

UMA LEITURA TERRITORIAL DA CRISE E VULNERABILIDADE SOCIAL¹

Fátima Loureiro de MATOS

Faculdade de Letras, Universidade do Porto/CEGOT
fmatos@letras.up.pt

Teresa Sá MARQUES

Faculdade de Letras, Universidade do Porto/CEGOT
teresasamarques@gmail.com

Diogo RIBEIRO

Faculdade de Letras, Universidade do Porto
mrcotgeo@gmail.com

Ana Catarina Oliveira MAIA

Faculdade de Letras, Universidade do Porto
catarina.maia2@gmail.com

Resumo

Apesar de se começar a assistir a alguns sinais do abrandar da crise económica e financeira, que atingiu a Europa desde 2008, Portugal tal como outros países da Europa do Sul, encontra-se, ainda, numa situação de crise, com consequências no aumento dos riscos e vulnerabilidade social. As respostas políticas à crise assentaram em medidas financeiras de austeridade, de forma a reduzir o *deficit* orçamental, o endividamento público e a despesa através da redução ou congelamento dos salários, do aumento de taxas e impostos, e da reestruturação dos serviços e dos apoios públicos. As múltiplas dimensões da crise e da austeridade permitem abordar o seu impacto a partir de várias perspetivas e diversificados indicadores de forma a melhor analisarmos os impactos. Perante este quadro, esta comunicação desenvolve-se, em primeiro lugar, a nível nacional e sustenta-se em um número elevado de indicadores, a partir de um conjunto de fontes estatísticas (Eurostat, Pordata, INE, entre outras). Em seguida, faz-se análise territorial, para construir uma geografia social focada no número de pessoas afetadas pela crise. É uma geografia que retrata a situação em 2007 e 2014. Por fim, faz-se uma breve reflexão das políticas sociais anticrise implementadas durante os últimos anos e os seus impactos, nas populações mais vulneráveis.

Palavras-chave: Crise, austeridade, vulnerabilidade social, política social, Portugal

Abstract

Although we start watching some signs of the economic and financial crisis slowing down that hit Europe since 2008, Portugal as well as other countries of Southern Europe, is also in crisis with consequences in increased risks and social vulnerability. Policy responses to the crisis lay on financial austerity measures to reduce the budget deficit, the public debt and spending by reducing or freezing wages, increasing rates and taxes, and restructuring services and public support. The multiple dimensions of the crisis and austerity allow us to address the impact of the crisis from multiple perspectives and diverse indicators in order to better analyze their impact. With this background, this communication addresses first, the national level and its support in a large number of indicators, from a set of statistical sources (Eurostat, Pordata, INE, among others). Then, we do a territorial analysis, to build a social geography focused on the number of people affected by the crisis. It's a geography that

¹ Este artigo retoma alguns aspetos de outros já publicados pelos autores (Marques et al, 2016, Marques e Matos, 2016).

reflects the situation in 2007 and 2014. In the end we do a brief reflection of the anti-crisis social policies implemented in recent years and its impact on the most vulnerable populations.

Keywords: Crisis, austerity, social vulnerability, social policy, Portugal

1. Introdução

Nos últimos anos, os países Europeus e os seus cidadãos têm sofrido o forte impacto da crise financeira e socioeconómica, causada por uma combinação de fatores internacionais e nacionais (Knieling e Othengrafen, 2016). É frequente encontrar-se na literatura referências à crise europeia enquanto uma extensão da crise mundial, à qual aliam-se as disparidades existentes entre países da zona euro e os erros sistemáticos das políticas internas, no período pré-crise (Carballo-Cruz, 2011, Avellaneda e Hardiman, 2010, Eichengreen et al., 2014). Como consequência, são reconhecidas as múltiplas repercussões nas sociedades, sobretudo do sul da Europa, nomeadamente o declínio dos investimentos públicos, a reestruturação dos sistemas de serviço social e a redução da capacidade de consumo da população. Há uma quebra nos níveis de satisfação e de qualidade de vida da população (Bell e Blanchflower, 2011), um aumento da insatisfação com o emprego e uma quebra de compromissos sociais (Markovits et al., 2014). Tudo isto repercute-se num aumento dos níveis de risco social especialmente para os grupos mais vulneráveis (como os imigrantes, os trabalhadores pouco qualificados ou jovens) (Cairns et al., 2014) e nos graus de pobreza e exclusão social (Frazer e Marlier, 2011). O setor imobiliário foi um dos setores mais afetados pelas consequências deste contexto de crise e recessão económica. Face aos sucessivos cortes orçamentais e à redefinição das prioridades políticas, algumas das mais graves consequências fizeram-se sentir na queda dos preços da habitação, no aumento das hipotecas bancárias, nas limitações de crédito, na redução da mobilidade residencial, na capacidade de investimento das famílias, no desemprego no setor da construção e numa oferta habitacional excedente face à quebra da procura.

Há diversas maneiras de definir os conceitos de risco e vulnerabilidade social, devido às diversas áreas de conhecimento que os utilizam, contudo, a abordagem dá-se através de perspetivas diferenciadas. As diferentes abordagens, entre as várias disciplinas (ciências naturais, médicas e sociais e humanas), pode ser explicada pela sua tendência para se concentrar em diferentes componentes do risco, das respostas dos agregados familiares ao risco e perdas de bem-estar. Assim, a noção de vulnerabilidade e risco social produz uma diversidade conceitual e terminológica considerável, ao qual este artigo não pode fazer justiça. Em vez disso, desenvolvemos uma breve análise que capta os aspetos da abordagem à vulnerabilidade que são mais relevantes para a investigação desenvolvida ao longo deste texto.

A vulnerabilidade social é um conceito multidimensional que diz respeito a uma condição de fragilidade material ou moral de indivíduos ou grupos diante de riscos produzidos por riscos naturais ou pelo contexto económico-social. O termo vulnerabilidade surge na “análise geográfica dos riscos ...e um

pouco mais tarde nos estudos sobre pobreza, segurança alimentar e desenvolvimento e mudanças globais” (Chambers, 1989 e Dow, 1992, citados por Tedim, 2016, p. 535).

A vulnerabilidade social foi reconhecida como sendo essencial para a compreensão do risco aos perigos naturais (por exemplo, Blaikie et al., 1994, Prowse, 2003, Wisner, 2004). A vulnerabilidade social é mais evidente após a ocorrência de risco natural, quando diferentes padrões de sofrimento e recuperação são observados entre certos grupos da população. Embora todas as pessoas que vivem em áreas de risco sejam vulneráveis, os impactos sociais de perigo e exposição muitas vezes caem desproporcionalmente sobre as pessoas mais vulneráveis da sociedade - os pobres, as minorias, as crianças, os idosos e os deficientes. Estes grupos estão, frequentemente, menos preparados para uma emergência, têm menos recursos económicos com os quais se preparar para um risco, tendem a viver nos locais de maior risco, em habitações precárias, e têm falta de conhecimentos ou conexões sociais e políticas, necessárias para tirar proveito dos recursos que iriam acelerar a sua recuperação pelo que estes fatores sociais contribuem para uma vulnerabilidade acrescida (Cutter et al, 2000).

Para as ciências sociais e humanas, a vulnerabilidade social designa os grupos sociais e os locais dentro de uma sociedade que são marginalizados, aqueles que estão excluídos dos benefícios e direitos que todos deveriam ter dentro de um mundo civilizado. Está relacionada a processos de exclusão social, pobreza, discriminação e violação de direitos desses grupos ou indivíduos, em consequência do seu nível de rendimento, educação, saúde, localização geográfica, entre outros. De uma maneira geral, aqueles que possuem trabalho, estão menos suscetíveis à vulnerabilidade e ao risco social, do que aqueles que estão desempregados, ou são mal remunerados, porque trabalham, a tempo parcial, ou em empregos inseguros ou informais. No caso dos idosos, os que possuem pensões de reforma, têm saúde e apoio familiar, são, em princípio, menos vulneráveis, do que, os que não têm qualquer apoio social, estão doentes e sozinhos (Schröder-Butterfill e Marianti, 2006).

A vulnerabilidade social está inserida em contextos estruturais e temporais mais amplos. Os diversos riscos são moldados por fatores como o género, as desigualdades étnicas, a estratificação social, os padrões culturais, e os sistemas políticos e de segurança social, que são estabelecidos ao longo do tempo (Hilhorst e Bankoff, 2004).

Em sociedades sustentadas na economia de mercado, a pobreza representa a primeira aproximação da maior exposição a riscos, principalmente em contextos em que famílias pobres não contam com uma rede pública de proteção social. A ausência de recursos materiais alimenta outras fragilidades: baixa escolarização, condições precárias de saúde, habitações precárias, desestruturação familiar, entre outras. Famílias e pessoas em tais condições de vida dispõem de um repertório mais reduzido para enfrentar as adversidades, o que, nos termos de Sen (2003), é denominado privação de capacidades.

Dessa forma, vulnerabilidades e riscos remetem para as noções de carências e de exclusão, ou seja uma perspetiva económico-social. Pessoas, famílias e comunidades são vulneráveis quando não

dispõem de recursos materiais e imateriais para enfrentar com sucesso os riscos a que são ou estão submetidas, nem de capacidades para adotar ações e ou estratégias que lhes possibilitem alcançar patamares razoáveis de segurança pessoal e ou coletiva (SEN, 2003), sendo então entendida a vulnerabilidade como o resultado de um processo de respostas dos agregados familiares a riscos, perante um conjunto de condições subjacentes.

