitário e simbólico, que deve realizar a integração familiar e na comunidade mais abrangente.

Numa sociedade de lógica produtivista, a integração assenta, em certa medida, sobre a actividade profissional, que favorece a segurança material e financeira, as relações sociais, a organização do tempo e do espaço e a identidade no trabalho (Paugam, 1991).

As políticas de combate à pobreza e exclusão assentam na noção de integração social, que é utilizada para designar «*o processo que caracteriza a passagem das pessoas, famílias ou grupos das situações de exclusão para as de participação social e cidadania*» (CIES/CESO I&D, 1998: 9).

A discussão sobre políticas sociais e protecção social deverá pressupor uma outra em torno da inserção social, uma vez que aquelas, em última instância, visam promovê-la. Torna-se, assim, pertinente levar a cabo uma reflexão que vise o conceito de inserção social, antes mesmo de procedermos à análise das políticas sociais que estão na base do sistema de protecção social.

A inserção social remeterá, assim, para o «*duplo movimento que leva, por um lado, as pessoas, famílias e grupos em situação de exclusão social e de pobreza a iniciar processos que lhes permitam o acesso aos direitos de cidadania e de participação social e, por outro lado, as instituições a oferecerem a essas pessoas, famílias e grupos reais oportunidades de iniciar esses processos, disponibilizando-lhes os meios, dando-lhes apoio*» (CIES/ CESO I&D, 1998: 9; Capucha, 1998). Esses processos são accionados em múltiplos momentos da vida humana — interacção social e familiar, acesso a instituições, escolarização, qualificação, acesso ao emprego, à participação cívica, etc.

A inserção social poderá passar pelo recurso regular ou esporádico aos serviços de acção social, estabelecendo-se uma situação de dependência, ou seja, de inferioridade social e de uma reduzida auto-estima. As populações ajudadas ou assistidas negoceiam a inferioridade do seu estatuto social. Isto significa que os assistidos não são meras vítimas manipuladas por um "sistema", são antes actores sociais que dispõem de um espaço de manobra e de negociação.

A protecção social, entendida como sistema que terá por objectivo diminuir os efeitos mais graves das desigualdades sociais, deverá privilegiar a concretização de acções de apoio e inserção que assentem em políticas que restituam, em última instância, os direitos e capacidades para o exercício da cidadania.

Neste sentido, procederemos, de seguida, a uma análise da evolução e das tendências de sentido da legislação nas áreas da saúde, habitação, família e justiça, uma vez que as outras áreas foram já avaliadas em outro lugar¹³.

2. Análise das grandes áreas de intervenção

Saúde

Analisando a situação portuguesa nos domínios da saúde é possível, *grosso modo*, dividir a preocupação com a saúde em várias fases, ora caracterizadas por uma intervenção espontânea, ora caracterizadas por uma intervenção mais organizada e sistemática.

Assim sendo, até à segunda metade do século XIX, verifica-se a existência de uma assistência de tipo sanitário, dirigida aos indigentes e aos doentes, à qual a Igreja Católica e as práticas particulares de caridade não se mantiveram alheias. É na segunda metade do século XIX que se assiste a uma acção mais organizada, cujo primeiro passo terá sido dado pelas associações mutualistas.

No que diz respeito a uma intervenção do foro estatal, é apenas no século XX que se assiste à criação do seguro social obrigatório. A partir desta medida, o Estado tem manifestado um crescente interesse pela protecção social na saúde, embora por vezes traduzido em acções fragmentadas. Na segunda metade do século XX, o Estado inicia a organização dos cuidados públicos de saúde através de serviços próprios. As virtualidades desta responsabilização estatal apenas são visíveis no último quartel do século XX.

Segundo Medina Carreira, até 1946 verifica-se a existência em exclusivo de uma assistência pública e, de 1946 a 1976, coexistem a assistência pública e o seguro social obrigatório. Em 1976, no contexto envolvente da democracia, é criado pela Constituição da República Portuguesa, o Serviço Nacional de Saúde (SNS), ainda que apenas em 1979 surja previsto em termos legislativos (Lei n.º 56/79, de 15/09). No período de 1976 a 1990, predomina largamente o SNS e, em 1990 (com a Lei de Bases da Saúde — Lei n.º 48/90, de 24/08), é introduzida uma reforma, que visa a continuação do SNS, ainda que com várias alterações (as quais serão desenvolvidas mais adiante), derivadas essencialmente da incapacidade financeira de sustentação deste serviço (Carreira, 1996: 117).

¹³ Na revista *Sociologia, Problemas e Práticas*, no prelo. 80

Antes de 1974, de acordo com Arnaldo Sampaio, «o Estado, não querendo assumir a responsabilidade dos cuidados de saúde dos portugueses, permitiu a criação de (...) um grande número de subsistemas independentes, difíceis de coordenar e originando duplicações e guerras de competência e rivalidade, que impediam ou dificultavam a formação de equipas multidisciplinares indispensáveis à redução dos problemas de saúde (...). Como resultado (...) os portugueses tinham vários serviços de saúde de tipo vertical, mal dotados e mal equipados» (Sampaio, 1981: 80).

Assim, é possível constatar que o sistema de saúde português se traduz, desde sempre, num conjunto de medidas pontuais e não tanto numa lógica de planeamento estratégico. Esta fragmentação de medidas realça «os* deficiências da produção estatal de saúde e segurança social», contribuindo para originar a respectiva compensação por parte de formas de Sociedade-Providência (Santos, 1987: 62). Ainda de acordo com Boaventura de Sousa Santos, «o que caracteriza especificamente a sociedade portuguesa é a forte presença da medicina popular de produção artesanal ao lado da medicina oficial e funcionando como mecanismo compensatório das deficiências da medicina estatal ou da inacessibilidade da medicina privada» (Santos, 1987: 62).

À criação do SNS estão subjacentes determinados princípios básicos, tais como a universalidade do acesso por parte dos cidadãos aos serviços de saúde disponíveis, o benefício dos serviços de prevenção, ambulatório e cuidados de reabilitação hospitalar e a gratuidade, na medida em que o sistema é quase exclusivamente financiado através do processo redistributivo dos impostos.

Atendendo ao conteúdo da legislação essencialmente emitida a partir de 1986, verificam-se algumas tendências legislativas que revelam certas oscilações derivadas da (in)capacidade de adaptação do SNS a (novas) necessidades. É em 1990, com a Lei n.º 48/90, de 24/08 — Lei de Bases da Saúde — que se assiste a uma efectiva preocupação estatal em organizar as medidas de protecção da saúde.

