



Escola de Sociologia e Políticas Públicas
Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Modelos de proteção social em sociedades com programas de austeridade

Inês Casquilho-Martins

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de
Doutor em Serviço Social

Orientador:

Doutor Jorge Manuel Leitão Ferreira, Professor Auxiliar
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Junho de 2018



Escola de Sociologia e Políticas Públicas
Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Modelos de proteção social em sociedades com programas de austeridade

Inês Casquilho-Martins

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de

Doutor em Serviço Social

Júri:

Doutor Luís Capucha, Professor Auxiliar com Agregação, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa
(Presidente)

Doutor Fernando de Lucas y Murillo de la Cueva, Professor Catedrático, Facultad de Trabajo Social,
Universidad Complutense de Madrid (Espanha)

Doutora Cristina Maria Pinto Albuquerque, Professor Auxiliar, Faculdade de Psicologia e de Ciências
da Educação, Universidade de Coimbra

Doutor Cristóvão Adelino Fonseca Franco Ribeiro Margarido, Professor Adjunto, Escola Superior de
Educação e Ciências Sociais Instituto Politécnico de Leiria

Doutor Pablo Álvarez-Pérez, Professor Auxiliar, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Doutor Jorge Manuel Leitão Ferreira, Professor Auxiliar, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa
(Orientador)

Junho de 2018

AGRADECIMENTOS

Realizar um doutoramento é uma etapa marcante, que nos permite amadurecer e desafiar em vários domínios da nossa vida. Contrariamente ao que muitos sentem, não considero que este seja um trabalho solitário: Nunca me senti só! Por isso é com toda a gratidão que utilizo este espaço para referenciar quem contribuiu para que pudesse chegar a este momento.

Em primeiro lugar tenho de agradecer à minha família: à minha mãe que me transmitiu os melhores valores e princípios, sempre investindo e apoiando-me em tudo incondicionalmente; ao meu pai cujos debates acesos conduziram a um constante questionamento e aperfeiçoamento dos argumentos e conhecimento; ao João pelos momentos que estive ausente; e ao D. Nicolau pelas jornadas frente a livros e computador, sempre fiel ao meu lado.

Agradeço a todos os entrevistados que participaram nesta investigação, partilhando o seu tempo para a entrevista, conhecimentos, experiência e documentos relevantes para a investigação. Muito grata pela vossa colaboração e disponibilidade.

Aos Professores do ISCTE-IUL com quem aprendi bastante ao longo do programa doutoral Helena Carvalho, Maria João Pena, Pedro Adão e Silva. Ao meu amigo Pablo Álvarez por me ter acompanhado na descoberta de novas ferramentas de investigação e por ser um suporte nos momentos certos. Ao ilustre Professor Juan Mozzicafreddo por quem tenho muita estima e admiração.

Ao Laboratório de Línguas e Competências Transversais (LLCT) e à sua (minha) equipa. Foi no LLCT que me senti verdadeiramente integrada no meio académico, que tive a oportunidade de trabalhar e desenvolver projetos com pessoas maravilhosas num ambiente multidisciplinar enriquecedor. À professora Filomena Almeida pela confiança e amizade e a todos os meus colegas, em particular aqueles cuja proximidade e partilha foi uma força motivadora: ao meu querido Luís Miguel, Anita(Laura), Helena Rodrigues, Pedro Oliveira, Ricardo Abreu, Ricardo Bilro e Vanessa Figueiredo; à Marta Sampayo por estar ao meu lado para cortar a meta; às fantásticas Filipa Severiano, Marisa Rodrigues e Ana Ribeiro.

A todos os meus amigos e/ou colegas que me acompanharam e apoiaram: Inês Pego, Júlia Cardoso, Luís Desterro, Maria Inês Amaro, Paula Ferreira e Pedro Cardoso. Um agradecimento especial ao Alexandre Guerreiro pelos seus valiosos contributos.

Obrigada Isabel Santana por seres a minha cúmplice em todo o percurso, pelas longas horas de reflexões e desabafos que nos suportavam mutuamente num caminho longo e exigente, que sempre fizemos juntas.

Grata à minha estimada amiga Helena Rocha que sempre me apoiou ao longo deste processo, confiando que este trabalho seria possível e que o meu destino passava por aqui. Ao Eduardo Simões pela sincera amizade e incentivo.

E por último, mas não em último, um agradecimento ao Professor Doutor Jorge Ferreira que aceitou orientar esta tese e que me permitiu desenvolver um trabalho desafiante em Serviço Social. Mesmo nos momentos de maior resistência cognitiva e emocional conseguimos encontrar o equilíbrio entre a dureza do mundo acadêmico, o prazer pela investigação e a sensibilidade pessoal de cada um. Espero que se reveja neste trabalho, com orgulho, pois é um produto final que surge duma permuta de conhecimento entre ambos.

A todos aqueles que o limite de texto não permite agradecer, mas que contribuíram com a sua passagem pelo meu percurso acadêmico, profissional e pessoal. Elaborar esta investigação concretizada em tese doutoral é um acontecimento feliz: todo o esforço e empenho valeu a pena.

OBRIGADA,
MUITO OBRIGADA!!!

Dedicatória

Ao meu querido tio Ângelo, que partiu durante este processo sem assistir a este momento.

A todos(as) os(as) assistentes sociais que enfrentam dificuldades constantes na sua prática profissional e institucional sem nunca se esquecerem que a ética é o núcleo da ação.

RESUMO

A tese intitulada “Modelos de proteção social em sociedades com programas de austeridade” apresenta um estudo sobre a proteção social em Portugal no período de crise económica e financeira de 2008, em particular durante o Programa de Assistência Económica e Financeira em Portugal (2011-2014). Destacam-se as alterações paradigmáticas no campo das políticas sociais que marcaram um momento de aumento da vulnerabilidade social em Portugal no marco do Modelo Social Europeu. Esta análise enquadra-se numa perspetiva fundamentada nas questões diretamente relacionadas com o bem-estar social e os direitos sociais.

O enfoque da investigação nas políticas de proteção social permitiu uma reflexão sobre os modelos proteção social em sociedades com programas de austeridade, verificando as estratégias europeias e nacionais, bem como os impactos socioeconómicos nos domínios da ação social e no quadro teórico, metodológico, ético e político do Serviço Social.

O campo empírico incidiu no sistema de proteção social português entre 2008 e 2014; metodologicamente optámos por um paradigma interpretativista e *mix-methods*, utilizando a triangulação de dados. As técnicas de recolha de dados foram: análise documental, entrevistas semiestruturadas a vinte e um (21) assistentes sociais e a cinco (5) especialistas, complementando com dados estatísticos secundários. Escolhemos o software ATLAS.ti. para codificação das entrevistas e criação de redes de análise de conteúdo.