Para Glewwe e Hall (1998), vulnerabilidade é um conceito dinâmico, relacionado ao declínio dos níveis de bem-estar após um choque macroeconómico², choque este, que pode afetar os indivíduos, por exemplo, por perda do emprego, por acidente ou por doença. Os autores distinguem dois tipos de vulnerabilidades, uma relacionada com as mudanças específicas nos programas do governo (político-induzida) e outra, a vulnerabilidade mais geral associada às mudanças das condições socioeconómicas, incluindo a capacidade de se adaptar a tais alterações (induzida pelo mercado ou “robusta”) (Glewwe e Hall, 1998). Um exemplo da vulnerabilidade robusta, apresentado pelos autores, é o caso dos indivíduos mais velhos que tendem a ter mais competências obsoletas e menos incentivos para aprender novas, os seus rendimentos, podem assim, diminuir mais do que a média, após um choque macroeconómico. A “vulnerabilidade político-induzida reflete as decisões do governo, que variam muito de país para país e, portanto, não deve prejudicar os mesmos grupos em diferentes países. Claro, que políticas de ajuste estrutural semelhantes em todos os países podem produzir os mesmos grupos ‘vulneráveis’ nesses países” (Glewwe, e Hall, 1998, p.184).

Ulrich Beck e Anthony Giddens (2000) acentuam o papel do risco na sociedade atual, porque para eles esta sociedade é uma “sociedade de risco”. Beck argumenta que a sociedade atual é diferente da sociedade de classes e define “sociedade de risco” como “uma fase no desenvolvimento da sociedade moderna, em que os riscos sociais, políticos, económicos e individuais tendem cada vez mais a escapar das instituições de monitorização e proteção da sociedade industrial” (Beck, 2000, p. 5).

Giddens, por sua vez, acentua também a diferença entre a “sociedade de classes” e a “sociedade de riscos”. Para ele, a “sociedade de riscos”, além de introduzir novos tipos de riscos para a humanidade, também introduz novas relações entre sistemas de conhecimentos, leigos e peritos, num contexto em que a consideração dos riscos é, em grande parte, imponderável.

Com o enfraquecimento do Estado social, como veremos à frente, indivíduos e grupos que sofreram as mudanças socioeconómicas associadas à crise de 2008 e às políticas de austeridade que se seguiram, encontram-se em situação de maior vulnerabilidade e risco social.

2. As desigualdades e os riscos de pobreza em Portugal

Em Portugal a crise financeira e socioeconómica provocou um conjunto de consequências no país, destacando-se, a recessão económica, o aumento do desemprego, os cortes salariais e dos apoios

² Como a crise económica que abordamos neste trabalho.

sociais, o aumento de impostos e o empobrecimento de várias camadas da população, sobretudo das mais vulneráveis, predominantemente as concentradas nas áreas urbanas. A “bolha imobiliária” esteve muito relacionada com a crise económica e financeira. Na verdade, antes da crise, o aumento da procura habitacional, a facilidade de crédito com baixas taxas de juro, e a rentabilidade dos investimentos imobiliários estiveram associados a políticas expansivas em matéria de infraestruturização do território e a permissividades em matéria de ordenamento do território. Tudo isto levou a uma crescente expansão urbana e a uma excessiva dependência da economia do sector da construção civil (Aalbers, 2009, Méndez et al., 2015). O rebentamento da “bolha imobiliária” e a conseqüente interrupção de grandes projetos imobiliários deixaram vários empreendimentos habitacionais incompletos, originaram um conjunto de falências empresariais, com um impacto significativo no setor imobiliário. Esta desaceleração afetou outros sectores económicos, fortemente dependentes do sector da construção, sobretudo nos contextos urbanos e metropolitanos, onde reside a maioria da população, onde se concentra o capital e a riqueza económica, e simultaneamente as populações mais vulneráveis (Knieling e Othengrafen, 2016).

Perante a crise o governo português recorreu à ajuda financeira externa, composta pelo Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia, designada por *Troika*, que impôs uma política de austeridade. Assim, a sociedade portuguesa viu-se afetada, diretamente, pelos impactos de uma crise que começou por ser financeira e imobiliária, mas que se difundiu ao conjunto do sistema económico, social e político (Méndez et al, 2015; Pedrosa, 2014; Ferrão, 2014). Os dados estatísticos disponíveis mostram que a imposição de um regime de austeridade provocou um aprofundamento da recessão na economia e acentuou a injustiça na distribuição social dos seus impactos (site da Pordata; Reis et al., 2013; Méndez et al., 2015).

O impacto das medidas de austeridade tem sido, particularmente desigual em Portugal, país que já era dos mais desiguais da Europa. A queda do rendimento, disponível das famílias, tem sido sentida sobretudo nos 10% mais pobres (Carmo et al., 2012). Em 2012, o rendimento dos 10% mais ricos era 10,7 vezes maior do que o dos 10% mais pobres (o que representa um aumento de 0,7 pontos percentuais em comparação com 2011). Portugal não atingia um valor tão alto deste indicador desde 2006 (Carmo e Matias, 2014). “Em Portugal no ano de 2014, mais de 25% dos rendimentos foram para os 10% mais ricos. Em contrapartida, o primeiro decil (os 10% mais pobres) recebia apenas 2,4%. Isto faz de Portugal um dos países mais desiguais da União Europeia” (Matos, 2015: p.n.n.). Os cortes da despesa pública fizeram-se sentir, particularmente, nos indivíduos e nas famílias com menores recursos. Os cidadãos são assim afetados, particularmente, a população desempregada, menos qualificada, mais idosa e com menores rendimentos. Registou-se o agravamento das condições de vida para uma grande parcela da população, que vê os seus rendimentos a serem diminuídos, sofrendo com a precarização do emprego e a deterioração de alguns serviços públicos, como a saúde, o apoio social e a educação.

No âmbito do processo de apoio financeiro da *Troika*, o Governo Português comprometeu-se a cumprir um plano de austeridade que visava reduzir o seu défice orçamental. As medidas adotadas

levaram a uma redução de salários e aumento de impostos, além de outras reformas estruturais que conduziram ao aumento do custo de vida e ao aumento do desemprego. Ainda que o impacto da crise tenha uma expressão generalizada a todos os sectores da população, ele atinge de uma forma mais imediata e mais gravosa as famílias mais precarizadas (tabela 1), sobretudo, aquelas que registaram situações inesperadas de desemprego. Mas, esse impacto tem vindo a estender-se a outros grupos sociais atingidos pela precariedade do trabalho, pela redução nos rendimentos, pelo sobre-endividamento, pela pobreza ou pelo aumento de transtornos mentais (Reis et al., 2013).

Cunha (2012:9) afirma que “um quinto dos lares portugueses foram afetados pelo desemprego”. Este autor acrescenta que em consequência deste problema, as famílias foram os agentes económicos mais afetados pela crise, considerando mesmo terem sido as principais. Os dados da tabela 1 mostram que, de uma maneira geral todos os indicadores sociais agravaram-se entre 2007 e 2014, sendo de salientar, o aumento do desemprego e do risco de pobreza, das mulheres, crianças e jovens, dos idosos, da população com menor escolaridade, desempregada e a viver em casa arrendada.

A taxa de desemprego quase que duplica (de 8% para 13,9%), aumentando, igualmente, a taxa de emprego precário e o desemprego de longa duração (figura 1). A taxa de empregados com contrato de duração limitada tem-se mantido elevada, ainda que com oscilações anuais, entre 19,4 a 22,8%. O fraco aumento do número de beneficiários do subsídio de desemprego não expressa a subida vertiginosa da taxa de desemprego, por outro, a diminuição do número de beneficiários do rendimento social de inserção (RSI) não expressa o aumento da pobreza existente na sociedade portuguesa.

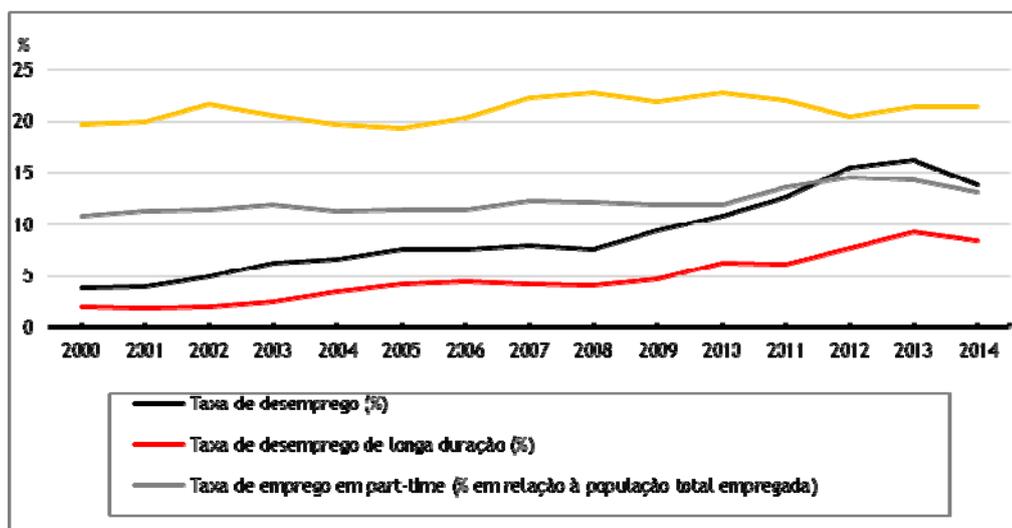
Segundo um estudo publicado pela Comissão Europeia (Callan et al., 2011) para os seis países da União Europeia mais afetados pela crise, Portugal é o único onde as medidas de austeridade tiveram uma sobrecarga financeira maior para os pobres do que para os ricos. Se considerarmos o caso do RSI, verifica-se que tem sido objeto de sucessivas alterações legislativas e de procedimentos, tornando o seu acesso mais restrito, resultando uma diminuição do número de beneficiários (tabela 1), num contexto de grande austeridade, de elevadas taxas de desemprego e de forte diminuição do rendimento disponível das famílias, assiste-se a um recuo por parte do Estado, quer nos apoios concedidos, quer na sua função de mediação e regulação do mercado.