A Lei de Bases da Saúde reafirma a protecção na saúde como um direito universal e básico, permanecendo como dever do Estado assegurar e promover o acesso aos cuidados de saúde a todos os cidadãos. Contudo, estabelece novos princípios organizacionais e institucionais. Estas alterações correspondem ao Programa do XII Governo (Novembro de 1991), o qual aponta a necessidade da descentralização e da flexibilização do sistema de saúde, de acordo com a criação de Áreas Funcionais de Saúde dotadas de

uma maior autonomia e responsabilidade, com o intuito de garantir uma permanente adaptação às necessidades de âmbito local e regional (Programa do XII Governo: 128-132; Pereirinha, 1993: 41). Deste modo, criaram-se as Regiões de Saúde, de acordo com divisões territoriais (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve), as sub-regiões ao nível do distrito e as áreas de saúde correspondentes aos municípios. Às Regiões de Saúde correspondem as Administrações Regionais de Saúde, às quais cabe a responsabilidade de coordenar todas as actividades do serviço de saúde, para além de garantir os cuidados primários de saúde.

A Lei n.º 48/90 prevê igualmente novas formas de participação da população e municípios, assim como o estabelecimento de contratos com organizações não-governamentais. A mesma lei prevê o Conselho Nacional de Saúde como órgão consultivo do Governo, assim como os Conselhos Regionais de Saúde como órgãos consultivos das ARS e as Comissões Concelhias de Saúde a um nível local.

Apesar do seu carácter universal, o sistema de saúde torna-se *"tencialmente gratuito"*. A este nível, pode apontar-se uma intervenção eventualmente selectiva do designado Estado-Providência, no âmbito da saúde, de acordo, por exemplo, com o disposto no D.L. n.º 157/88, de 4/05.

Não obstante o SNS ser financiado pelo Estado, são introduzidas novas fontes de financiamento (contrariamente, por exemplo, ao estipulado na Lei n.º 56/79), a participação financeira dos próprios utentes, através da introdução das taxas moderadoras, conforme o disposto no D.L. n.º 54/92, de 25/04. No entanto, em *«face das políticas restritivas do Estado e na ausência de medidas credíveis de ajustamento da oferta às necessidades sociais, as taxas moderadoras têm, no entanto, vindo a funcionar como fonte de obtenção de receitas e, logo, como tributo fiscal, o que colide com o princípio da gratuitidade do SNS consignado na Constituição»* (Santos, 1987: 50).

Torna-se igualmente pertinente salientar o aumento do papel do sector privado na promoção dos serviços de saúde. A este propósito, destaca-se, não só a Lei n.º 48/90, como também o D.L. n.º 11/93, de 15/01, os quais prevêem formas alternativas na saúde, mediante os Contratos-Programa e os acordos com instituições privadas. Deste modo, a administração das instituições e dos serviços do SNS poderá ser atribuída a outras instituições públicas ou privadas, através de contratos específicos. O referido diploma prevê ainda a criação de seguros alternativos de saúde, desta vez envolvendo a participação das Seguradoras. Por último, salienta-se o D.N. n.º 14/95, de 12 de Junho, o qual visa assegurar uma maior liberdade de escolha para o

utente, no que diz respeito ao acesso a actividades de protecção da saúde, à prestação de cuidados e ao acesso a medicamentos.

Importa também referir que a legislação mais recente prevê a coordenação de serviços e de instituições do SNS com organizações da Segurança Social e instituições privadas, através de programas gerais de promoção da saúde, programas coordenados de acção social (essencialmente nas grandes cidades) e serviços de saúde de carácter preventivo, curativo e de reabilitação (com particular acuidade, neste último caso, no que concerne aos acidentes de trabalho). Neste sentido, pode salientar-se a Portaria n.º 698/97, de 19/08, que aprova o regulamento da concessão de subsídios pelos serviços e organismos dependentes do Ministério da Saúde a IPSS (abrangidas pelo D.L. n.º 119/89, de 25/02) e outras entidades privadas sem fins lucrativos, que prossigam actividades no âmbito da saúde, de índole educativa, preventiva, curativa ou de reabilitação.

Estas modalidades de intervenção sugerem uma corresponsabilização entre o sector público e o sector privado, englobando este os próprios particulares e/ou utentes, no tratamento das questões da saúde, como demonstra a Portaria n.º 667/90, de 13/08.

Deste modo, ao mesmo tempo que se assiste a uma tendência no sentido de melhor abranger situações específicas de doença, verifica-se igualmente o recuo do SNS universal, essencialmente na vertente da gratuitidade, com a Lei n.º 1/89, de 31/01, que prevê subsídios e garantias a atribuir aos cidadãos que sofram de paramiloidose (PAF) ou do D.L. n.º 193/96, de 15/10, que reformula o programa nacional de prevenção da toxicod dependência.

Ao desenvolver-se nesta direcção, o sistema nacional de protecção da saúde revela uma relativa fragilidade, o que poderá implicar o recurso mais sistemático às formas privadas. Assim, enquanto «*que a medicina estatal é total ou parcialmente desmercadorizada (...), a medicina privada, produzida na sociedade civil, está sujeita às regras da produção e do mercado*» (Santos, 1987: 66). Este recurso pode gerar o surgimento de desigualdades sociais, no que concerne ao acesso aos cuidados de saúde, potenciando situações de vulnerabilização e de exclusão social.

Habitação

Esta breve incursão incidirá sobre as políticas que vêm sendo aplicadas no domínio da construção, reconstrução, aquisição, recuperação e reabilitação habitacional, no período em causa e numa perspectiva diacrónica.

A este nível, referenciam-se vários eixos analíticos, entre os quais a evolução da produção pública ao nível da construção habitacional (designadamente a habitação social e a habitação a custos controlados), a maior importância atribuída à aquisição de casa própria, a maior relevância dos apoios ao arrendamento direccionados aos jovens, os maiores apoios concedidos ao movimento cooperativo, uma mais intensa cooperação entre a administração central e local e a abertura a outros operadores com uma importância crescente atribuída aos processos de conservação, recuperação e reabilitação dos prédios urbanos.

Abordaremos sucintamente o período antecedente a Abril de 1974, com o intuito de clarificar os contextos sócio-políticos anteriores, em que radica a produção de medidas políticas de habitação social. Com tal abordagem, mais não se fará do que aflorar elementos sumariamente explicativos do multifacetado percurso das medidas de política habitacional, nomeadamente das principais orientações da intervenção estatal, na construção de habitações económicas para os grupos e categorias sociais mais carenciados.

Antes de 1974, era patente uma reduzida participação do sector público na promoção habitacional. Em meados da década de 60, as necessidades manifestavam-se mais a nível qualitativo do que quantitativo, sendo de evidenciar as deficientes condições de habitabilidade, a ausência de infraestruturas e de equipamentos sociais e a acentuada degradação dos edifícios existentes, devido à ausência de uma política de conservação e recuperação do edificado.

No sentido de atenuar algumas das carências emergentes, o Estado Novo promoveu a proliferação de programas e regimes destinados a promoção de bairros de renda limitada e de renda económica, principalmente nas cidades de Lisboa e Porto: as "Casas Económicas", os "bairros camarários" do Porto, as "casas para famílias pobres", as "casas para pescadores" e as "casas para funcionários públicos"¹⁴, entre outros (cf. Gros, 1994).