Concluimos que existiram limitações nas estratégias políticas operacionalizadas, bem como na intervenção dos assistentes sociais durante esse período, que conduziram à sistematização de contributos para os programas de ação social sustentados numa matriz teórica, metodológica e ético-política para Serviço Social.

PALAVRAS-CHAVE: Ação social, Austeridade, Crise financeira e económica de 2008, Modelos proteção social, Serviço Social

ABSTRACT

The thesis entitled "Social protection models in societies with austerity programs" presents a study about social protection in Portugal during the period of economic and financial crisis of 2008, particularly during the Financial Assistance Programme in Portugal (2011- 2014). We highlight the paradigmatic changes in the field of social policies that marked a time of increased social vulnerability in Portugal within the framework of the European Social Model. This analysis fits into a perspective based on issues directly related to social welfare and social rights.

The focus of research on social protection policies allowed a reflection on social protection models in societies with austerity programs, by checking European and national strategies, as well as the socioeconomic impacts in the domains of social action and in the theoretical, methodological, ethical of Social Work framework.

The empirical field focused on the Portuguese social protection system between 2008 and 2014, methodologically we opted for an interpretative paradigm and mix-methods, using data triangulation. The data collection techniques were: documentary analysis, semi-structured interviews with twenty-one (21) social workers and five (5) specialists, complemented with secondary statistical data. We chose the software ATLAS.ti. for coding interviews and creating analytical networks to the content analysis.

We conclude that there were limitations in the operational strategies, as well as in the intervention of social workers during this period, that led us to the systematization of contributions to social action programs based on a theoretical, methodological and ethical-political matrix for Social Work.

KEYWORDS: Social action, Austerity, Financial and economic crisis of 2008, Social protection models, Social Work

ÍNDICE

<u>AGRADECIMENTOS</u>	i
<u>RESUMO</u>	v
<u>ABSTRACT</u>	vii
<u>ÍNDICE</u>	ix
<u>ÍNDICE DE FIGURAS</u>	xiii
<u>ÍNDICE DE QUADROS</u>	xv
<u>GLOSSÁRIO DE SIGLAS</u>	xvii
<u>INTRODUÇÃO</u>	1
<u>CAPÍTULO I – MODELOS DE PROTEÇÃO SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL</u>	7
1 – Políticas sociais no domínio do bem-estar e proteção social.....	7
2 – Definição de conceitos em torno da proteção social	16
3 – Fundamentos e princípios do Serviço Social na proteção social.....	20
4 – Os atores sociais no modelo de proteção social	32
<u>CAPÍTULO 2 – A CRISE FINANCEIRA E ECONÓMICA DE 2008 E OS MODELOS DE BEM-ESTAR SOCIAL EM PORTUGAL E NA EUROPA</u>	41
1 – Da crise de 2008 aos programas de austeridade na Europa.....	41
2 – A emergência do programa de assistência económica e financeira em Portugal	49
3 – Modelos de bem-estar e proteção social na Europa	51
4 – O Sistema de Proteção Social português: : Breve enquadramento conceptual e evolutivo.....	60
4.1 – As origens da proteção social em Portugal.....	62
4.2 – A proteção social em Portugal pós-25 de Abril.....	64
4.3 – A atual estrutura do sistema de segurança social	70
<u>CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO</u>	75
1 – Delimitação do campo empírico: O sistema de proteção social implementado em Portugal no período 2008-2014	75
2 – Natureza da investigação.....	79
3 – Universo e Amostra.....	84
4 – Técnicas de recolha e tratamento de dados	87
4.1 – Análise documental – Sistematização das medidas de proteção social	87
4.2 – Indicadores socioeconómicos – dados secundários	89
4.3 – Entrevistas a assistentes sociais e especialistas em proteção social	90
4.4 – Análise de Conteúdo	93
5 - Limitações no processo de investigação	97

CAPÍTULO 4 – ESTRATÉGIAS POLÍTICAS E MEDIDAS DE PROTEÇÃO SOCIAL DURANTE O PERÍODO DE CRISE E AUSTERIDADE (2008-2014)..... 101

1 – O Modelo Social Europeu no quadro da crise internacional de 2008.....	101
1.1 – Promoção do Emprego.....	103
1.2 – Redução da pobreza.....	105
1.3 – Evolução da desigualdade na Europa.....	108
1.4 – Perceções dos entrevistados sobre o Modelo Social Europeu em período de crise e austeridade.....	110
2 – Influência nas estratégias de proteção social em Portugal.....	116
2.1 – A influência internacional nas estratégias dos Estados-Membros.....	117
2.2 – Estratégias políticas de proteção social em Portugal em tempo de crise e austeridade.....	124
3 – Medidas de proteção social em Portugal durante o período de crise e austeridade.....	133
3.1 – Contenção orçamental na proteção social.....	134
3.2 – Medidas do domínio do Sistema Previdencial.....	140
3.3 – Medidas ao nível das prestações sociofamiliares.....	144
3.4 – Programas e medidas ao nível do subsistema de ação social.....	150
4 – O Programa de Emergência Social (PES).....	154

CAPÍTULO 5 – O PERÍODO CRISE E AUSTERIDADE (2008-2014): UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS SOCIOECONÓMICOS E HUMANOS 169

1 – Impactos da austeridade no bem-estar e nos direitos sociais.....	169
2 – Grupos mais afetados e vulneráveis ao período de austeridade.....	173
2.1 – Idosos.....	175
2.2 – Famílias de classe médias e famílias pobres.....	178
2.3 – Famílias com dependentes menores, jovens, crianças e outros grupos vulneráveis.....	182
3 – Problemas e necessidades sociais em período de crise e austeridade.....	184
3.1 – Desemprego e precariedade laboral.....	186
3.2 – Sobre-endividamento das famílias e o direito à habitação digna.....	191
3.3 – Pobreza e condições económicas das famílias.....	193
3.4 – Direito à saúde e qualidade de vida.....	197
4 – Evolução sociodemográfica em período de crise e austeridade em Portugal.....	201

CAPÍTULO 6 – A (RE)CONFIGURAÇÃO DOS MODELOS DE PROTEÇÃO SOCIAL EM PERÍODOS DE AUSTERIDADE..... 205

1 – Ação social e atores sociais em período de austeridade.....	205
1.1 – Os programas de ação social em período de austeridade.....	206
1.2 – O papel dos atores sociais na proteção social durante o período de austeridade.....	211
1.3 – O setor informal e a solidariedade social cidadã.....	219
2 – Dinâmicas de intervenção dos assistentes sociais durante o PAEF em Portugal.....	222
2.1 – Dimensão teórico-metodológica.....	225
2.2 – Dimensão ético-política.....	229