Relativamente ao desemprego, com as mudanças ocorridas nos últimos anos, nomeadamente durante o período de assistência financeira, fragilizou-se, ainda mais, a situação dos desempregados em Portugal. O sistema de proteção social tem vindo a deixar desprotegidos um número cada vez maior de desempregados, em 2014 havia 726 mil desempregados mas só 634 mil eram beneficiários de prestações de desemprego da Segurança Social (495 mil dos quais recebiam subsídio de desemprego).

Tabela 1 - Alguns indicadores económicos e sociais, para Portugal antes e depois da crise económica

	INDICADORES SOCIAIS E ECONÓMICOS	2007	2014	FONTE
EMPREGO, DESEMPREGO E PRECARIIDADE DO EMPREGO	Empregados (milhares)	5092,5	4499,5	Pordata
	Taxa de desemprego (%)	8,0	13,9	Pordata
	Taxa de desemprego de longa duração (%)	4,3	8,4	Pordata
	Taxa de emprego em <i>part-time</i> (% em relação à população total empregada)	12,3	13,1	Pordata
	Taxa de empregados com contrato de duração limitada (% em relação à total de pop. empregada)	22,3	21,4	Pordata
	População desempregada (milhares, valor médio)	440,6	726,0	Pordata
POPULAÇÃO EM RISCO DE POBREZA OU EXCLUSÃO SOCIAL	População em risco de pobreza ou exclusão social (%)	25,0	27,5	Eurostat
	População feminina em risco de pobreza ou exclusão social (%)	26,0	28,1	Eurostat
	População masculina em risco de pobreza ou exclusão social (%)	24,0	26,7	Eurostat
	População com 0-17 anos em risco de pobreza ou exclusão social (%)	26,9	31,4	Pordata
	População com 18-64 anos em risco de pobreza ou exclusão social (%)	23,1	28,3	Pordata
	População com 65 anos ou mais em risco de pobreza ou exclusão social (%)	30,0	21,1	Pordata
ESCOLARIDADE E EMPREGO E RISCOS DE POBREZA	População com ensino básico em risco de pobreza ou exclusão social (%) (nível 0-2)	25,9	32,2	Eurostat
	População com ensino secundário em risco de pobreza ou exclusão social (%) (nível 3-4)	13,7	19,7	Eurostat
	População com mais que o secundário em risco de pobreza ou exclusão social (%) (nível 5-6)	6,3	10,8	Eurostat
	População desempregada em risco de pobreza ou exclusão social (%)	32,2	40,5	Eurostat
	População reformada em risco de pobreza ou exclusão social (%)	24,8	13,3	Eurostat
	População empregada em risco de pobreza ou exclusão social (%)	9,3	10,7	Eurostat
TITULARIDADE DA HABITAÇÃO E RISCOS DE POBREZA	População com habitação própria com empréstimo em risco de pobreza ou exclusão social (%)	9,9	16,9	Eurostat
	População com habitação própria sem empréstimo em risco de pobreza ou exclusão social (%)	24,6	26,9	Eurostat
	População com habitação arrendada em risco de pobreza ou exclusão sociais (%)	39,9	41,4	Eurostat
	População com habitação arrendada (renda social) em risco de pobreza ou exclusão social (%)	40,5	45,0	Eurostat
POBREZA E DESIGUALDADES	Taxa de risco de pobreza (antes de qualquer transferência social) (%)	41,5	47,8	Pordata
	Taxa de risco de pobreza (após de qualquer transferência social) (%)	18,5	19,5	Pordata
	Pessoas que não podem suportar despesas inesperadas (%)	19,7	42,2	Eurostat
	Pessoas com 65 anos ou mais anos que não podem suportar despesas inesperadas (%)	35,2	52,5	Eurostat
	Desigualdade na distribuição dos rendimentos (S80/S20) (%)	6,1	6,0	Pordata
BENEFICIÁRIOS DA SEGURANÇA SOCIAL	Nº de beneficiários do Rendimento Social de Inserção (RSI)	369 101	320 712	Seg. Social
	Nº de beneficiários do Subsídio de Desemprego	354 093	495 043	Seg. Social
	Nº de beneficiários do Complemento Solidário para Idosos (CSI)	56 641	212 633	Seg. Social
CRÉDITO BANCÁRIO	Crédito malparado (particulares)	13,2 (2009)	14,8	Pordata
	Particulares em incumprimento bancário à habitação, em % do valor total dos empréstimos	5,2 (2009)	6,4	Pordata
	Peso do crédito à habitação no total de créditos das famílias (%)	80	83	BdP
	Peso do crédito à habitação de cobrança duvidosa (%)	1,0	2,0	BdP
	Peso do crédito ao consumo de cobrança duvidosa (%)	3,0	12,0	BdP

O aumento do desemprego de longa duração evidência, também, a ineficiência do sistema económico na criação de emprego, pois o emprego caiu de 5092,5 mil para 4499,5 mil empregados entre 2007 e 2014. O aumento de pessoas a trabalhar em empregos precários, mal remunerados e de curta duração tem aumentado, aproximando-se a taxa de precariedade dos 50% da população (CENTENO et al., 2015 e figura 1).



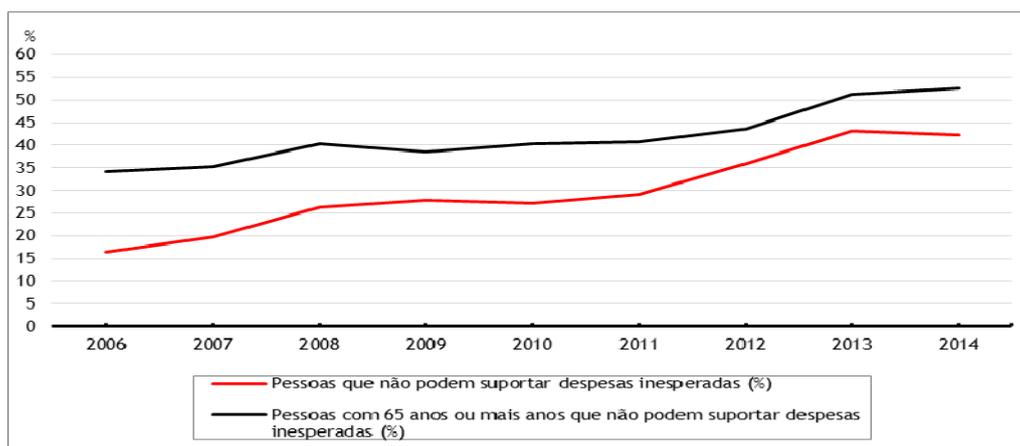
Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da Pordata 2015 (INE - Inquérito ao emprego).

Figura 1 – Desemprego e precariedade do emprego, de 2000 a 2014.

Os dados da tabela 1 mostram que as populações idosas, desempregadas e com menores níveis de escolaridade, correm maiores riscos de pobreza ou exclusão social. Na verdade, entre 2007 e 2014, houve um aumento significativo do número de beneficiários do Complemento Solidário para Idosos (CSI) que passaram de cerca de 57 mil para cerca de 213 mil. A população em risco de pobreza ou exclusão social aumentou de 25% para 27,5%, a taxa de intensidade da pobreza (sem considerar qualquer transferência social) aumentou de 41,5% para 47,8% e o número de pessoas que não conseguem suportar despesas inesperadas subiu de forma acentuada de 19,72% para 42,2% e são sobretudo os idosos que estão mais vulneráveis a esse risco (tabela 1; figura 2).

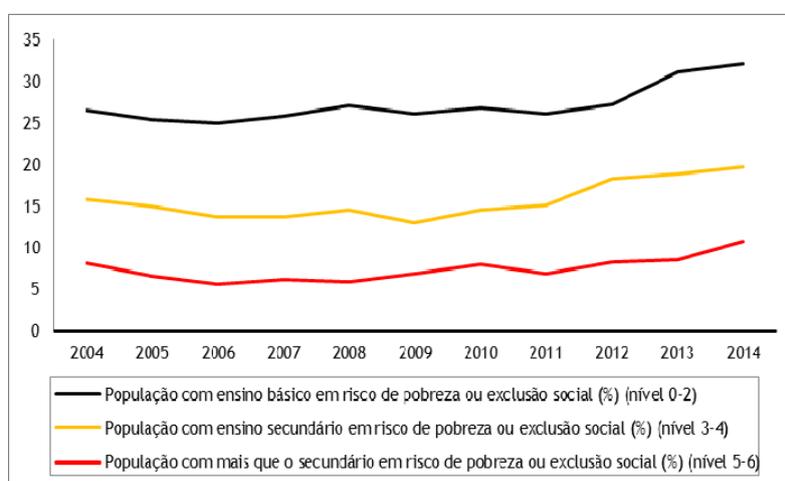
A taxa de risco de pobreza ou exclusão social na população com o ensino básico estava nos 26% em 2007 e passou para 32% em 2014. Com a crise a população mais escolarizada também passou a registar riscos de pobreza muito significativos, demonstrando a vulnerabilidade social mesmo da população mais capacitada (figura 3). Isto significa que as políticas públicas não estão a ser eficazes e não estão a ser capazes de garantir a igualdade de oportunidades às gerações mais jovens e um futuro com melhores condições de vida.