Em síntese, a *«acção do Estado visou a utilização da casa como instrumento privilegiado de defesa da instituição familiar e de conservação da*

¹⁴ Segundo Marielle Gros, em 1933, com a publicação do Estatuto Nacional do Trabalho e Acto Colonial, por via do Programa das Casas Económicas, o Estado Novo estabeleceu a sua política social em matéria de habitação. Mais tarde, já em 1943, autorizou-se a Segurança Social, as organizações corporativas, as empresas concessionárias de serviços públicos, assim como todas as empresas privadas a construir casas económicas para os seus funcionários (cf. Gros, 1994).

ordem social existente». Com efeito, pode dizer-se que a política de habitação neste período visou basicamente «*objectivos políticos e ideológicos (normalização social e familiar, afirmação da capacidade realizadora do regime e do seu providencialismo social)*» (Ferreira, 1988: 56).

A crise habitacional e as carências a este nível acentuaram-se a partir do início dos anos 60, associadas à intensificação dos processos de urbanização e industrialização. Neste contexto, as transformações sociais e económicas exigiram a implementação de uma política habitacional orientada para a melhoria das condições de reprodução da força de trabalho. No entanto, a promoção pública directa marcava passo, enquanto que a especulação fundiária e imobiliária subia em flecha. Assim se consolidou, nesse período, um «*mercado de habitação caracteristicamente dual: por um lado, um sector legal — predominantemente privado e especulativo — produzindo quase exclusivamente para o mercado de luxo, de oferta inacessível a 70% da população; por outro lado, um sector clandestino respondendo às necessidades económicas das populações com um certo grau de solvência*» (*Ibidem*: 57).

O Fundo de Fomento da Habitação (FFH), criado em 1969 e funcionando enquanto instrumento de intervenção na promoção habitacional do Estado Novo, teve até 1974 um papel discreto. Após o 25 de Abril, a participação aumentou por via da promoção pública local e/ou nacional. Nos dois primeiros anos, o reforço da intervenção pública manifestou-se, quer no fomento directo de habitações, quer na diversificação dos apoios e programas de produção indirecta, nos domínios da política urbanística e de solos. Houve um esforço ao nível da promoção indirecta, através da criação de diversos programas de apoio técnico e financeiro aos promotores privados e cooperativos, tais como os "Contratos de Desenvolvimento", os "Empréstimos às Câmaras", as "Cooperativas de Habitação Económica", o "SAAL" (Serviço Ambulatório Local que consistiu num programa cooperativo combinado com um sistema de renda resolúvel, apoiado financeira e tecnicamente pela Administração Central) e o "Programa de Recuperação de Imóveis Degradados" (PRID).

No domínio da política urbanística e de solos destacam-se, ao nível da intervenção das autarquias locais, medidas como a criação dos Gabinetes de Planeamento Urbanístico (GPU), os Grupos de Coordenação das Obras Municipais (GCOM), os Gabinetes de Apoio Técnico (GAT) e os Serviços Municipais de Habitação (SMH). Embora tivesse aumentado a promoção da construção habitacional, intensificou-se a especulação imobiliária e os preços

no mercado legal, tornando a aquisição inacessível às camadas sociais com baixos rendimentos.

Entre 1976 e 1980 ocorreu uma mudança gradual no plano das políticas habitacionais, seguindo-se, entretanto, uma orientação no sentido da progressiva liberalização da política habitacional e urbanística. Este período ficou marcado pelo congestionamento das áreas urbanas, o que se ficou a dever aos aumentos assinaláveis das taxas de crescimento populacional e ao fenómeno do "retorno".

A criação de medidas de política social de habitação tornou-se mais profícua a partir de 1978. É em 1979 que se estabelece o quadro legal dos Contratos de Desenvolvimento de Habitação (Lei n.º 344/78, de 18/08). Nos anos subsequentes, é dada especial atenção ao envolvimento da iniciativa privada, estando subjacente a preocupação de garantir melhores condições para a promoção habitacional, até porque se acentua a austeridade financeira do sector público, tendo em vista a estabilização económica e o controlo da inflação, o que acarretou a regressão da promoção pública e cooperativa.

Após 1980, consumou-se um aumento significativo da promoção pública e cooperativa e, concomitantemente, foi relegado para plano secundário a promoção de habitação de renda económica por parte do poder central, ao mesmo tempo que eram transferidos para os municípios algumas competências a este nível. Por outro lado, foram escassamente apoiados programas como a auto-construção, o PRID e a renovação urbana. Gradualmente, a administração central assumiu uma posição reguladora e orientadora do sistema e não tanto produtora e distribuidora de alojamento.

Em 1985, regista-se uma acentuada quebra da promoção pública ao nível da construção habitacional, o que decorre, em parte, do desmantelamento do sector público promocional desencadeado a partir de 1981/82, nomeadamente com o fim do FFH. Sucederam a esta estrutura o Instituto Nacional de Habitação (INH) e o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE). Enquanto que o INH tem pautado a sua intervenção ao nível da concessão de crédito às Cooperativas e Autarquias, o IGAPHE tem a seu cargo a gestão e conservação do património habitacional, em termos da sua gestão corrente e do respectivo enquadramento normativo.

O ex-FFH sobreviveu até 1987 em regime de liquidação e, ao ser extinto, cedeu lugar ao IGAPHE (D.L. n.º 88/87, de 26/02). Neste período, os operadores que aplicaram recursos financeiros neste sector são básica-

mente três: as instituições públicas, as instituições particulares e as empresas privadas.

Com a regulamentação dos sistemas de crédito para aquisição de casa própria, amplia-se a proporção de agregados familiares que, por esta via, solucionaram as suas necessidades de habitação. Note-se, contudo, que esta medida não produziu efeitos junto dos agregados familiares socialmente desfavorecidos. Na realidade, o «*crédito à aquisição de casa própria continua a ser um instrumento privilegiado de substituição da promoção em regime de mercado livre e o único incentivo ao desenvolvimento deste último*» (Ferreira, 1988: 61).

As camadas mais jovens têm tido uma atenção especial, visto que tendencialmente enfrentam sérios problemas na aquisição de casa própria. Neste sentido, foi criado o "crédito jovem", cuja acessibilidade foi ampliada com a descida das taxas de juro. De acrescentar ainda a consagração de medidas de política habitacional específicas, tendentes a minimizar as dificuldades dos jovens no acesso à habitação, como são os casos da fixação das condições especiais que regulam o acesso ao crédito para aquisição de habitação própria (R.C.M. n.º 20/85, de 23/04), a institucionalização de um regime de crédito destinado às Cooperativas de Habitação que promovam a construção de habitações para arrendamento a jovens (D.L. n.º 163/92, de 05/08) e a consagração dos benefícios emolumentares na aquisição de habitação própria, ao abrigo do regime de crédito jovem bonificado (D.L. n.º 183/92, de 28/08).