2.3 – Dimensão técnico-operativa	236
3 – Contributos do conhecimento em Serviço Social na promoção de modelos de proteção social em contextos de crise	240
3.1 – A imagem externa do Serviço Social em período de austeridade	243
3.2 – Limitações aos contributos dos assistentes sociais nas tomadas de decisão políticas	250
4 – Desafios aos modelos de proteção social para a valorização da cidadania e do bem-estar social pós-austeridade	255
4.1 – Políticas e setores de atuação prioritária e inovação social	255
4.2 – Participação e reconhecimento do saber do Serviço Social e dos cidadãos para a promoção de políticas de proteção social	259
4.3 – A reconfiguração dos programas de ação social no campo do Serviço Social	264
CONCLUSÕES	277
BIBLIOGRAFIA	289
 ANEXOS	I
ANEXO 1 – Indicadores de dados secundários utilizados na análise	III
ANEXO 2 – Guião de entrevista aplicado aos assistentes sociais	V
ANEXO 3 – Ficha de consentimento informado para assistentes sociais	VII
ANEXO 4 – Caracterização dos assistentes sociais entrevistados	IX
ANEXO 5 – Guião de entrevista aplicado aos especialistas	XI
ANEXO 6 – Ficha de consentimento informado para especialistas	XIII
ANEXO 7 – Caracterização dos especialistas entrevistados	XV
ANEXO 8 – Rede de análise semântica de conteúdo através do software ATLAS.ti (visão geral de códigos)	XVII
ANEXO 9 – Proposta de indicadores para programação e operacionalização de programas de ação social	XIX

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura I.1 – Síntese das funções do Estado-providência	10
Figura I.2 – Relação cíclica entre o Serviço Social e as Políticas Sociais	34
Figura II.1 – Organização atual do sistema de proteção social português	70
Figura III.1 – Relação entre as principais variáveis do modelo de análise	78
Figura III.2 – Plano de amostragem da investigação	85
Figura III.3 – Síntese das fases de análise documental	88
Figura III.4 – Triangulação de métodos e dados	94
Figura IV.1 – Taxa de Emprego na União Europeia em 2014	103
Figura IV.2 – Variação de 2008 da população em risco de pobreza e exclusão social (milhares) em 2014	105
Figura IV.3 – Variação de 2008 da taxa de risco de pobreza e exclusão social (%) em 2014	107
Figura IV.4 – Índice de Gini na União Europeia (UE27) em 2008 e 2014	109
Figura IV.5 – Modelo Social Europeu em contexto de crise socioeconómica	110
Figura IV.6 – Modelo proteção social português durante o período de austeridade	117
Figura IV.7 – Medidas de proteção social no quadro do modelo de proteção social em período de crise e austeridade em Portugal	133
Figura VI.8 – Desemprego em Portugal 2006-2014 (milhares de indivíduos)	142
Figura VI.9 – Medidas no domínio das prestações sociofamiliares	144
Figura IV.10 – Número de beneficiários por prestação social em Portugal (2008-2014)	148
Figura IV.11 – Medidas no domínio do subsistema de ação social	152
Figura IV.12 – Número de medidas do Programa de Emergência Social por área de atuação prioritária 2011-2014	155
Figura IV.13 – Dados relativos às cantinas sociais em Portugal Continental (2012-2014)	159
Figura IV.14 – Comparação entre o pago pela Segurança Social em RSI à família e à IPSS para Cantina Social para uma família (Euros/mês e dia)	162
Figura IV.15 – Média anual de beneficiários com majoração no subsídio de desemprego por ano (2012-2014)	164
Figura IV.16 – Casais desempregados inscritos no IEFEP e casais com majoração no subsídio de desemprego	164
Figura V.1 – Síntese dos impactos da austeridade no bem-estar social	169
Figura V.2 – Relação das condições de vida e bem-estar social	170
Figura V.3 – Índice de bem-estar global e por perspetiva (2008-2014)	172
Figura V.4 – Grupos mais vulneráveis aos impactos da crise e austeridade em Portugal	174
Figura V.5 – Variação de 2008 da desigualdade na distribuição dos rendimentos S80/S20 em 2014	180
Figura V.6 – Principais necessidades e problemas sociais durante o período de crise e austeridade em Portugal	185
Figura V.7 – Relação do desemprego como problema social	186

<u>Figura IV.8 – Comparação das dimensões da perspetiva condições materiais de vida entre 2008 e 2014</u>	<u>190</u>
<u>Figura V.9 – Indicadores de vulnerabilidade económica entre 2008 e 2014 em Portugal</u>	<u>191</u>
<u>Figura V.10 – Indicadores da dimensão saúde do IBE em 2008 e 2014 em Portugal</u>	<u>198</u>
<u>Figura VI.1 – Ação social e atores sociais</u>	<u>205</u>
<u>Figura VI.2 – Despesa do subsistema de ação social (em milhares de euros)</u>	<u>206</u>
<u>Figura VI.3 – Número de acordos de cooperação por área de intervenção 2010-2014 (em milhares de euros)</u>	<u>207</u>
<u>Figura VI.4 – Número de acordos de cooperação por área de intervenção 2010-2014</u>	<u>208</u>
<u>Figura VI.5 – Intervenção do Serviço Social em período de austeridade</u>	<u>223</u>
<u>Figura VI.6 – Pilares de suporte aos programas de ação social à luz do Serviço Social</u>	<u>269</u>
<u>Figura VI.7 – Relação entre os pilares de suporte aos programas de ação social</u>	<u>275</u>