Os dados da figura 4 mostram que, o risco de pobreza junto da população com emprego também aumentou, apesar de existir uma taxa ainda mais elevada junto da população sem emprego. De facto, a precariedade no emprego e a diminuição dos salários e das regalias sociais, contribuíram para o agravamento das condições de vida dos portugueses.



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Eurostat 2016.

Figura 2 – Evolução da população que não pode suportar despesas inesperadas, 2006 a 2014

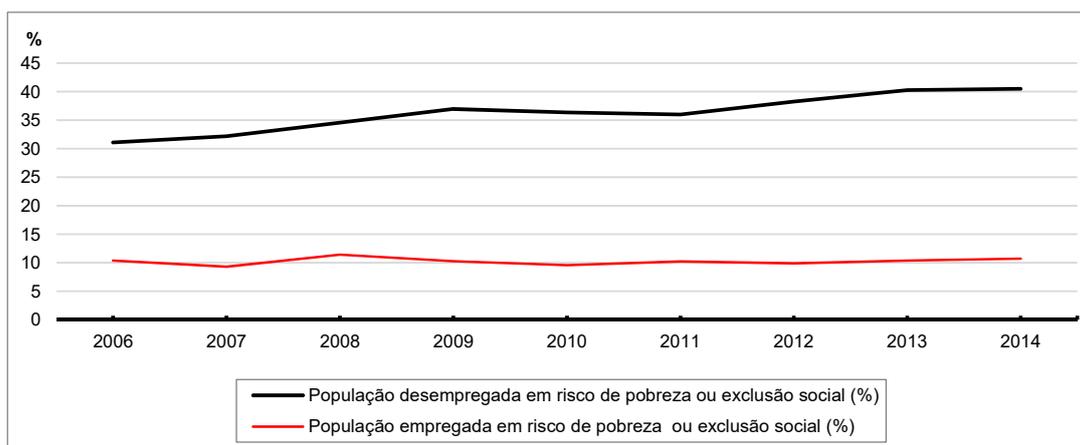


Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Eurostat 2016

Figura 3 - Taxa de população em risco de pobreza, por grau de escolaridade, 2004 a 2014

A tabela 1 evidencia que existe uma clara diferença entre a população que habita em casa própria e em casa arrendada quanto ao risco de pobreza. A população que habita uma casa própria sem empréstimo apresenta uma taxa de risco de pobreza de 26,9%, enquanto a população que recorre a um empréstimo exibe uma taxa inferior (16,9%). Assim, há um número bastante significativo de populações

em risco social mesmo quando têm casa própria e para tal não recorreu a empréstimo. Com a crise, a evolução da taxa de risco aumentou sobretudo para as populações que recorreram a empréstimo para habitação. A população com habitação arrendada tem uma taxa de risco muito elevada (41,4%), nomeadamente se residir em habitação de renda social (45%), o que significa que é nestes contextos habitacionais que se encontram as situações mais complexas em termos de pobreza.

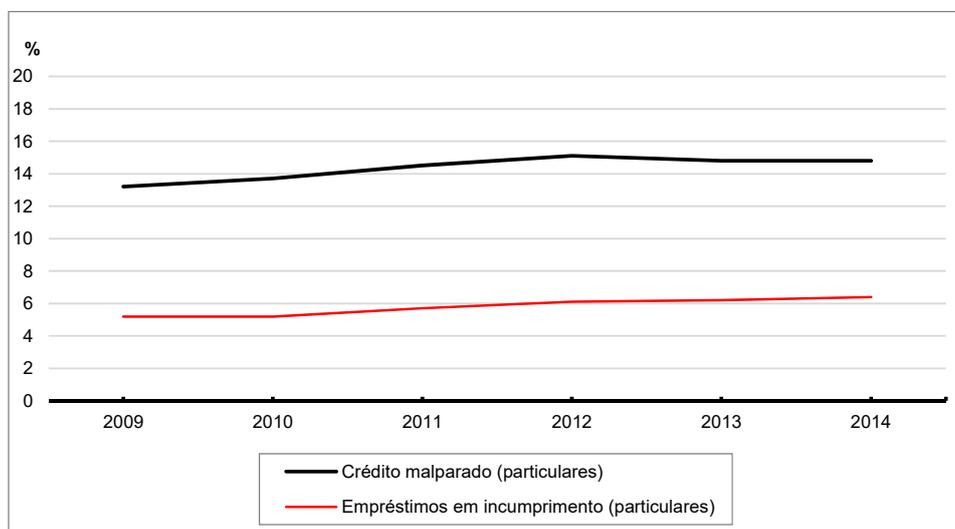


Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Eurostat 2016

Figura 4 - Evolução da população em risco de pobreza (%), desempregada e empregada, 2006 a 2014

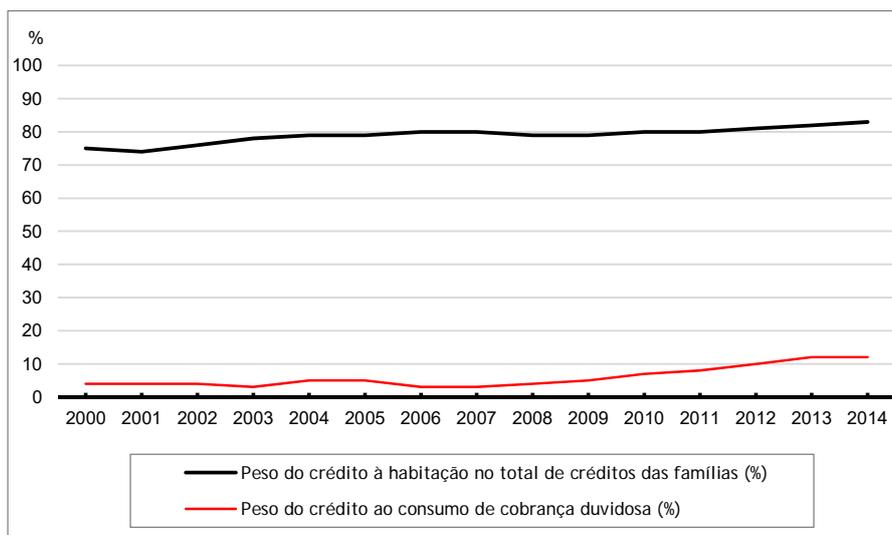
Até à atual crise económica e financeira, o endividamento das famílias portuguesas não oferecia grandes razões para preocupação. Com o despoletar da crise, o crédito malparado aumentou e os créditos são cada vez mais de cobrança duvidosa. Segundo José Reis, a “rápida expansão do crédito em Portugal e o crescimento das taxas de endividamento das famílias portuguesas ao longo das últimas décadas estiveram associadas a níveis bastante baixos de incumprimento. Mas com a crise, e a consequente quebra do rendimento das famílias e o aumento generalizado do custo de vida, o crédito mal parado aumentou” (Reis et al., 2013: 42).

As famílias tiveram e têm dificuldades em fazer face às suas necessidades e em cumprir as suas obrigações, nomeadamente, relativas aos empréstimos à habitação e/ou ao consumo. O peso do crédito à habitação no total de créditos das famílias sobe de 2007 para 2014, de 80% para 83%, e o peso do crédito de cobrança duvidosa aumenta - duplica no crédito à habitação e passa de 3% para 12% no crédito ao consumo (figuras 5 e 6).