Apenas em 1983 são definidos os objectivos da habitação social (Portaria n.º 580/83, de 17/05), no sentido de proporcionar às famílias de baixos rendimentos e carenciadas de alojamento condições mínimas de habitabilidade e o acesso à habitação. A promoção da habitação social passa, então, a ser uma tarefa das autarquias locais e das cooperativas de habitação. A extensão dos Programas de Habitação Social é inclusivamente ampliada às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Em 1988, as habitações a custos controlados são equiparadas a habitações sociais (Portaria n.º 828/88, de 29/12). Por outro lado, o Estado tem tido a preocupação de reactualizar anualmente os preços para venda de habitação social.

Em 1995, é alargado o espaço de intervenção às IPSS e às pessoas colectivas que prosseguem fins assistenciais, estabelecendo-se a possibilidade de serem abrangidas pelo regime de cooperação entre administração central e local (até aí circunscrito ao município), no âmbito de programas de

habitação social para arrendamento, destinados ao realojamento de populações residentes em barracas.

Têm sido um facto as medidas no sentido da descentralização e de uma maior cooperação entre administração central e local, no que concerne aos Programas de Habitação Social para arrendamento (D.L. n.º 110/85, de 17/04 e D.L. n.º 226/87, de 06/06).

Em 1993, é estabelecido o Plano Especial de Realojamento (PER), concebido como uma solução face às carências habitacionais, com a finalidade última de proceder à erradicação das barracas e ao realojamento das respectivas famílias (D.L. n.º 163/93, de 07/05). O PER aplica-se às áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, sendo uma medida circunscrita do ponto de vista territorial e que visa responder a particularidades do crescimento metropolitano.

No mesmo ano, é estabelecido o Programa de Habitações Económicas (D.L. n.º 164/93, de 07/05), que enquadra a construção de habitações a custos controlados nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, com o intuito de combater a especulação imobiliária e diminuir as carências habitacionais. Como no caso do PER, a administração central tem aqui a preocupação de proceder a uma actualização anual do preço máximo de venda de terrenos, no âmbito deste programa. Ambos os programas apelam à implicação directa dos municípios e centram-se exclusivamente nas duas áreas metropolitanas.

Em 1994, é garantida uma maior celeridade e rapidez na concretização do PER, ao serem estabelecidas condições especiais de financiamento da aquisição, por parte dos municípios, dos fogos em empreendimentos de habitações a custos controlados, no âmbito deste programa. Por outro lado, em 1997, o INH passa a deter a exclusividade da representação do poder central no PER (D.L. n.º 30/97, de 28/01).

Em 1995, com a finalidade de proceder à concretização da erradicação definitiva das barracas, o envolvimento no PER é ampliado a outras entidades, como as IPSS e pessoas colectivas que prosseguem fins assistenciais (D.L. n.º 87/95, de 05/05 e D.L. n.º 93/95, de 09/05). Por outro lado, passa a ser permitido que as famílias possam escolher o local e o fogo mais adequado ao seu realojamento (D.L. n.º 79/96, de 20/06).

Mais do que atender às necessidades quantitativamente sentidas e manifestadas por parte das populações, o Estado, desde os finais da década de 80, tem mostrado preocupações acrescidas com a recuperação e reabilitação do património edificado.

Neste domínio, destaca-se o RECRIA, que visa a execução de obras de conservação e beneficiação, para a recuperação de fogos e imóveis em estado de degradação. Esta medida destina-se aos senhorios de fogos cuja renda tenha sido objecto de correcção extraordinária, aos inquilinos de fogos naquelas condições e às Câmaras Municipais (D.L. n.º 4/88, de 14/03). De sublinhar ainda o RECRIPH (destinado à reabilitação e recuperação de prédios urbanos em regime de propriedade horizontal, D.L. n.º 106/96, de 31/07), o REHABITA (recuperação habitacional e reconversão urbanística das áreas urbanas antigas, D.L. n.º 105/96, de 31/07) e a implementação do Programa Comunitário URBAN (reabilitação e recuperação urbana), localizado em Lisboa, no "Casal Ventoso" (D.L. n.º 262/95, de 04/10), bem como a criação da unidade de gestão da intervenção desta iniciativa comunitária nos municípios de Lisboa, Porto, Gondomar, Oeiras e Loures (Despacho Conjunto n.º 248/97, de 26/10).

A possibilidade do acesso ao financiamento dada às Cooperativas de Habitação tem sido uma constante nas medidas de política habitacional (Portaria n.º 692/85, de 17/09 e D.L. n.º 37/88, de 05/02). Este sector tem demonstrado um notório dinamismo, evidenciado pelo número de projectos financiados pelo INH, no âmbito da construção de equipamentos sociais (Portaria n.º 302/88, de 12/05). Embora as cooperativas orientem a sua produção para as classes médias, ao abrigo de um esquema financeiro excepcional, têm disponibilizado habitações a um preço mais acessível para a população em geral.

Outra figura importante é o regime de Contratos de Desenvolvimento para a Habitação, que envolve entidades ligadas à administração central (INH), autarquias locais, instituições bancárias (Caixa Geral de Depósitos, Caixa Económica de Lisboa, Montepio Geral), associações e empresas do sector público, cooperativo e privado (D.R. n.º 79/85, de 02/12 e D.L. n.º 236/85, de 05/07).

Concomitantemente, estabelecem-se possibilidades de articulação entre o Programa Especial de Erradicação de Barracas e o Programa Nacional de Luta contra a Pobreza (D.L. n.º 163/93, de 07/05), bem como a realização de obras de recuperação e restauro de habitações no âmbito do Sub-Programa Integrar (Portaria n.º 1280/97, de 31/12).

Em termos conclusivos, pode referir-se que, para A. Fonseca Ferreira, quer antes, quer depois da Revolução de Abril de 1974, nunca existiu *«uma política de habitação explícita e coerentemente definida no que respeita aos objectivos sociais, às metas quantitativas, ao papel dos diferentes sectores*

de iniciativa e à garantia dos meios (técnicos, financeiros, produtivos e institucionais) para a sua realização»’, assim sendo, o que tem existido e persistido, são medidas e programas desconexos entre si, «*decididos em função das conjunturas e executados ao sabor das vicissitudes e dos condicionalismos financeiros*» (Ferreira, 1988: 55). Actualmente, as medidas de política social neste sector são mais selectivas, orientadas fundamentalmente para os grupos insolventes e para os jovens. Evidencia-se uma outra tendência, no sentido da difusão do acesso à propriedade da habitação em detrimento do mercado de arrendamento.

Alguns factores parecem constituir-se em bloqueamentos estruturais ao desenvolvimento de uma política de habitação coerente e articulada. Um dos principais obstáculos reside na «*crónica escassez de solos infraestruturados, em zonas adequadas e a preços acessíveis*», associada ao facto de a propriedade fundiária ainda constituir entre nós, «*suporte de um real poder económico e político, impondo o primado da renda sobre a produção. Este facto está na origem da natureza acentuadamente especulativa deste sector...*» (Ferreira, 1988: 55).

De facto, o sistema de financiamento para a aquisição e construção de habitação está ainda muito dependente da intervenção do Estado, nomeadamente do Orçamento de Estado (na atribuição de bonificações) e do próprio crédito bancário.