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro I.1 – Tipo de modelos políticos por proximidade a políticas sociais universalistas ou focalizadas	12
Quadro I.2 – Tipo de modelos políticos por teoria do pensamento político.....	13
Quadro II.1 – Síntese dos modelos de proteção social e bem-estar na Europa	58
Quadro III.1 – Objetivos gerais da investigação	83
Quadro IV.1 – Os cinco grandes objetivos da Estratégia Europa 2020	102
Quadro IV.2 – Evolução da taxa de emprego nos países com PAEF (2008-2014).....	104
Quadro IV.3 – Evolução da variação de 2008 da população em risco de pobreza e exclusão social (milhares) nos países com PAEF (2008-2014).....	106
Quadro IV.4 – Evolução da taxa de risco de pobreza e exclusão social (%) nos países com PAEF (2008-2014).....	108
Quadro IV.5 – Evolução do índice de Gini nos países com PAEF (2008-2014)	109
Quadro IV.6 – Sumário do Plano de Relançamento da Economia Europeia	118
Quadro IV.7 – Mecanismos temporários: FEEF e MEEE.....	120
Quadro IV.8 – Sumário dos objetivos do Pacto para o Euro (11 de março de 2011).....	122
Quadro IV.9 – Síntese do Tratado do MEE (2012).....	124
Quadro IV.10 – Governação no domínio da proteção social em Portugal (2008-2014)	127
Quadro V.1 – Síntese dos indicadores dos índices do IBE	171
Quadro V.2 – Indicadores da pobreza nos idosos em Portugal (2004-2014)	175
Quadro V.3 – Evolução da desigualdade na distribuição dos rendimentos S80/S20 nos países com PAEF (2008-2014)	181
Quadro V.4 – Indicadores da pobreza infantil em Portugal (2004-2014)	182
Quadro V.5 – Indicadores de desemprego jovem em Portugal (2005-2014)	184
Quadro V.6 – Indicadores de desemprego em Portugal (2005-2014)	188
Quadro V.7 – Indicadores de emprego em Portugal (2005-2014)	189
Quadro V.8 – Risco de pobreza antes e após transferências sociais em Portugal (2005-2014)	194
Quadro V.9 – Indicadores de privação material em Portugal (2004-2014).....	195
Quadro V.10 – Síntese de indicadores demográficos sobre Portugal (2006-2014).....	201
Quadro VI.1 – Tipologia dos principais pedidos de apoio social em período de austeridade.....	224

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

AF – Abono de Família

APSS – Associação dos Profissionais de Serviço Social

BCE – Banco Central Europeu

CLAS – Conselhos Locais de Ação Social

CNPCJR – Comissão Nacional de Proteção das Crianças e Jovens em Risco

COS – Charity Organization Society

CRP – Constituição da República Portuguesa

CSI – Complemento Solidário para Idosos

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

EE2020 – Estratégia Europa 2020

EU-SILC – European Union Statistics on Income and Living Conditions

EUA – Estados Unidos da América

FEAC - Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas

FEEF – Fundo Europeu de Estabilidade Financeira

FIAS – Federação Internacional dos Assistentes Sociais

FMI – Fundo Monetário Internacional

GEP – Gabinete de Estratégia e Planeamento (MSESS)

IAS – Indexante de Apoios Sociais

IASSW – International Association of Schools of Social Work

IBE – Índice de Bem-estar

IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional

IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

INE – Instituto Nacional de Estatística

IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social

IREF – Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira

ISS, I.P. – Instituto da Segurança Social, I.P.

IVA – Imposto de Valor Acrescentado

LBES – Lei de Bases da Economia Social

LBSS – Lei de Bases da Segurança Social

MAC – Método de Coordenação Aberta

MdE – Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidade de Política Económica

MEE – Mecanismo Europeu de Estabilidade

MEEF – Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira

MSSS – Ministério da Solidariedade e Segurança Social

MSESS – Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social

MTSSS – Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
NUTS – Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos
OCDE – Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONG – Organizações Não Governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
PAEF – Programa de Assistência Económica e Financeira
PCAAC – Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados
PNAI – Plano Nacional de Ação para a Inclusão
PNR – Programas Nacionais de Reformas
PEC – Programa de Estabilidade e Crescimento
PES – Programa de Emergência Social
PIB – Produto Interno Bruto
RLIS – Redes Locais de Intervenção Social
RMG – Rendimento Mínimo Garantido
RSI – Rendimento Social de Inserção
SAAS – Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social
SAD – Serviço de Apoio Domiciliário
SSD – Subsídio Social de Desemprego
UE – União Europeia

INTRODUÇÃO

O presente trabalho apresenta-se como uma fonte de partilha de conhecimento que emergiu do processo de investigação para obtenção do grau de doutor em Serviço Social. O desenvolvimento desta tese assenta num trabalho original de pesquisa elaborado entre 2014 e 2018. Esta pesquisa investigou questões sociais diretamente relacionadas com o bem-estar dos cidadãos, aprofundando a atuação da proteção social em Portugal no período da recente crise económica e financeira. O enfoque da investigação nas políticas de proteção social permitiu uma reflexão empírica de como a ação social e o Serviço Social operam nos modelos de proteção social em sociedades com programas de austeridade. A questão orientadora desta investigação remete-nos para a identificação de modelo(s) de proteção social em sociedades que adotaram programas de austeridade na sequência da crise internacional de 2008.

O tema em estudo consiste no(s) modelo(s) de proteção social em sociedades com programas de austeridade, sobre o qual estudámos empiricamente o sistema de proteção social em Portugal entre 2008 e 2014. Consideramos esta temática de interesse para as ciências sociais e com pertinência científica face à atualidade marcada por uma recente crise financeira e económica e o aumento da vulnerabilidade social, destacando as alterações paradigmáticas no campo das políticas públicas e sociais avançadas no contexto europeu. Esta procura contribuir para o desenvolvimento do quadro teórico, metodológico, ético e político do Serviço Social contemporâneo, nomeadamente no domínio da proteção social.

O objeto de estudo sustentou-se no quadro de políticas de proteção social no contexto da crise financeira e económica (2008–2014), com particular enfoque na influência do programa de austeridade. A partir do objeto definiram-se os objetivos que traduzem o foco da tese e as metas da investigação. O objetivo geral propôs sistematizar e analisar o(s) modelo(s) de proteção social no período de crise financeira e económica, entre 2008 e 2014, à luz do quadro teórico, metodológico e ético do Serviço Social contemporâneo, elaborando uma matriz de suporte aos programas de ação social. Como objetivos específicos estabeleceram-se os seguintes: i) contextualizar as dimensões políticas e sociais do sistema de proteção social em Portugal, no quadro do Modelo Social Europeu; ii) caracterizar os modelos de proteção social na sociedade portuguesa implementados no período entre 2008 e 2014; iii) analisar e interpretar as medidas de austeridade aplicadas e as suas consequências e efeitos na ação social; iv) identificar no quadro teórico-metodológico e ético-político do Serviço Social, dimensões de reconfiguração estratégica das políticas públicas de proteção social, nomeadamente nas

dinâmicas da ação social; e v) criar indicadores de matriz teórica, ética e científica em Serviço Social que incorporem o modelo de proteção social em tempos de austeridade.