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da Pordata 2015 (Banco de Portugal)

Figura 5 - Crédito mal parado e em incumprimento, de 2009 a 2014

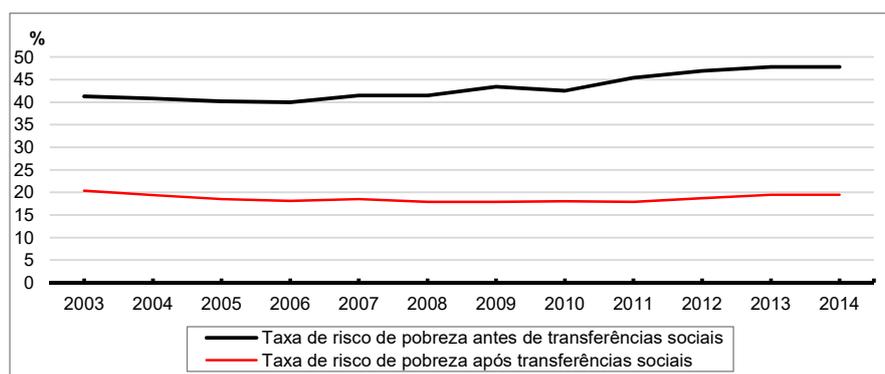


Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Banco de Portugal (2015)

Figura 6 - Crédito à habitação, de 2000 a 2014

O contexto de crise económica e financeira, em Portugal, contribui, também, para o aumento do número de pessoas cujos rendimentos se encontram abaixo da linha de pobreza. Da leitura da tabela 1 e da figura 7, evidencia-se uma clara predominância da população em risco de pobreza antes de qualquer

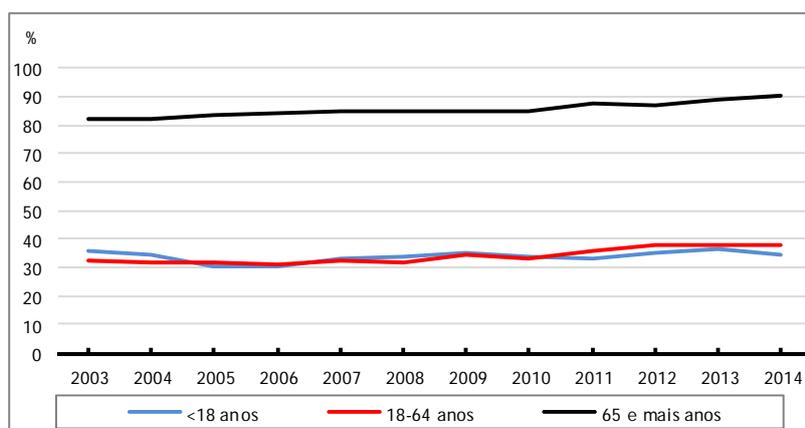
transferência social³, que começa por diminuir entre 2003 e 2006 e aumenta dos 41,5 para os 47,8%, entre 2007 e 2014 (sobretudo a partir de 2010), face aos valores mais baixos, mas ainda assim significativos, da taxa de risco de pobreza após transferências sociais.



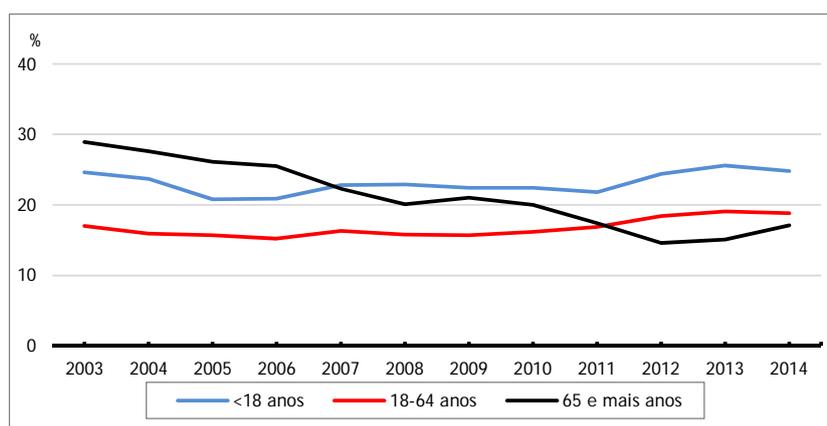
Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da Pordata (INE - Inquérito às Condições de Vida e Rendimento)
Figura 7 - Taxa de risco de pobreza antes e depois das transferências sociais, de 2003 a 2014

São os idosos que mais se evidenciam em risco de pobreza antes de transferências sociais. Estes registam valores absolutamente preocupantes no período em análise, atingindo os 81,8% em 2003 e tendo vindo a aumentar desde então, até ao máximo de 90,3% registado em 2014. Os restantes grupos etários, com taxas menos expressivas, atingem valores compreendidos entre os 30% e 40% (figura 8) e veem os seus valores diminuir ligeiramente no que respeita à taxa de risco de pobreza após transferências sociais, o que demonstra a diminuta importância que os apoios sociais têm na subsistência destes grupos etários. O mesmo não se poderá dizer para a população com 65 e mais anos que, em proporção, diminuiu drasticamente a este nível. Entre 2003 e 2014, regista-se uma diminuição clara da população idosa em risco de pobreza após transferências sociais (de 28,9% para 17,1%) (figura 9), mas sobretudo quando comparado com os valores abruptos de idosos em situação de pobreza antes das transferências sociais, o que poderá ser explicado pelo expressivo aumento do número de beneficiários do CSI, e de outras pensões ou subsídios existentes para estes grupos etários, que se revelam uma fonte de sobrevivência para um significativo número de idosos portugueses (tabela 1).

³ "As transferências sociais incluem pensões de velhice (reforma) e de sobrevivência; subsídios de desemprego; subsídios à família; subsídios de doença e de invalidez; subsídios de educação; subsídios de habitação; subsídios de combate à exclusão social" (Pordata, 2016).



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da Pordata 2015 (INE - Inquérito às Condições de Vida e Rendimento)
Figura 8 - Taxa de risco de pobreza, antes das transferências sociais, por grupos etários, de 2003 a 2014



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da Pordata 2015 (INE - Inquérito às Condições de Vida e Rendimento)
Figura 9 - Taxa de risco de pobreza, depois das transferências sociais, por grupos etários, de 2003 a 2014

3. Política social anticrise: que respostas à vulnerabilidade social?

Nos últimos anos o combate à pobreza em Portugal teve avanços notórios, sobretudo entre a população idosa, avanços associados em parte às políticas sociais implementadas, como o RSI e o CSI. No entanto, a pobreza continua a ser ainda extensa e persistente, uma vez que algumas das suas principais causas radicam em fatores estruturais da sociedade portuguesa. O mercado de trabalho é fortemente segmentado, com uma forte presença de baixos salários, e é em geral pouco escolarizado e qualificado. A repartição desigual de rendimentos, um sistema de proteção social com debilidades e um sistema de ensino pouco inclusivo, leva a entradas precoces no mercado de trabalho e é incapaz de impedir a transmissão da pobreza entre gerações.

Os problemas estruturais da pobreza e das desigualdades avolumam-se, uma vez que, em Portugal, a sua redução depende criticamente da ação e das transferências públicas, com a crise e a política de austeridade, verifica-se, não só, a redução de beneficiários, como também, a contenção e tributação de salários e pensões, num contexto de agravamento e maior difusão das dificuldades. Estas políticas traduzem-se num acentuar da pobreza pré-existente e na criação de novas bolsas de pobreza ao afetarem sectores da população até então imunes ao fenómeno, como vimos acima.

Assim, com a política crescente de austeridade, verificou-se um retrocesso generalizado das políticas sociais associadas a direitos de cidadania, como o congelamento do salário mínimo, a redução de pensões, cortes e diminuições nas prestações sociais que cobrem os riscos como o desemprego ou a pobreza, como é o caso das alterações sucessivas ao subsídio de desemprego, ao RSI, ao Abono de Família, ou ainda, a criação de taxas moderadoras no acesso à saúde (anexo 1).

As políticas de redução da despesa pública desencadearam mudanças assinaláveis não só no funcionamento dos serviços públicos, mas também, no modo como os indivíduos e as famílias satisfazem as suas necessidades nos mais diversos domínios e organizam estrategicamente os seus quotidianos, num contexto de precarização da vida. O impacto da redução da provisão pública fez-se sentir, igualmente, nas organizações que, complementarmente ao Estado, prestam serviços sociais e tiveram de desencadear novas respostas.

Uma das primeiras medidas tomadas pelo Estado, em 2011, para fazer face às dificuldades crescentes foi a criação do Programa de Emergência Social⁴. Este Programa elegeu cinco áreas de atuação prioritárias: família (inclui 16 medidas); idosos (inclui 10 medidas); deficiência (inclui 5 medidas); voluntariado (inclui 5 medidas) e instituições (inclui 17 medidas)⁵. Entre estas medidas, a mais emblemática foi a criação de um Programa de Emergência Alimentar, ampliando consideravelmente a Rede Solidária de Cantinas Sociais⁶, em 2011, existiam 62, em 2015 o seu número era de 843 e serviram 48 000 refeições por dia (Diário de Notícias, 10/08/2015). Segundo a análise efetuada por Cláudia Joaquim (2015), a este Programa, o Estado gasta mais com as cantinas sociais do que com o RSI, demonstrando, também, que o corte nas prestações sociais é acompanhado por um reforço das parcerias com o terceiro sector, portanto um recuo da provisão pública e das prestações sociais. Situação que revela uma visão assistencialista e de emergência da Ação Social, em prejuízo de uma abordagem pelos direitos e sustentada em medidas preventivas, o que não é justificável num contexto de austeridade, de elevadas taxas de desemprego e de forte diminuição do rendimento disponível de muitas famílias portuguesas, aumentando o risco de pobreza.

⁴ O Programa de Emergência Social (PES) é um plano de ações no âmbito dos apoios sociais e financeiros a famílias carenciadas, em situações de desemprego e instituições públicas de solidariedade social (IPSS), com vigência até Dezembro de 2014.

⁵ Apresentação pública do Programa de Emergência Social (disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/747090/programa%20emergencia%20social.pdf>.)

⁶ Resposta social, desenvolvida em equipamento, destinada ao fornecimento de refeições, em especial a indivíduos economicamente desfavorecidos, podendo integrar outras atividades, nomeadamente de higiene pessoal e tratamento de roupas (Segurança Social, Nomenclatura e Conceitos, 2015).