Família

A família é reconhecida pela Constituição da República Portuguesa como um elemento fundamental da sociedade, o que leva a que o Estado intervenha na criação de condições propícias à efectivação da realização pessoal dos seus membros.

O Estado assegura a protecção à família, nomeadamente ao nível da independência social e económica do agregado, implementando mecanismos de redistribuição que, anteriormente, eram da exclusiva responsabilidade da família e da esfera privada da vida social (Fernandes, 1997: 30), tendo-se mantido relativamente atento às mudanças ocorridas nas duas últimas décadas no domínio dos valores, das estruturas familiares e das estruturas sócio-demográficas. Destacam-se algumas das tendências evolutivas das estruturas familiares que têm marcado a sociedade portuguesa: a queda acentuada da família numerosa (com mais de 5 pessoas), a descida da dimensão média do agregado doméstico, a ligeira subida do número de "pessoas isoladas" (nomeadamente idosas) e dos "casais sem filhos", o predomínio das "famílias

nucleares" (núcleo de pai, mãe e filhos) em detrimento das famílias alargadas, a importância crescente de outras formas de conjugalidade, nomeadamente a união de facto, a coabitação, a vida a dois sem coabitação e as famílias recompostas (resultantes de um segundo casamento), o aumento do número de famílias monoparentais, o acréscimo dos nascimentos fora do casamento, o aumento da taxa de divórcio, o aumento do número de agregados domésticos "a-típicos", por exemplo, de famílias complexas e agregados domésticos compostos por várias pessoas a coabitar juntas sem núcleo familiar (Almeida e Guerreiro *et ai*, in Viegas e Costa (orgs.), 1998: 50). Saliente-se que, apesar destas mudanças, ainda se reconhece a importância relativa das solidariedades intergeracionais, pelo que alguns avós ainda desempenham um papel estruturante na vida familiar, designadamente ao nível da guarda das crianças e da prestação de um apoio diversificado à vida doméstica das novas gerações. A entrada da mulher no mercado de trabalho e a elevação dos seus níveis de escolarização contribuiu, em grande medida, para a ocorrência das transformações anteriormente referenciadas.

Embora a família tenha sido uma célula estruturante da vida social, não permanece inalterada, tendo conhecido várias transformações nas suas formas tradicionais, designadamente com a passagem das formas de família alargada para formas de família nuclear, principalmente no contexto das sociedades ocidentais. A par da família nuclear, coexistem novas e outras formas de conjugalidade e formas "a-típicas", o que revela o carácter dinâmico da família.

Embora não descurando o início da década de oitenta, profícua na discussão de medidas de política social no âmbito da família, a presente análise incide em algumas áreas consideradas mais importantes, privilegiando uma lógica de análise orientada para uma perspectiva macro.

Assim, a primeira área destaca figuras institucionais cujo objectivo de acção é a família.

A criação de algumas destas figuras institucionais remonta a um período anterior a 1986, com o surgimento, por exemplo, da Comissão Interministerial da Família, que tem como objectivo a articulação de uma política familiar global, integrada e coerente (R.C.M. n.º 202/80, de 11/06). Em 1988, são alteradas algumas disposições desta Comissão com o intuito de viabilizar a constituição do Conselho Consultivo dos Assuntos de Família (D.L. n.º 442/88, de 30/11).

No ano de 1991, tendo em vista o Ano Internacional da Família a ser assinalado em 1994, é criada a Comissão para o Ano Internacional da

Família, destinada a promover o reforço da consciencialização dos problemas da família e desenvolver a formulação para a execução de políticas familiares (R.C.M. n.º 11/91, de 04/04).

Com a R.C.M. n.º 30/92, de 18/08, é instituído o Projecto de Apoio à Família e à Criança (PAFAC), com o objectivo principal de detectar as situações de maus tratos, violência e diagnosticar as disfunções ao nível da unidade familiar. O referido projecto engloba ainda uma vertente de intervenção, através de apoios diversificados e do envolvimento de várias entidades, o qual se encontra na actualidade sob supervisão do Alto Comissariado para as Questões da Promoção da Igualdade e da Família. Recentemente, tem sido prestada uma maior atenção aos problemas das crianças, nomeadamente aos maus tratos e abuso sexual, ao impacto na criança das novas formas de família, ao trabalho infantil, ao direito à educação pré-escolar, entre outros. Neste sentido, é criada, no âmbito do Alto Comissariado para as Questões da Promoção da Igualdade e da Família, a Comissão de Controle dos Direitos da Criança. Paralelamente e do ponto de vista institucional, é criada uma Comissão Ministerial para o Combate ao Trabalho Infantil e são implementadas por todo o país Comissões para a Protecção dos Menores.

Por sua vez, o Código Penal contempla a condenação da violência no interior da família, a falta de assistência material e o abandono moral das crianças. Neste contexto, saliente-se ainda a Lei n.º 61/91, de 13 de Agosto, a qual prevê a garantia de protecção adequada às mulheres vítimas de violência.

Em 1996, assiste-se à reorganização dos serviços governamentais com intervenção no domínio da família e com a supressão da Direcção-Geral da Família enquadrada no Ministério da Solidariedade, cujas funções e serviços foram transferidos para a Direcção de Acção Social e para o Alto Comissariado para as Questões da Promoção da Igualdade e da Família (D.L. n.º 3-B/96, de 26/01). Este organismo vem dar outra dimensão às questões da família, atribuindo uma nova centralidade a esta problemática no contexto da agenda política nacional.

Igualmente importante é a criação do Conselho Nacional da Família (D.L. n.º 153/96, de 05/09), organismo de carácter consultivo, que vem substituir duas outras entidades já referenciadas e que foram criadas no início da década de oitenta - o Conselho Interministerial da Família e a Comissão Consultiva para os Assuntos Familiares.

A acção conjugada destas instituições poderá suscitar a promoção do debate, ao nível de toda a sociedade portuguesa, sobre as transformações e problemas que atravessam a família.

Uma segunda área de análise prende-se com a ratificação de Convenções Internacionais, que influenciam o enquadramento legislativo das medidas, direccionadas à família e que são implementadas em Portugal.

Destaca-se a ratificação da Convenção n.º 103, relativa à protecção da maternidade, adoptada pela Conferência Internacional do Trabalho na sua 35.ª sessão (Decreto do Governo n.º 63/94, de 10/10), a ratificação da Convenção Europeia em Matéria de Adopção de Crianças (R.A.R. n.º 4/90, de 31/01), a ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança, assinada em Nova Iorque, em 26 de Janeiro de 1990 (R.A.R. n.º 20/90, de 12/09) e o Protocolo n.º 7 à Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, nomeadamente no que respeita ao artigo 5.º, que refere a igualdade de direitos dos cônjuges e das responsabilidades de carácter civil (R.A.R. n.º 22/90, de 27/09).