Investigar no domínio das políticas de proteção social, observando e identificando modelos, formas de atuação e impactos nas sociedades com programas de austeridade, conduziu-nos a um debate paralelo entre vários autores com produção teórica neste campo e a empiria. O contributo da literatura permitiu que pudéssemos compreender o enquadramento da crise de 2008 e a implementação do programa de austeridade, nomeadamente em Portugal. No quadro do Serviço Social considerámos a emergência de analisar a crise financeira e económica de 2008 e as orientações políticas europeias e nacionais. Estas deram origem à implementação de medidas de austeridade desde 2010, que originaram reformas estruturais em Portugal numa ótica de disciplina fiscal, provocando retrocessos no seu desenvolvimento social (Lima, 2015). A recessão social e a austeridade foram agravadas em 2011, com o pedido de ajuda externa, iniciando-se um caminho de políticas rigorosas com implicações na redução da despesa pública, nomeadamente na despesa social, e que resultaram num empobrecimento da população (Murteira, 2015; Rodrigues e Silva, 2015). Detetou-se uma desregulação e cortes na proteção social quando esta deveria ser reforçada e vista como um investimento e não um gasto para o Estado. Os cortes na despesa social e o surgimento de novos problemas sociais constituíram um novo foco sob pressão das orientações políticas voltadas para os mercados externos, descurando a dimensão social do Estado e resultando em impactos nas condições de vida e bem-estar social (Ioakimidis, Santos e Herrero, 2014; Pentaraki, 2015).

Formulámos questões de investigação, que se apresentam, cujas respostas possibilitaram cumprir com as proposições enunciadas, designadamente: a) O sistema de proteção social dos Estados-membros, nomeadamente Portugal, estrutura-se com base no Modelo Social Europeu ajustando e promovendo estratégias políticas para o bem-estar e garantia dos direitos sociais, designadamente no campo da ação social; b) Os modelos de proteção social em Portugal são definidos em função dos programas de governo ou das diretivas comunitárias da União Europeia ou ainda pelo saber teórico e científico do Serviço Social; c) As políticas públicas e sociais em contexto de crise económica e financeira, orientam a intervenção do Serviço Social respeitando os seus princípios e fundamentos; e d) Em contexto de crise económica e financeira o Serviço Social promove modelos de proteção social no quadro dos seus fundamentos e princípios éticos na garantia dos direitos de bem-estar e cidadania.

A investigação como via da aquisição do conhecimento pode realizar-se de várias formas, combinando a utilização de diferentes abordagens metodológicas e técnicas de recolha

e tratamento de dados. Este é um processo sistemático e rigoroso, sendo um método científico (Fortin, Côté e Vissandjée, 2000).

A investigação científica é um processo que permite resolver problemas ligados ao conhecimento dos fenómenos do mundo real no qual nós vivemos. É um método particular de aquisição de conhecimentos, uma forma ordenada e sistemática de encontrar respostas para questões que necessitam duma investigação (Fortin, Côté e Vissandjée, 2000:15).

A pesquisa científica em Serviço Social procura encontrar respostas às questões sociais, seja relativamente à sua identidade, à sua operacionalização, à construção de dados, ou como analisar práticas e testar teorias (Dominelli, 2005). A relação epistemológica e metodológica transpõe os conhecimentos numa procura de respostas que se sustentam por um questionamento rigoroso de acordo com os objetivos da investigação em curso em que: “Toda a ação de pesquisa se traduz no acto de perguntar. Isto é válido para todo o questionamento científico. Por isso todas as regras metodológicas têm como objetivo exclusivo o de esclarecer o modo de obtenção de respostas” (Ferreira, 1987:165).

A investigação científica em Serviço Social assume-se como área de estudo privilegiada em várias temáticas que surgem do seu conhecimento específico. De acordo com Dominelli (2005) “other social science disciplines, especially, psychology, sociology and social policy, have appropriated much of these research agenda on social work and made research issues their own” (Dominelli, 2005:224), o que nos remete para um investimento na investigação em Serviço Social que seja ativo e reconhecido no meio científico, fortalecendo o seu quadro teórico-metodológico e ético-político.

Visando uma recuperação dos efeitos da crise de 2008, foram adotadas medidas de austeridade para combater a recessão económica. Esta foi uma tentativa de recuperação do crescimento económico e da estabilidade financeira em Portugal. Estas medidas levaram-nos a um olhar atento, e necessário, sobre os direitos sociais e quais os efeitos deste tipo de políticas na sua efetivação e no bem-estar social.

O compromisso entre uma teoria de justiça e uma teoria do sacrifício no contexto de austeridade assenta na crença de que esta última aceita a lógica utilitarista justificando os sacrifícios de alguns em nome do bem-estar de um número maior de indivíduos. (Ferreira, 2014:150).

A primeira aproximação a uma estratégia política de austeridade como resposta à crise financeira e económica em Portugal surgiu a partir de 2010 com medidas de contenção orçamental que foram introduzidas pelos Programas de Estabilidade e Crescimento (PEC). Estas ocorreram durante o governo do Partido Socialista, ainda antes do pedido de ajuda

financeira. Em 2011, estas medidas ampliam a sua dimensão no quadro da austeridade com a assinatura do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) que marca a entrada de um programa de ajuda externa em Portugal desde a crise de 2008 (Hespanha, Ferreira e Pacheco, 2013). O PAEF foi condicionado pelas medidas e metas estabelecidas no Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidade de Política Económica (MdE) e as suas sucessivas revisões, até ao final de 2014.

A relação entre a crise internacional e a austeridade, como veremos, consistiu num mecanismo de resposta ao período de recessão financeira e económica, influenciando a despesa social, nomeadamente no domínio da proteção social. Neste campo interessou-nos compreender os seus efeitos face às orientações do Modelo Social Europeu, as suas finalidades e a sua operacionalização num quadro em que se apresentam vários modelos de bem-estar na Europa. As teorias sociais permitiram-nos diferenciar linhas de pensamento político que assentam em diferentes correntes políticas e teorias sociais. A recente crise refletiu a influência de fatores económicos, sociais e políticos que espelharam o agravamento de fenómenos sociais como a exclusão social, a desigualdade, o desemprego, entre outros problemas sociais com tendência a aumentar a sua incidência (Vega, 2014; Capucha, 2015). A observação das condições de vida e bem-estar da população e das necessidades e problemas sociais emergentes através da monitorização de indicadores sociais é neste contexto essencial para contextualizar as dimensões e dinâmicas da intervenção social.

A investigação realizou-se a partir de uma utilização de *mix-methods* que se completaram entre si, visando um tratamento triangulado das informações recolhidas na sistematização e apresentação dos resultados. A análise documental partiu de uma recolha de bibliografia, documentos técnicos e normativos legais sobre a temática, incluindo informação relacionada com a crise financeira e económica de 2008, as medidas de austeridade e a sua influência sobre os modelos de proteção social e o Serviço Social. Numa segunda fase, a metodológica, definiram-se estratégias de aplicação de técnicas de pesquisa, contruindo instrumentos para recolha e tratamento de dados no domínio do campo empírico. Por fim, na fase empírica, procedeu-se à aplicação de técnicas de tratamento de dados para os quais analisámos documentos sobre as orientações e estratégias políticas do Estado em matéria de proteção social entre 2008-2014. Procedeu-se também a um levantamento de dados estatísticos fornecidos por bases oficiais internacionais e nacionais relativamente a indicadores macrossociais. Paralelamente, realizaram-se entrevistas a especialistas no campo da proteção

social e a assistentes sociais em funções entre 2008 e 2014, nos vários setores (Estado central, autarquias locais e terceiro setor) por diversas áreas de intervenção.