A política anticrise, para os serviços sociais públicos e a alteração dos modos de prestação dos mesmos, tornou-se uma resposta corrente em vários serviços, caso dos cuidados de saúde ou o apoio aos idosos, por exemplo, passando da prestação direta dos serviços à prestação indireta através de parcerias público/privado, do *outsourcing*, e mesmo do financiamento de serviços sociais prestados por organizações não lucrativas, situação que já se verificava antes da crise, mas que se acentuou durante a crise (REIS *et al.*, 2013).

Como forma de operacionalizar esta mudança, o Governo criou a Rede Local de Intervenção Social (RLIS)⁷, este programa “assenta numa lógica de intervenção articulada e integrada de entidades com responsabilidade no desenvolvimento da ação social que visa potenciar uma atuação concertada dos diversos organismos e entidades envolvidas na prossecução do interesse público e promover a implementação de novos mecanismos de atuação e diferentes estratégias de ação em resposta às necessidades sociais” (Segurança Social, 2016), regendo-se por princípios de contratualização de serviços (artigo 6º do regulamento do RLIS), numa lógica de proximidade (supraconcelhio, concelhio ou infra concelhio, circunscrito a uma localidade, freguesia ou bairro, de acordo com as necessidades específicas do território), garantindo a subsidiariedade da sua implementação, acompanhamento e monitorização, cultura de direitos e obrigações.

O regulamento do RLIS delega as competências de ação social em instituições de solidariedade social, que serão financiadas por fundos comunitários⁸. Quanto às competências da Segurança Social, os técnicos serão “agentes de fiscalização e avaliação” (artigos 9º e 10º). A transferência da responsabilidade do Estado para as IPPS - segundo o Protocolo de Cooperação 2013-2014 entre o Ministério da Solidariedade e Segurança Social e a União das Misericórdias Portuguesas, a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade e a União das Mutualidades Portuguesas, e o Compromisso de Cooperação para o sector social solidário para o biénio 2015-2016, entre os Ministérios da Saúde, da Educação, da Solidariedade, Emprego e Segurança Social e a União das Misericórdias Portuguesas, a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade e a União das Mutualidades Portuguesas⁹ - foi uma evidência de uma opção política que necessita de ser avaliada.

No âmbito do apoio à infância (0-3 anos de idade), tem-se verificado uma expansão da rede, entre 2000 e 2014 houve um aumento de 67%¹⁰. Esta medida é fundamental para as famílias em risco de pobreza dado que, promove a inclusão social das crianças, contribui para a igualdade de oportunidades no acesso à escola e para o sucesso da aprendizagem, ajudando, igualmente, a conciliar a vida profissional, pessoal e familiar dos adultos ativos desses agregados que já acumulam outras

⁷ Despacho n.º 12154/2013, de 24 de setembro e regulamentado pelo Despacho n.º 11675/2014 de 18 de setembro, regulamento específico que estabelece o modelo e o funcionamento da Rede Local de Intervenção Social.

⁸ No âmbito do Portugal 2020, Programa Operacional Inclusão Social e Emprego, foi aberto concurso em julho de 2015, para candidaturas do RLIS, tendo sido aprovadas 117, candidaturas, nas NUTS II Norte (51), Centro (48) e Alentejo (18).

⁹ Disponíveis em: http://novo.cnis.pt/images_ok/Protocolo%20ES%20IPSS2_13_14.pdf e <http://www.seg-social.pt/documents/10152/453857/Protocolo+de+Coopera%C3%A7%C3%A3o+2015-2016>

¹⁰ Carta Social, Rede de Serviços e Equipamentos, Relatório de 2014.

desvantagens no acesso ao mercado de trabalho. Contudo, no âmbito do PES optou-se por simplificar o quadro legislativo, no sentido de permitir a flexibilização e maximização da capacidade instalada na vertente lucrativa e IPSS. Na sequência deste processo, continua a não se acautelar e priorizar o acesso a estes serviços às crianças de agregados economicamente mais vulneráveis.

Relativamente à educação e formação, uma das vertentes fundamentais, para contrariar a transmissão da pobreza e a exclusão social entre gerações, os cortes, também têm sido significativos, nomeadamente, o fim da Iniciativa Novas Oportunidades ou a reorganização com vista à redução das Atividades de Enriquecimento Curricular – a Escola a Tempo Inteiro¹¹. Refira-se que os níveis de educação e formação constituem, uma das vulnerabilidades estruturais de Portugal. Apesar dos progressos alcançados ao longo dos últimos anos da taxa de abandono precoce de educação e formação, os níveis continuam muito elevados (17,4 % em 2014) e muito longe da meta nacional estabelecida para a Estratégia Europa 2020 (10%).

Estas medidas tiveram impactos negativos, não só nos seus destinatários, como ainda, nos professores e formadores, que perdem os seus postos de trabalho, contribuindo assim, para aumentar o desemprego, o trabalho precário ou a emigração. Embora como já referimos, o impacto da crise se faça sentir de forma mais pesada nas famílias com baixos rendimentos ou que enfrentam uma situação inesperada de desemprego, aos poucos, esse impacto tem vindo a estender-se a outros grupos sociais, também afetados pela precariedade do trabalho, pela redução do rendimento, associado aos cortes salariais, aumento de tributações e pelo endividamento.

Num cenário de contenção imposta na despesa pública e conseqüente retração nas transferências sociais e nos serviços sociais, evidentes nos sucessivos cortes que se vão impondo desde 2011, está-se não só a regredir no combate à pobreza que vinha sendo travado anteriormente, como inclusive a contribuir para acentuar as desigualdades económicas e sociais já existentes, com repercussões sérias e graves a longo-prazo para a coesão social, (Frazer e Marlier, 2012; Cáritas Europa, 2015).

4. Conclusão

Portugal, é um dos países da Europa que mais sofreu com os impactos da crise, com pedido de ajuda externa internacional e a necessidade de resolver o problema do défice financeiro, o último governo português implementou um conjunto de medidas políticas, que tinham teoricamente por princípio contrariar os efeitos nocivos provocados pela crise e promover a recuperação económica.

No entanto, as políticas de austeridade tiveram impactos significativos na redução dos rendimentos e apoios sociais, originando o aumento da pobreza e exclusão social e comprometendo a coesão social. A política rigorosa de contenção da despesa pública teve conseqüências sobre os serviços e apoios sociais. As políticas de combate à crise implementadas envolveram sobretudo as instituições da

¹¹ Refira-se que, consta das Grandes Opções do Plano para a atual legislatura, repor esta medida para os alunos do ensino básico.

economia social. Essas políticas acabaram por penalizar as populações mais vulneráveis, devido às alterações e à redução dos principais apoios sociais de combate à pobreza. Dado que é essencialmente com base no rendimento do trabalho, em especial do trabalho por conta de outrem, que indivíduos e famílias estruturam os seus projetos de consumo e endividamento, o desemprego e a diminuição de rendimento disponível pode acarretar consequências particularmente gravosas em uma população já de si vulnerável, mesmo quando está empregada. No período analisado, o aumento do desemprego, a perda de rendimentos e o endividamento, contribuíram para aumentar a população em risco social, alargando-se às classes médias.

Num contexto de efetiva escassez de emprego e de recursos públicos, será importante avaliar o papel do Estado Social no apoio aos indivíduos e às famílias em dificuldades. Esta avaliação deverá ter em conta a capacidade das prestações sociais fazerem face à dimensão do problema social.

Seguindo João Ferrão (2014), as políticas públicas tratam normalmente o país como um ponto, numa abordagem *a-territorial*. O país tem uma diversidade geográfica e as políticas públicas não podem ser a-territoriais. A escassez de recursos públicos e privados não pode comprometer a necessidade de conceber-se políticas ajustadas em matéria de política social. Assim, é fundamental desenhar-se políticas mais adequadas à dimensão e às características dos problemas.

5. Bibliografia

- Aalbers, M.B. (2009). Geographies of the financial crisis. *Area*, 41 (1), 34-42.
- Avellaneda, S.D. e Hardiman, N. (2010). The European Context of Ireland's Economic Crisis. *The Economic and Social Review*, 41(4), 473–500.
- Beck, U. (2000). A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: U. Beck, U.; a. Giddens; s. Lasch, (Eds.), *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*, (pp.1-51). Oeiras: Celta Editora.
- Bell, D. N. F. e Blanchflower, D. G. (2011). The crisis, policy reactions and attitudes to globalization and jobs. *IZA Discussion Paper*, Disponível em: SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1835320>. [Acedido em 25 de junho de 2016].
- Blaikie, P., et al (1994). *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters*. New York: Routledge.
- Cairns, D et al. (2014). Another 'Missing Middle'? The marginalized majority of tertiary-educated youth in Portugal during the economic crisis. *Journal of Youth Studies*, 17, 1046-1060.
- Callan, T. et al. (2011). The Distributional Effects of Austerity Measures: A Comparison of Six EU Countries. *EUROMOD Working Paper No. EM6/11*.

Carballo-Cruz, F. (2011). Causes and consequences of the Spanish economic crisis: Why the recovery is taken so long? *Panaeconomicus*, 58, (pp.309-328). Serbia: University of Novi Sad.

Cáritas Europa (2015). *Poverty and Inequalities on the Rise, Crisis Monitoring Report*. Disponível em: http://www.caritas.eu/sites/default/files/caritascrisisreport_2015_en_final.pdf. [Acedido em 25 de junho de 2016].