No que concerne a uma terceira área de análise, centrada especificamente na temática da maternidade e da paternidade, de referir alguns decretos que precederam a formulação da lei fundamental neste domínio, a Lei n.º 4/84, de 5 de Abril. Em 1980, são definidos princípios gerais de protecção a família e à maternidade, reconhecendo-se o papel insubstituível da família na formação e educação dos filhos. A lei considera que os pais têm iguais direitos e deveres quanto à manutenção e educação dos filhos. Convém, ainda, salientar que os filhos só podem ser separados dos pais mediante decisão judicial e quando estes não cumprem os seus deveres para com eles. Os mesmos princípios procuram a garantia gradual de uma adequada protecção social às mulheres e aos homens que livremente optem por privilegiar a sua função no acompanhamento directo dos filhos (D.L. n.º 503/80, de 20/10).

A lei da protecção da maternidade e da paternidade materializa os princípios gerais anteriormente enunciados: reconhece a maternidade e a paternidade como valores sociais eminentes, bem como a protecção por parte da sociedade e do Estado em relação aos pais, a igualdade dos pais em matéria de direitos e deveres quanto à educação, a manutenção dos filhos e a inseparabilidade dos filhos face aos pais.

Em 1985, esta lei é regulamentada em termos gerais e ao nível da sua aplicação aos trabalhadores da administração pública central, regional e local e demais entidades públicas (D.L. n.º 135/85 e D.L. n.º 136/85, ambos de 03/05). Uma nova regulamentação da protecção à maternidade, paternidade e adopção ocorre em 1988, desta feita ao nível da atribuição de prestações pecuniárias destinadas a apoiar as eventualidades em questão (D.L. n.º 154/88, de 29/04).

A protecção da maternidade e da paternidade vem a sofrer uma nova alteração, já em 1995, com a instituição da licença de maternidade de 98 dias consecutivos, da licença de acompanhamento em caso de adopção e da licença especial para assistência a filhos (Lei n.º 17/95, de 09/06, posteriormente regulamentada pelo D.L. n.º 194/96, de 16/10).

O desempenho do trabalho é também objecto de regulamentação, com vista a alargar o âmbito da protecção da maternidade. É o caso da Portaria n.º 229/96, de 26/06, onde são fixados os agentes, processos e condições de trabalho, proibidos ou condicionados, às mulheres grávidas, puérperas e lactantes.

A última alteração efectuada tem a ver com a Lei n.º 102/97, de 13/09, que cria a licença especial para assistência a deficientes e doentes crónicos, bem como o subsídio relacionado com esta.

A partir de 1995, o Ministério da Solidariedade Social adoptou uma postura mais selectiva no que se refere à atribuição das prestações familiares, com o intuito de beneficiar as famílias de menores rendimentos e mais vulneráveis às situações de exclusão. Assim sendo, subiram os valores das prestações do subsídio familiar a crianças e a jovens, tendo sido implementados três escalões de rendimento para a determinação do acesso a estas mesmas prestações, bem como a prestação destinada às crianças deficientes. As transformações destacadas induziram, por seu turno, mudanças ao nível das prestações familiares no âmbito da Segurança Social, que registaram um crescimento e uma maior diversidade de tipos de beneficiários, passando a enquadrar famílias de adopção, famílias com pessoas portadoras de deficiência e/ou doença crónica, entre outras (sublinha-se a discriminação das prestações no D.L. n.º 154/88, de 29/04).

Um último tema recorrente na área da família é o do acolhimento familiar, em estreita relação com os idosos e pessoas portadoras de deficiência e/ou doença crónica (D.L. n.º 190/92, de 03/09, que reformula a legislação sobre o acolhimento familiar).

Realça-se a definição e regulamentação do exercício de actividade dos ajudantes familiares no D.L. n.º 141/89, de 28/04, que define o regime jurídico de protecção social dos mesmos, tentando-se controlar por via legislativa os mecanismos de assistência familiar e a regulamentação do regime de acolhimento familiar de idosos e adultos com deficiência (D.L. n.º 391/91, de 10/10).

A família, enquanto objecto de medidas legislativas, reveste-se de acentuada importância, desde logo devido ao facto de muitas das iniciativas ao

nível da Segurança Social a terem como alvo principal. A comprovar esta ideia, é inevitável a referência ao Rendimento Mínimo Garantido (RMG) e ao papel que a família assume, uma vez que o valor da prestação é calculado com base no número de membros do agregado familiar. Acrescente-se igualmente que o Plano Especial de Realojamento (PER) se destina em grande medida ao realojamento do agregado familiar (aspecto referido na temática da habitação).

Nos programas do RMG, do PER e no Projecto de Apoio à Família e à Criança, evidencia-se a dimensão local das medidas de protecção social no domínio da família, uma vez que promovem o envolvimento e a acção concertada de várias entidades na sua implementação.

Em termos conclusivos, evidencia-se uma proliferação, ainda que lenta e irregular, das medidas de política social no domínio da família (Wall, 1998), como, por exemplo, a revalorização de forma diferenciada das pensões, a determinação mais rigorosa dos riscos e/ou perigos no sentido de proteger as mães e as mulheres grávidas nos locais de trabalho, a preocupação com a criação de equipamentos e serviços destinados à guarda de crianças (estabelecimentos de ensino pré-escolar, creches e jardins públicos e das IPSS e as "amas em casa") e de apoio ao idoso, bem como a instauração de outras prestações destinadas à protecção desta última categoria social — subsídio por assistência de terceira pessoa e o complemento de pensão de cônjuge a cargo.

Justiça/Protecção de menores em risco

A análise desta área evidencia uma temática principal: a protecção de menores vítimas de maus tratos, negligenciados ou patenteadores de comportamentos desviantes e que assim constituem uma categoria social particularmente vulnerável às situações de exclusão social

À semelhança do que acontece com outros grupos sociais, a lei fundamental preconiza que as crianças têm direito à protecção da sociedade e do Estado, com vista ao seu desenvolvimento integral.

Neste sentido, em 1979, foi regulamentado o Instituto da Colocação Familiar, assim como os objectivos subjacentes a esta medida (D. L. n.º 278/79, de 13/08). Refira-se que, posteriormente, aquela entidade foi substituída pelo Instituto do Acolhimento Familiar. Assim, em 1992, o D.L. n.º 190/92, de 3/09, explicita as vantagens deste Instituto, principalmente quando confrontado com respostas mais tradicionais, como, por exemplo, o internamento em lares. O meio familiar é valorizado em detrimento das respostas

tradicionais, mesmo quando ocorre a substituição da família natural. Aquele meio continua a ser concebido como um espaço privilegiado para a satisfação das necessidades materiais, afectivas e psicossociais dos menores. A este propósito, realce-se a preocupação em actualizar as prestações destinadas às famílias de acolhimento (D.N. n.º 69/86, de 19/08, D.N. n.º 66/87, de 08/12 e o D.N. n.º 56/88, de 18/07).