No Capítulo I iniciamos uma reflexão teórica e conceptual no domínio das políticas sociais, bem-estar e proteção social, articulando-as com os fundamentos e princípios do Serviço Social, bem como na sua relação com os atores sociais que integram os modelos de proteção social. Esta leitura permitiu-nos compreender a pertinência da análise das políticas de proteção social para o Serviço Social, no quadro dos modelos políticos e da intervenção social, suportando na teoria a sua contextualização e conceptualização.

No segundo capítulo continuamos a desenvolver o enquadramento teórico partindo para a evolução da crise financeira e económica de 2008 na Europa e em Portugal, na qual destacamos o caso dos países europeus que recorreram programas de ajuda externa. O caso português é apresentado com maior detalhe, identificando-se o aparecimento das medidas de austeridade e o acordo do PAEF. Refletimos também neste capítulo sobre os diferentes modelos de bem-estar na Europa e sobre a definição do Modelo Social Europeu (MSE). Finalizamos este analisando as origens da proteção social em Portugal e a evolução do sistema de proteção social português até 2014, que é o que vigora na atualidade.

Após o enquadramento teórico, partimos para a descrição da metodologia de investigação no terceiro capítulo. Nele apresentamos o campo empírico delimitado, bem como as principais opções de investigação, a sua natureza, universo e amostra, técnicas de recolha e tratamentos de dados. Foi nossa opção uma abordagem situada num paradigma interpretativista, recorrendo a *mix-methods* e a uma triangulação de dados. Fechamos o capítulo sobre a metodologia da investigação com um ponto adicional em que partilhamos as limitações verificadas durante o processo de investigação.

Dedicamos os capítulos IV, V e VI para a apresentação e discussão dos resultados obtidos por via da investigação. No quarto capítulo debruçamo-nos sobre as estratégias políticas durante o período de crise e austeridade no domínio da proteção social, analisando indicadores no âmbito da Estratégia 2020 ao nível europeu e a influência da crise no MSE. Seguimos com uma abordagem das políticas de proteção social internacionais e nacionais, que em Portugal se destacaram pelas estratégias e medidas de ação social por via do Programa de Emergência Social (PES). Neste ponto referimos quais as principais medidas identificadas nos sistemas e subsistemas do Sistema de Proteção Social português.

Os dados empíricos permitiram-nos no capítulo V realizar uma análise dos impactos socioeconómicos e humanos da crise, em particular sobre os impactos da austeridade no bem-estar e direitos sociais. Os resultados conduziram-nos à identificação dos grupos mais afetados pela austeridade, bem como as principais necessidades e problemas sociais manifestados durante este período. Aqui apresentamos indicadores que nos permitiram assinalar riscos sociais e entender as tendências sociodemográficas em Portugal em tempos de crise e austeridade.

No capítulo VI centramo-nos na (re)configuração dos modelos de proteção social, atendendo à ação social e aos atores sociais, nomeadamente como operacionalizaram o seu papel como agentes de proteção social. Apresentamos neste capítulo as dinâmicas de intervenção dos assistentes sociais durante o PAEF em Portugal nas dimensões: teórico-metodológica, técnico-operativa e ético-política. Destacam-se, ainda, os contributos do conhecimento em Serviço Social na promoção dos modelos de proteção social, a sua imagem pública e as suas limitações em contextos de austeridade. Por fim, fechamos com os desafios com que estes modelos se confrontam para a valorização da cidadania e do bem-estar social pós-austeridade, apresentando propostas para a reconfiguração dos programas de ação social no campo do Serviço Social.

As conclusões que produzimos com base na pesquisa teórica e empírica apresentam uma reflexão sustentada nas questões de investigação formuladas, às quais procurámos responder. Servem, ainda, de síntese aos objetivos propostos e remetem para o desenvolvimento de perspetivas futuras para a intervenção social e de investigação em Serviço Social. Conscientes que todos os processos de investigação têm limitações, o caminho que percorremos desde a proposta do tema até ao texto final será sempre um produto inacabado pela necessidade de constante reflexão e atualização de conhecimento. Porém, este trabalho pautou-se por uma consideração sobre os domínios da proteção social, a importância enquanto tema atual e fulcral para a sociedade, nomeadamente para a produção académica e para a intervenção em Serviço Social.

CAPÍTULO I – MODELOS DE PROTEÇÃO SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL

1 – Políticas sociais no domínio do bem-estar e proteção social

A política social é um instrumento de bem-estar que corresponde à melhoria das condições de vida e do desenvolvimento social de um território para as quais diversas áreas das ciências sociais e humanas contribuem, nomeadamente o Serviço Social. Para Branco (2017) a reflexão sobre o Serviço Social na efetivação das políticas sociais harmoniza a análise histórica com a atualidade, sendo a sua articulação complexa e tecnicamente exigente.

Abordar a conceção de política social implica uma análise da proteção social enquanto meio para a garantia de bem-estar social e o cumprimento dos direitos sociais, estabelecendo um compromisso entre o Estado e a sociedade relativamente às questões sociais para as quais os indivíduos necessitam da intervenção de um papel “fundamental e primordial” do Estado (Carvalho, 2005:164). A proteção social “representa assim um instrumento assumido pelo Estado, parceria ou não com outras entidades para intervir na questão social” (Carneiro, 2017:96), partindo de políticas e práticas sociais que visem o bem-estar social.

Este conceito pode desenvolver-se numa unidade social, numa dimensão coletiva e geral ou numa dimensão individual e singular. Colby (2013) conduz-nos à reflexão sobre a articulação entre as dimensões conceituais das políticas, nomeadamente das políticas sociais. O autor explica que a política social atua num campo político amplo e vasto, procurando reduzir ou eliminar os impactos e riscos sociais e combatendo a marginalização social numa perspetiva macro social. Por outro lado, atua numa dimensão próxima e de influência direta através das práticas, designadamente em programas e respostas sociais dirigidos a uma intervenção no campo micro social das políticas sociais de bem-estar. Ressalva que estas se encontram muitas vezes limitadas por acesso e regulamentos muito criteriosos:

Policy is a formal statement articulating rules and regulations that reflect values, beliefs, data, traditions, discussions, debates, and compromises of the body politic. Policy carries out multiple functions, ranging from crafting the broad framework in which a program or service evolves to detailing the available services (Colby, 2013:3).