Carmo, R. et al (2012). *Inequalities in Portugal: Recent and Structural Trends*. Coimbra: CES, Observatório das Desigualdades. Disponível em: <http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/index.jsp?page=projects&lang=en&id=126>. [Acedido em 25 de junho de 2016].

Carmo, R., Matias, A.R. (2014). *Income inequality in Portugal and in Europe: the impact of austerity?*. Coimbra: CES, Observatório das Desigualdades. Disponível em: <http://observatorio-das-desigualdades.com/2014/06/12/income-inequality-in-portugal-and-in-europe-the-impact-of-austerity-by-renato-miguel-do-carmo-e-ana-rita-matias/>. [Acedido em 25 de junho de 2016].

Centeno, M. et al. (2015). *Uma Década para Portugal*. Disponível em: http://economico.sapo.pt/public/uploads/uma_decada_para_portugal.pdf [Acedido em 25 de junho de 2016].

Cunha, L.C. (2012). *O Impacto da Crise no Bem-estar dos Portugueses*. SEDES. Disponível em: <http://www.sedes.pt/multimedia/file/sedes-lcc-estudo.pdf>. [Acedido em 25 de junho de 2016].

Cutter, S. et al, (2000). Revealing the Vulnerability of People and Places: A Case Study of Georgetown County. *Annals of the Association of American Geographers*, 90 (4), 713–737.

Eichengreen, B. et al. (2014). The Eurozone Crisis: Phoenix Miracle or Lost Decade? *Journal of Macroeconomics*, 39 (Part B), 288-308.

Ferrão, J. (2014). A Inovação no Desenvolvimento Territorial Sustentável. *Conferências de Aljustrel: Cidadania, Inovação & Território*, Aljustrel, 4 e 5 de Abril.

Frazer, H. e Marlier, E. (2012). *Current situation in relation to child poverty and child well-being: EU policy context, key challenges ahead and ways forward*. Network of Independent Experts on Social Inclusion. Brussels: European Commission. Disponível em: <http://www.ceps.lu>. [Acedido em 25 de junho de 2016].

Glewwe, P. e Hall, G. (1998). Are some groups more vulnerable to macroeconomic shocks than others? Hypothesis tests based on panel data from Peru, *Journal of Development Economics*, 56,181-206.

Hilhorst, D. e Bankoff, G., (2004). Introduction: Mapping Vulnerability. In G. Bankoff; G. Frerks; D. Hilhorst (ed.). *Mapping Vulnerability: Disasters, Development and People* (pp.1-9). London: Earthscan.

Joaquim, C. (2015). Proteção social, terceiro sector e equipamentos sociais: Que modelo para Portugal? *Cadernos do Observatório*, Coimbra: CES, Observatório sobre Crises e Alternativas. Disponível

em: http://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/documentos/cadernos/CadernoObserv_III_fevereiro2015.pdf. [Acedido em 25 de junho de 2016].

Knieling, J. e Othengrafen, F. (ed) (2016). *Cities in Crisis*. Abingdon: Routledge.

Markovits, Y. et al., (2014). Economic crisis and the employee: The effects of economic crisis on employee job satisfaction, commitment, and self-regulation. *European Management Journal*, 32 (3), 413-422.

Marques, T.S., Matos, F.L. (2016), Crise e vulnerabilidade social: uma leitura territorial, In: *Geografia, Paisagem e Riscos. Livro de Homenagem ao Prof. Doutor António Pedrosa*, Vol. I, (pp. 187-212). Universidade de Coimbra.

Marques, T.S., Matos, F.L., Maia, C., Ribeiro, D. (2016). Crise e vulnerabilidade social: uma leitura territorial, In: Á. Miramontes Carballada; Á. Piñeiro Antelo; A. Doval Adán; M. Pazos Otón; R. C. Lois González (coord.), *VII Jornadas de Geografía Económica - Los escenarios económicos en transformación. La realidad territorial tras la crisis económica*, (pp. 163-174). Santiago de Compostela: USC-AGE.

Matos, I. C. (2015). Portugal Desigual, Notas da Nova, Disponível em: <http://www.netfarma.pt/artigo/desigualdades-ines-campos-matos-notas-da-nova>. [Acedido em 25 de junho de 2016].

Méndez, R. et al. (2015). *Atlas de la Crisis*. Valencia: Tirant Humanidades.

Pedroso, P. (2014). *Portugal and the Global Crises The impact of austerity on the economy, the social model and the performance of the state*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Western Europe/North America. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/id/10722.pdf>. [Acedido em 30 de junho de 2016].

Prowse, M (2003). Towards a clearer understanding of 'vulnerability' in relation to chronic poverty, *Working Paper No 24* April. Chronic Poverty Research Centre.

Reis, J et al (2013). *A Anatomia da crise: identificar os problemas para construir alternativas*, 1º relatório preliminar do Observatório da Crise e Alternativas. Coimbra: CES, Disponível em: http://www.ces.uc.pt/ficheiros2/files/Relatorio_Anatomia_Crise_final_.pdf. [Acedido em 25 de junho de 2016].

Ribeiro, R. et al (2015). Crise Económica em Portugal: Alterações nas Práticas Quotidianas e nas Relações Familiares. *Livro de Atas do 1º Congresso da Associação Internacional das Ciências Sociais e Humanas em Língua Portuguesa*, (pp. 5155-5171). Universidade Nova de Lisboa-FCSH,

Schröder-Butterfill, E. e Marianti, R. (2006). A framework for understanding old-age vulnerabilities. *Ageing and Society*, 26 (1), 9–35. Cambridge University Press.

Sen, A. (2003). *O Desenvolvimento como Liberdade*. Lisboa: Gradiva.

Tedim, F. (2016). Vulnerabilidade, In: J. A R, Fernandes; L.L., Trigal; E.S., Sposito, *Dicionário de Geografia Aplicada*, (pp.534-535). Porto: Porto Editora.

Valadas, C. (2013). Mudanças nas políticas: do (des)emprego à empregabilidade. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 102, 89-110.

Wisner, B. (2004). Assessment of capability and vulnerability. In: G. Bankoff; G. Frerks; D. Hilhorst, (Eds.), *Mapping Vulnerability: Disasters, Development and People*, (pp.183-193). London: Earthscan.

Anexo 1 - Principais Medidas de Política durante o período de austeridade.

		Medidas	Legislação
Política Laboral	Desemprego	2012 - Reformas das prestações de desemprego: o período contributivo mínimo necessário para receber subsídio de desemprego foi reduzido de 450 para 360 dias consecutivos (ou seja, de 15 para 12 meses); a cobertura em situação de desemprego foi alargada para abarcar novos grupos de trabalhadores, nomeadamente, os trabalhadores por conta própria "dependentes" que trabalham maioritariamente para uma entidade contratante; Famílias desempregadas com filhos foram consideradas um grupo - alvo específico – um aumento temporário de 10% no subsídio de desemprego foi introduzido nesses casos para ambos os membros do casal; assim como no caso das famílias monoparentais, em que o(a) progenitor(a) se encontra desempregado(a) e não beneficia de uma pensão de alimento; o limite máximo do subsídio de desemprego foi reduzido de 1257,66 € para 1048,05 €; com uma diminuição de 10% após seis meses de desemprego. Além disso, o período de tempo máximo de atribuição foi restringido de 900 para 540 dias (ou seja, de 30 para 18 meses). Os despedimentos por inadaptação e extinção do posto de trabalho passam a ser mais fáceis.	Decreto-Lei nº 64/2012 de 15 de março; Decreto-Lei nº 65/2012 de 15 de março;
	Trabalho	2012 - Supressão de 4 feriados; redução de 3 dias de férias; aumento do horário de trabalho na função pública de 35 para 40 horas semanais; redução para 50% da retribuição por trabalho suplementar e por trabalho em feriado; eliminação do descanso compensatório pelo trabalho suplementar.	Lei nº 23/2012 de 25 de junho (alteração ao código do trabalho).
	Função Pública	2011 - Cortes nos salários da função pública entre 3,5% e 10% para funcionários com salários acima dos 1750€ mensais; 2012 suspensão do subsídio de Natal e férias dos funcionários públicos para os que auferem acima dos 1100 €; 12% de redução para os que ganham entre os 600€ e 1100€; 2013 devolução do subsídio de férias; eliminação das promoções e progressões na carreira; aumento do horário de trabalho para 40 horas semanais; 2014 Cortes nos salários entre 3,5% para funcionários com salários superiores a 1500€e inferiores a 2000€; 3,5 % e 10 %, no caso das remunerações iguais ou superiores a 2000 até 4165€; 10 % sobre o valor total das remunerações superiores a 4 165€; redução do número mínimo de férias de 25 para 22 dias; 2015 corte de 2,8% nos salários acima de 1.500€ e até 2.000 €; cortes que variam entre os 2,8% e os 8% para salários acima de 2.000€ e até 4.165€, cortes de 8% salários acima dos 4.165€ e pagamento em duodécimos do subsídio de Natal e reposição de 20% dos salários.	Lei 75/2014 de 12 setembro de 2014. A suspensão do 13º e 14º mês foram consideradas inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional em 5 de abril de 2013
	Salário mínimo	2011 - O salário mínimo é fixado em 485€/mês e mantém-se esse valor nos anos seguintes; 2015 – É descongelado e passa para 505€/mês	