Igualmente importante foi a revisão da Organização Tutelar de Menores (O.T.M.), a qual enquadra os centros de observação e acção social, em substituição dos centros de observação anexos dos tribunais centrais de menores. Por outro lado, destaca-se a redefinição dos objectivos subjacentes aos estabelecimentos tutelares, atribuindo-se maior importância aos lares de semi-internato, de transição e residenciais, prevendo-se ainda a criação de estabelecimentos polivalentes. Resta salientar que estes centros constituem instituições competentes para aplicar medidas tutelares, designadamente a menores com idade inferior a 12 anos como, por exemplo, a admoestação, a entrega aos pais, tutor ou pessoa encarregada da sua guarda, o acompanhamento educativo, a colocação em família idónea, a colocação em estabelecimento oficial ou particular de educação, a colocação em regime de aprendizagem ou de trabalho junto de entidade oficial ou particular, a submissão ao regime de assistência, a colocação em lar de semi-internato, a colocação em instituto médico-psicológico, bem como em estabelecimento de reeducação (D.L n.º 314/78, de 27/10). Em 1989, assiste-se ao alargamento da sua área de competência a outras comarcas, para além daquelas que constituem a área de jurisdição dos Tribunais de Menores e sua sede, principalmente por via da constituição de núcleos de acção local ou sub-centros em zonas onde se verifique uma maior incidência de casos de delinquência ou de inadaptação (Portaria n.º 568/89, de 22/07).

Relativamente aos organismos judiciais, aponte-se a importância dos tribunais de menores, com funções de protecção judiciária de menores, bem como à defesa dos seus direitos e interesses, através da aplicação de medidas tutelares de protecção, assistência e educação. Compete a estes tribunais decretar medidas relativas a menores que, tendo completado 12 anos e antes de perfazerem 16 anos, demonstrem dificuldades de adaptação a uma vida social normal e que se dediquem à mendicidade, vadiagem, prostituição, libertinagem, abuso de bebidas alcoólicas ou uso ilícito de drogas ou ainda que sejam agentes de algum facto qualificado na lei como crime, contra-venção ou contra-ordenação. Estes tribunais estão sedeados em Lisboa e no Porto e estendem a sua área de influência a outras zonas geográficas. Subli-

nhe-se a expansão territorial do número de Tribunais de Família e Menores (tribunal de competência especializada), Tribunais de Pequena Instância Mista (tribunal de competência especializada mista) e Tribunais do Círculo Auxiliar, que é o tribunal de competência genérica (D.L. n.º 153/95, de 01/07).

No sentido de uma melhor adaptação às necessidades actuais tem-se assistido à reestruturação da Direcção-Geral do Serviço Tutelar de Menores (D.L. n.º 213/84, de 03/07; Aviso, de 16 de Fevereiro de 1985; D.L. n.º 455/85, de 29/10; D.L. n.º 222/89, de 05/07). No âmbito desta Direcção-Geral, assiste-se à criação e regulamentação das Comissões de Protecção de Menores, acentuando-se a territorialidade destes organismos. Prevê-se a sua criação ao nível da comarca, pressupondo uma intervenção interdisciplinar e interinstitucional de base local no que respeita à problemática do menor negligenciado, maltratado e patenteador de condutas desviantes (D.L. n.º 189/91, de 17/05). De salientar ainda a sua implementação ao nível do território nacional, nomeadamente à escala das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto (Portaria n.º 228/92, de 24/03; Portaria n.º 41/93, de 12/01; Portaria n.º 150/93, de 10/02; Portaria n.º 1032/95, de 23/11; Portaria n.º 580/95, de 17/06; Portaria n.º 624/95, de 20/06; Portarias n.º 27/96, n.º 29/96, n.º 31/96 e n.º 31/96 de 08/02). Relembre-se que as Comissões de Protecção de Menores são instituições oficiais não judiciárias que intervêm com o fim de prevenir ou pôr termo a situações susceptíveis de afectar a integridade física ou moral da criança ou do jovem, ou que coloquem em risco a sua inserção na família e na comunidade.

No tocante à adesão do nosso país a Convenções Internacionais, pode salientar-se a ratificação da Convenção Europeia sobre o Reconhecimento e Execução das Decisões relativas à Guarda de Menores, assim como o seu restabelecimento (Aviso, de 16 de Fevereiro de 1985; Aviso n.º 166/97, de 07/06), bem como da Convenção sobre os Direitos da Criança (Decreto do P.R. n.º 49/90, de 12/09; R.A.R. n.º 20/90, de 12/09; Rectificação 1/91, de 14/01; Rectificação n.º 8/91, de 20/03; Aviso n.º 149/97, de 10/05). Neste domínio, o Instituto de Reinserção Social constitui a autoridade central, que representa o Estado português, no que diz respeito à Convenção sobre os aspectos civis do rapto internacional de crianças (Aviso n.º 302/95, de 18/10).

Considerações finais

A opção analítica subjacente à formulação das considerações finais consistiu em privilegiar dois eixos cruciais - a exclusão social e a territorialidade das medidas de política social - relacionados com as principais tendências evolutivas da legislação produzida.

Nesta perspectiva, optamos por centrar a atenção nas políticas estatais destinadas a resolver e/ou minorar potenciais e efectivas situações de desigualdade, que constituem objecto das referidas medidas de política social.

Na área da saúde, realça-se a própria lógica do Sistema Nacional de Saúde, que se orienta no sentido de uma universalidade do direito aos cuidados médicos em geral, pretendendo-se assim garantir uma protecção social da e na saúde, de modo a abranger todos os cidadãos.

Embora o sistema de saúde se oriente para uma crescente co-responsabilização dos utentes, o Estado não se demite quanto à protecção de grupos sociais específicos, como sejam os pensionistas e os portadores de doenças crónicas, entre outros. Neste sector regista-se um envolvimento maior da sociedade civil, designadamente através do estabelecimento de acordos e contratos-programa com organizações não-governamentais (ONG), promovendo eventualmente respostas mais próximas das necessidades das populações.

No que respeita à habitação, também se constata uma crescente promoção habitacional por parte das autarquias, bem como um aumento da participação da sociedade civil (particularmente das IPSS), na tentativa de resolução das carências habitacionais das populações. No entanto, a administração central assume, ainda, um importante papel neste domínio ao garantir a implementação de mecanismos destinados a facilitar o acesso à aquisição de casa própria por parte de determinados grupos e categorias sociais. Em linha de continuidade com a tendência verificada anteriormente à Revolução de Abril de 1974, assiste-se a uma preocupação constante em proporcionar às famílias de parques e precários rendimentos uma habitação condigna, caracterizada pelos padrões considerados socialmente aceitáveis. É ainda relevante a tentativa de articulação dos programas de promoção habitacional, nomeadamente do Programa Especial de Erradicação de Barracas, com outros programas orientados essencialmente para a inserção social, como o Programa Nacional de Luta contra a Pobreza e o sub-Programa Integrar.

No domínio da família, destaca-se a dimensão local das medidas de política social, através do Projecto de Apoio à Família e à Criança, do Rendimento Mínimo Garantido e do PER. A estas medidas está subjacente uma acção concertada, que passa pelo envolvimento das entidades no terreno e que tem o agregado familiar como base privilegiada de intervenção.