Ao falarmos de políticas sociais importa clarificar que o domínio social remete para o conjunto de relações da vida social, mas também para as situações de injustiça social em que se encontram os grupos ou as classes sociais mais desfavorecidas. A sociedade no seu conjunto assume um papel de responsabilização, nomeadamente através dos poderes públicos. Todas as políticas de bem-estar social refletem princípios teóricos, que variam nos diversos contextos

sócio territoriais e históricos, no que se refere à concepção de justiça face à condição humana. Se inicialmente o conjunto de políticas sociais eram dirigidas à questão social, procurando corrigir as injustiças sociais e evitar revoluções, atualmente esta ideia foi alargada visando a melhoria das condições de vida não só dos mais desfavorecidos, como contribuir para a modificação das estruturas sociais (Leal, 1998).

Worldwide, the promotion, development, and cultivation of effective policy in micro and macro arenas cross geographic borders and cultural divides. Social welfare policy is envisioned to be a powerful tool that can realize the aspirations of an entire society as well as the dreams and ideals embraced by a local community group, family, or individual (Colby, 2013:9).

Ao procurar uma definição sobre políticas de bem-estar social, dificilmente conseguimos encontrar uma conceptualização que seja unânime. No entanto, Colby (2013) sugere três aspetos chave comuns a este conceito: i) um leque variado de programas e serviços que visam o bem-estar dos seus beneficiários; ii) um sistema de suporte ao Estado dirigido às necessidades económicas e sociais de bem-estar, saúde, educação e para garantia da qualidade de vida; e iii) o resultado principal das políticas de bem-estar social é promover o bem-estar nos sujeitos, grupos e comunidades, ajudando especificamente nas necessidades e alargando os seus benefícios nas sociedades (Colby, 2013:5-6). Rodrigues (2016) apresenta-nos a reflexão de Ball e Mainardares (2011) sobre o interesse da gestão pública em prosseguir o interesse público no quando das políticas sociais, centrando-se na:

preocupação com a igualdade de oportunidades, valorização de todos, acolhimento e concepção da política centrada no sujeito, na escola não seletiva, multiculturalismo, antirracismo, respeito pela diversidade, desenvolvimento de cidadãos críticos, participação democrática e transformação social (Rodrigues, 2016:61).

No domínio social, os serviços e bens transferidos pelo Estado geram investimento socioeconómico, incentivando ao trabalho produtivo e qualificado e atuam na prevenção de fenómenos como a pobreza e exclusão social. As políticas sociais contribuem para o crescimento e sustentabilidade económica, funcionando como estabilizador das contingências do mercado e das mudanças globais. Cardoso (2012) sugere que:

a política social é uma resposta abrangente às expressões da *questão social* (e, por isso, existem políticas sociais, respostas às expressões da *questão social* no domínio da habitação, da saúde, da segurança social, entre outras), correspondendo a uma intervenção sobre ela com finalidades correctivas e integradoras, atendendo a necessidades que lhe estão subjacentes. Trata-se de intervenção contínua, sistemática e não simplesmente emergencial ou pontual. Mas trata-se de

respostas que foram organizadas perante mobilizações e pressões dos afectados pela *questão social*: é quando estes segmentos conquistam, mediante formas organizativas, condições para compelir o Estado a intervir considerando favoravelmente as suas necessidades, que se formulam e implementam tais respostas, embora se deva levar em conta que, dada a circulação do conhecimento sobre experiências existentes ou em curso em diferentes Estados, podem ser articuladas respostas *antecipadas* noutros Estados (Cardoso, 2012:11-12).

Se por um lado o objetivo das políticas sociais é promover uma protecção social eficaz contra os riscos sociais e os grupos mais vulneráveis e desprotegidos, por outro lado é uma forma de garantir coesão económica e social, bem como o crescimento e sustentabilidade dos Estados. Os efeitos dos cortes na despesa social contrariam o argumento de que “a protecção social e a despesa pública constituem poderosos elementos estabilizadores da atividade económica na medida em que contribuem para estabilizar a procura efetiva em períodos de recessão” (Ferrera, Hemerijck e Rhodes, 2000:24). Porém, “a protecção social nem sempre é eficiente” (*ibid*:25), pois a forma como as políticas sociais são desenhadas e operacionalizadas podem gerar resultados inversos aos objetivos das políticas de bem-estar social.

T. H. Marshall (1965) enquadra as políticas sociais como a política dos Estados no sentido de produzir um impacto direto no bem-estar dos cidadãos, no sentido de lhes proporcionar determinados serviços, enquadrando o fundamento das políticas sociais. Neste sentido, a implementação das políticas sociais procura dar respostas e soluções às necessidades de bem-estar em vários campos, prosseguindo fins de satisfação e garantia dos direitos sociais. “As políticas sociais traduzem-se na criação de novos direitos sociais (direito à saúde, direito à educação, etc.)” (Santos 1987:19), que têm os seus objetivos no quadro do modelo de Estado Providência, como: a redistribuição dos rendimentos, a gestão de riscos sociais, a inclusão social e a provisão de garantias em serviços e prestações.

Assim, os direitos sociais e económicos constituem um modelo de cidadania social e económica, que é a nova dimensão da cidadania aberta ao campo do trabalho e do mercado. Assim, estes direitos devem ser equacionados a partir da ideia de justiça social e enquadram-se, sobretudo, na necessidade de distribuição de rendimentos e na consequente protecção aos mais vulneráveis, aos pobres e aos trabalhadores, sob a lógica de princípios como os da solidariedade e da igualdade (Rodrigues, 2010:191).

A abordagem do Estado face às políticas sociais deve procurar dinamizar novas formas de organização e protecção social que desempenhem um papel de regulação económica e social, privilegiando o desenvolvimento de um Estado democrático e efetivador da cidadania para

todos: “No modelo Estado-providência compete ao Estado construir os principais mecanismos de assistência e solidariedade, organizá-los e geri-los. Por conseguinte, o aparelho do Estado é uma chave mestra dos mecanismos contemporâneos de solidariedade social” (Guedes e Pereira, 2012:30). A aposta em políticas sociais que combatam a exclusão social inscreve-se no modelo do Estado Providência e da sua contribuição nas novas funções e atribuições do Estado, reforçando a estruturas dos indivíduos mais desfavorecidos, mas também para todas as pessoas numa lógica universal. A cidadania parte da ação política das pessoas que veem os seus direitos estabelecidos em diversos contextos e situações, capacitando os cidadãos para uma participação democrática ativa. (Mozzicafreddo, 1997).