		Medidas	Legislação
Política Fiscal	Impostos	<p>IRS e CES - 2011-2015 Alterações dos escalões e agravamentos da taxa do IRS incidente sobre os rendimentos do trabalho por conta de outrem e por conta própria;</p> <p>2011 - Introdução de uma sobretaxa extraordinária de 3,5% sobre os rendimentos sujeitos a IRS; 2011 - criação de uma Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES), incidindo sobre pensões, subvenções e prestações pecuniárias de idêntica natureza cujo valor mensal fosse superior a 5000€ (tributadas em 10% sobre o montante que excedesse os 5000€); 2012 - CES aplicável a uma taxa de 25% sobre o valor que excedesse o montante de 5030,64€ e de 50% sobre o valor que excedesse o montante de 7545,96€, 2013 – a CES aplica-se a pensões mais baixas, a partir de 1350€ mensais brutos. Assim, para prestações entre 1350€ e 1800€ é aplicável uma taxa de 3,5% sobre esse mesmo valor. Para pensões de valor superior a 1800€ e inferiores a 3750€ é aplicável adicionalmente uma taxa de 16% ao montante da pensão superior a 1800€. Nas pensões superiores a 3750€ é aplicável uma taxa unitária de 10%. Nas pensões superiores a 3750€ é aplicável uma taxa adicional de 15% sobre o montante que exceda 5030, 64 € mas que seja inferior a 7545,96€. Nas pensões superiores a 3750€ e cujo valor exceda 7545,96€ é aplicável uma taxa adicional de 40% sobre o excesso, cumulativa com a taxa de 10% e 15% aplicadas anteriormente. IVA 2012- aumento do IVA de 6% para 23% na energia elétrica, gás e restauração.</p>	<p>O Decreto-Lei n.º 49/2011, de 7 de setembro (aprova a sobretaxa extraordinária de IRS); Lei n.º 55-A/2010 de 31 de Dezembro (Orçamento de Estado para 2011) cria o CES</p> <p>Lei n.º 64-B/2011 - 30/12 (Orçamento de Estado de 2012 e 2013 - alteração ao IRS e CES).</p> <p>Lei n.º 51-A/2011 - 30/09 (alterações ao IVA)</p> <p>Lei n.º 64-B/2011 - 30/12 (alterações ao IVA)</p>
Política de Apoio à Habitação	Mercado Social de Arrendamento	<p>É uma das medidas do PES, trata-se de uma medida para jovens casais ou famílias de classe média que não se encontram na tipologia com direito à habitação social, mas também não possuem rendimentos suficientes para aquisição de casa própria. Pretende incluir o património imobiliário dos bancos (em parte por retoma de empréstimos que as famílias não conseguiram pagar, por dificuldade financeira em consequência da crise), pelo que esta medida é uma parceria entre o Governo, Câmaras Municipais e entidades bancárias.</p>	
	Procedimento Extrajudicial de Regularização de Situações de Incumprimento (PARI)	<p>Criado em 2012, para os clientes bancários que estejam em atraso no cumprimento dos seus contratos de crédito. Os clientes bancários, em situação económica muito difícil, que se encontrem em atraso no pagamento das prestações do seu crédito à habitação podem beneficiar do regime extraordinário de proteção de devedores de crédito à habitação. Os clientes que tiverem acesso a este regime têm direito à reestruturação da sua dívida se a instituição de crédito verificar que têm capacidade financeira que lhes permita cumprir o pagamento das prestações do contrato de crédito à habitação reestruturado. O regime extraordinário cessou em janeiro de 2016.</p>	<p>Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro (cria o PARI);</p> <p>Lei n.º 58/2012, de 9 de novembro (cria o regime extraordinário para o crédito à habitação).</p>

		Medidas	Legislação
Política Social	Rendimento Social de Inserção (RSI)	É uma medida de proteção social criada em 2003 para apoiar as pessoas ou famílias que se encontrem em situação de grave carência económica e em risco de exclusão social e é constituída por Um contrato de inserção para os ajudar a integrar-se social e profissionalmente; Uma prestação em dinheiro para satisfação das suas necessidades básicas. A partir de 2010, são impostas regras mais rigorosas na atribuição e manutenção deste subsídio.	Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio; Lei 45/2005 29 de agosto; D.L. n.º 70/2010 de 16 de junho (alterações ao RSI); Portaria n.º257/2012 de 27 de agosto
	Indexante de Apoios Sociais	É o valor de referência na determinação das prestações sociais, começou a ser utilizado a partir de 2007 , sendo fixado em 2009 nos 419,22 €, montante que vigora atualmente.	Lei n.º 53 -B/2006, de 29 de dezembro.
	Complemento Solidário para Idosos (CSI)	É um apoio em dinheiro pago mensalmente aos idosos de baixos recursos, com idade igual ou superior à idade normal de acesso à pensão de velhice do regime geral de Segurança Social, ou seja, 66 anos e 2 meses. 2013 , redução do valor de referência de 5.022 €/ano para 4.909 €/ano.	D.L. n.º 232/2005, de 29 de dezembro (cria o CSI); Decreto Regulamentar n.º 3/2006, de 6 de fevereiro.
	Reformados	2011 - Aumento de 1% da pensão social, da pensão do regime dos rurais e da pensão mínima de carreiras contributivas menores de 15 anos as pensões mínimas de carreiras contributivas entre 15 e 20 anos, 21 e 30 anos e mais de 30 anos mantiveram, desde 2011, o seu valor nominal; 2012 - suspensão do 13 e 14 mês aos reformados com reformas acima dos 1100€ mensais ; Introdução da Sobretaxa Extraordinária de IRS (em 3,5% da parcela da pensão que excede o salário mínimo nacional); 2012 - suspensão de um destes subsídios aos reformados com reformas entre os 600 e os 110 € ; congelamento do valor nominal das pensões, com a exceção das mais reduzidas (pensão mínima com menos de 15 anos de contribuições, pensões sociais e rurais); 2014 - aumento da idade da reforma para os 66 anos; Corte nas pensões de sobrevivência atribuídas pela CGA e pelo Centro Nacional de Pensões a pensionistas que recebem mensalmente a título de pensão , pelo menos, 2000 €; Introdução de uma condição de recursos ao Complemento por Dependência de 1º grau (passou a ser atribuído apenas a pensionistas com valor total de pensões inferior a 600 €; Agravamento das taxas e retenção na fonte, redução da dedução específica em sede de IRS sobre os rendimentos de pensões (de 6000 para 4104 €); agravamento da CES (3,5% de contribuição aplicável sobre pensões de valor mensal entre 1000 e 1800 €, 16% sobre remanescente entre 1800 e 3750 €, 10% sobre pensões superiores a 3750€, 15% de contribuição aplicável sobre a parcela da pensão que excede os 4611,42 € e até os 7126,74 €, 40% de contribuição aplicável sobre a parcela da pensão que excede os 7126,74 €).	
	Benefícios sociais	Abono de Família: 2010 - as famílias com rendimentos brutos anuais superiores a 8.803,63 € deixam de receber o abono de família e eliminação da majoração de 25% para as famílias com rendimentos brutos anuais entre os 2.934,54 e os 5.869,08€; 2016 - aumento dos montantes dos escalões do abono de família (bem como do abono pré-natal) e da majoração desta prestação atribuída às famílias monoparentais e um aumento do valor mensal para as famílias numerosas; redução das deduções fiscais; 2013 - Aumento dos descontos para ADSE, CGA e Segurança Social.	

	Medidas	Legislação
Saúde	2011 - Criação das taxas moderadoras no acesso ao serviço nacional de saúde; as taxas moderadoras são cobradas na realização de exames complementares de diagnóstico e terapêutica, em qualquer consulta médica, na admissão ao serviço de urgência e na admissão para cirurgia de ambulatório, no internamento (é cobrada nos 10 primeiros dias de internamento).	Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de Novembro (cria as taxas moderadoras no SNS)
Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Economia Social (PADES)	Criado em 2010 , estabelece um conjunto de medidas de estímulo ao desenvolvimento da economia social, das quais se destaca: - A implementação de uma linha de crédito bonificado, específica para as entidades que integram o sector social, com os seguintes objetivos: (i) Investimento no reforço da atividade em áreas existentes ou em novas áreas de intervenção; (ii) Modernização dos serviços prestados às comunidades; (iii) Modernização da gestão e reforço de tesouraria; (iv) Reforço do fundo de manei necessário ao desenvolvimento da sua atividade; (v) Liquidação de dívidas junto de instituições de crédito ou de fornecedores. - A criação de um programa nacional de microcrédito, pretendendo-se com esta medida fomentar a criação de emprego e o empreendedorismo entre as populações com maiores dificuldades de acesso ao mercado de trabalho. Visa-se apoiar, preferencialmente, desempregados que pretendam desenvolver uma atividade por conta própria, para a qual necessitem de um empréstimo de baixo valor, com o limite máximo de 25.000 €, e ao qual não consigam aceder junto de instituições financeiras. - O desenvolvimento de um programa de formação profissional de apoio à gestão e à modernização das entidades do sector social.	Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2010 - I Série n.º 44, de 4/04. Portaria do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social n.º 42/2011 de 19 de janeiro

Fonte: Elaboração própria a partir das seguintes fontes: Segurança Social, IHRU, Decretos-leis, Portarias e Resoluções do Conselho de Ministros.