No respeitante à área da protecção de menores em risco articula-se a prevenção da vulnerabilidade dos menores face à exclusão social com a lógica territorial de implementação dos organismos tutelares. Destaca-se a expansão das Comissões de Protecção de Menores e dos Centros de Observação e Acção Social, cuja competência se circunscreve a um determinado âmbito local, com vista a efectivar essa protecção nas zonas de maior incidência de casos de delinquência e inadaptação.

Face ao exposto, podemos considerar que existem propósitos de fomentar uma certa complementaridade ao nível das políticas de protecção social desenvolvidas nas várias áreas em análise, na medida em que procuram promover o combate à exclusão social, através da produção legislativa que enquadra as acções a este nível. Nota-se ainda um relativo deslocamento do papel tutelar do Estado, com o progressivo envolvimento de entidades radicadas na sociedade civil, que assumem o papel de parceiros na prossecução destas políticas.

BIBLIOGRAFIA

- AAVV (1991), *Developpement Local et Stratégies de Lutte Contre la Pauvreté*, Programme Communautaire pour l'Intégration Economique et Sociale des Groupes les Moins Favorisés. ALMEIDA, J. Ferreira et ai. (1994), *Exclusão Social - Factores e Tipos de Pobreza em Portugal*, Oeiras, Celta Editora. ANDRADE, Madalena (1989), *Juventude Portuguesa, o Emprego e a Profissão*, Lisboa, IJ/ICS.
- AUSTER, Carol J. (1996), *The Sociology of Work*, Thousand Oaks, Pine Forge Press.
- BARRETO, António (coord.) (1997), *A Situação Social em Portugal - 1960-1995*, Lisboa, ICS.
- BLANCH, Josep Maria (1990), *Del viejo ai nuevo paro. Una análisis psicológico y social*, Barcelona, PPU.
- CANDEL, Francesc (1988), *La Nueva Pobreza*, Barcelona, Ed. Barcelona.
- CAPUCHA, Luís (1998), "Pobreza, exclusão social e marginalidade", in VIEGAS, J. M. Leite e COSTA, António Firmino da (Orgs.), *Portugal, que Modernidade?*, Oeiras, Celta Editora.

- CARREIRA, Henrique Medina (1996), *As Políticas Sociais em Portugal*, Lisboa, Gradiva. CIES/CESO I&D (1998), *Grupos sociais desfavorecidos face ao emprego - tipologia e quadro básico de medidas recomendáveis*, Lisboa.
- COHEN, Daniel (1996), *Richesse du monde, pauvreté des nations*, Paris, Flammarion.
- COMISSÃO DO LIVRO BRANCO DA SEGURANÇA SOCIAL (1998), *Livro Branco da Segurança Social*, Lisboa. COSTA, Alfredo Bruto da (1984), "Conceito de Pobreza", in *Estudos de Economia*, vol. IV, n.º 3, pp. 275-295. COSTA, Alfredo Bruto da (1998), *Exclusões Sociais, Cadernos Democráticos*, n.º 2, Lisboa, Gradiva. COSTA, Alfredo Bruto da; SILVA, Manuela; PEREIRINHA, José e MATOS, Madalena (1985), *Pobreza em Portugal*, Lisboa, Caritas. DEEP - Departamento de Estatística, Estudos e Planeamento do MSSS (1997), *Pobreza Não - Erradicação da Pobreza 1997-2006*, Lisboa, Ministério da Solidariedade e Segurança Social. FERNANDES, António Teixeira (1991), "Formas e Mecanismos de Exclusão Social", in *O Estado Democrático e a Cidadania*, Porto, Ed. Afrontamento, 1998, pp. 9-66. FERNANDES, António Teixeira (1995), "Etnicização e racização no processo de exclusão social", in *O Estado Democrático e a Cidadania*, Porto, Ed. Afrontamento, 1998, pp. 9-66. FERREIRA, António Fonseca (1988), "Política(s) de habitação em Portugal", in *Sociedade e Território*, n.º 6, pp. 54-62. GROS, Marielle Christine (1994), "«Pequena» história do alojamento social em Portugal", in *Sociedade e Território*, n.º 20, pp. 80-90. HALL, Richard (1994), *Sociology of work*, Thousand Oaks, Pine Forge Press. KUMAR, Krishan (1984), "The social culture of work, employment and unemployment as way of life" in THOMPSON, K. (org.), *Work, Employment and Unemployment*, Londres, Open University Press. LAMARQUE, Gilles (1995), *Uexclusion, Que saisje?*, Paris, PUF. LEAL, António da Silva (1985), "As políticas sociais no Portugal de hoje", in *Análise Social*, vol. XXI, n.º 87-88-89, Lisboa, ICS, pp. 925-943. LEBBENS, S. (1978), *Sociologie de la Pauvreté*, Paris, Gallimard. MENDES, Maria Manuela (1998), "Etnicidade cigana, Exclusão Social e Racismos", in *Sociologia*, n.º 8, Porto, FLUP, pp. 207-245. MOZZICAFREDDO, Juan (1994), "Concertação social e exclusão social", in *Organizações e Trabalho*, n.º 12, pp. 97-119. MOZICAFREDDO, Juan (1997), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora. PAUGAM, Serge (1991), *La Desqualification Sociale - Essai Sur la Nouvelle Pauvreté*, Paris, PUF.

- PAUGAM, Serge (dir.) (1996), *L'exclusion: Vétat des saviors*, Paris, Ed. Ia Découverte. PEREIRINHA, José (1996), "Welfare States and Anti-Poverty regimes: the case of Portugal", in RHODES, Martin (Ed.), *South European Society & Politics - Special issue on Southern European Welfare States*, vol. 1, n.º 3, pp. 198-218.
- PEREIRINHA, José (1992): "Pobreza e exclusão social: fronteiras conceptuais, relevância para a política social e implicações na sua medida", in *Análise Social*, n.º 102, Lisboa, ICS.
- ROSANVALLON, P. (1981), *La Crise de UEtat Providence*, Paris, Seuil.
- SAMPAIO, Arnaldo (1981), *Evolução da Política de Saúde em Portugal depois da Guerra 1934-1945 e suas Consequências*, vol. V, Lisboa, Arquivos do Instituto Nacional de Saúde. SANTOS, Boaventura de Sousa (1987), "O Estado, a Sociedade e as Políticas Sociais - o caso das políticas de saúde", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 23, Coimbra, CES, pp. 13-73. TOWNSEND, Peter (1979), *Poverty in the United Kingdom - a Survey of Household Resources and Standards of Living*, London, Penguin Book.
- VIEGAS, J. M. Leite e COSTA, António F. (orgs.) (1998), *Portugal, que Modernidade?*, Oeiras, Celta Editora. XIBERRAS, Martine (1996), *As Teorias da Exclusão -para uma construção do imaginário do desvio*, Lisboa, Instituto Piaget.