O conceito de cidadania inclui, para além dos direitos cívicos e políticos, os direitos sociais. Estes garantem a protecção universal dos cidadãos face aos diversos riscos sociais, bem como o acesso universal a certos serviços eticamente valorizados, como sejam os cuidados de saúde e a educação, assumindo a cidadania uma dimensão explícita de bem-estar material, anteriormente entregue ao livre jogo do mercado (Mendes, 1995:406)

As políticas sociais emergem da procura do Estado em promover o bem-estar social nas sociedades. O Estado Providência impulsionou a institucionalização de políticas sociais com formas de protecção social dirigidas aos indivíduos. De facto, as consequências sentidas na alteração das “novas funções que o Estado desempenha, mas sobretudo nas novas formas de atuação política e nas alterações que elas provocam nos aparelhos institucionais do Estado” (Santos 1987:17). Estas transformações sugerem a preocupação do Estado em promover resoluções face aos problemas sociais vigentes na sociedade através da criação de modos promotores de bem-estar.

Para Mozzicafreddo (1997), a redefinição do papel do Estado é marcada pelas transformações e evolução das sociedades, considerando que a estrutura e as funções do Estado Providência se caracterizam por uma dimensão integrada entre as políticas sociais e as políticas económicas. Ao observar a especificidade das funções do Estado Providência sintetizámos, de forma a clarificar, a organização do modelo em torno dos sistemas sociais cuja ação potencializa o domínio das políticas sociais (Figura I.1).

Figura I.1 - Síntese das funções do Estado-providência



Fonte: Adaptado de Mozzicafreddo (1997)

Desde o Estado Providência, as políticas sociais consistem num instrumento estratégico do Estados Modernos, particularmente no domínio da proteção social. Com o acentuar da crise financeira, económica e social observou-se um quadro de políticas de ação neoliberal que em Portugal espelhou pela destruturação dos serviços públicos, o aumento do risco de pobreza, do desemprego e da precariedade laboral (Rodrigues 2010; Hespanha, Ferreira e Pacheco, 2013). Um percurso de medidas que definam orientações específicas no cumprimento da criação de condições políticas agregadas à efetivação dos direitos dos cidadãos, em particular dos direitos sociais, corresponde a um modelo de Estado Providência ou Estado de Bem-Estar:

Deste modo, as políticas sociais marcam sobretudo as relações entre o Estado e a sociedade, estabelecem compromissos significativos com os indivíduos e refletem construções sociais sobre os fenómenos que atravessam as sociedades, os quais carecem, em cada momento, de serem geridos ou regulados. (Amaro da Luz, 2016:65)

Segundo Amaro da Luz (2016), a evolução que se verificou na mudança de século conduz a que haja um acompanhamento dos modelos de proteção social e das políticas sociais,

nomeadamente por fatores associados à influência do neoliberalismo. Os impactos dos cortes nas despesas e uma tendência do Estado para privatizar serviços podem ser verificados por diferentes formas “através da redução de benefícios sociais, dos serviços, eliminando, através da redução das necessidades de pessoal e demissão dos funcionários públicos, através de contratos de centralização pela privatização da gestão pública ou por cortes cegos na despesa corrente” (Hespanha, Ferreira e Pacheco, 2013:168).

Podemos analisar os modelos políticos, pesando as despesas públicas e sociais de acordo com o seu tipo de estado ou regime político. Rodrigues (2016) considera a dimensão universalista e focalizada dos modelos políticos face às políticas sociais (Quando I.1).

Quadro I.1 – Tipo de modelos políticos por proximidade a políticas sociais universalistas ou focalizadas

Modelo mais universalista	
Modelo Estado-Providência ou Estado de Bem-estar	“implementar serviços e apoios sociais de abrangência universalista promovidos pelo Estado, de forma a garantir uma relativa estabilidade social e diminuição das desigualdades, proporcionando a proteção social, para que os cidadãos pudessem enfrentar os riscos sociais de uma estrutura capitalista desenvolvida e excludente” (Rodrigues, 2016:63)
Modelo liberal	“função do Estado estaria direcionada para a proteção dos direitos individuais sem interferência das esferas da vida pública, sendo o direito à vida, liberdade e propriedade privada essenciais” (Rodrigues, 2016:62)
Modelo neoliberal	“consideram que o Estado de Bem-estar social destrói a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência” [...] “as políticas sociais são consideradas responsáveis em grande medida pela crise que atravessa a sociedade (Höfling, 2001), por constituírem uma ameaça aos interesses e liberdades individuais numa sociedade regulada pelo mercado” (Rodrigues, 2016:63)
Modelo mais focalizado	

Fonte: Adaptado de Rodrigues (2016)

Ferreira (2014), exemplifica como reformas nas políticas em Portugal ao longo da crise demonstram como o “mimetismo com a agenda reformadora do neoliberalismo é evidente” (Ferreira, 2014:47) apresentando a mitigação dos direitos sociais e laborais como exemplo dos projetos políticos identificados não só em Portugal, mas como nos restantes países periféricos (Espanha, Grécia, Irlanda e Itália) e inclusive em França. O autor indica que as desigualdades sociais na União Europeia colocam Portugal numa posição desfavorável na análise da

distribuição do rendimento num contexto de pressões económicas e sobre os sistemas de proteção social e redistribuição.

A teoria social ajuda-nos a estabelecer um aprofundamento das linhas políticas que se instalaram na Europa na sequência da crise de 2008. Por conseguinte, interessa apresentar uma síntese das principais teorias do pensamento político e a identificar a forma como elas se categorizam segundo Ferreira (2014):

Quadro I.2 – Tipo de modelos políticos por teoria do pensamento político

Liberalismo Igualitário	Esta definição transporta-nos para a consagração dos direitos civis e políticos, numa concretização do individualismo associado a processos de igualização e da função redistributiva do Estado. Para John Rawls (<i>apud</i> Ferreira, 2014), a justiça limita as desigualdades na distribuição dos recursos para lá de afirmar direitos cívicos e políticos característicos dos regimes democráticos. Da análise de Rawls, fundador do pensamento político, o liberalismo “pode ser definido como a perspetiva que defende a igualdade das liberdades fundamentais (...) juntamente com a importância da igualdade de oportunidades e de uma distribuição equitativa em termos económicos” (Rosas <i>apud</i> Ferreira 2014:70) Do pensamento de Rawls emergem os conceitos de reciprocidade e autonomia sobre os quais Renault (2002) faz uma análise sobre o reconhecimento entre indivíduos na sua sociedade e capacidades de se assumirem através de projetos individuais nesse espaço. O conceito de justiça, dentro da corrente liberal, visa “a distribuição mais adequada dos benefícios e encargos ou dos direitos e deveres que decorrem da cooperação social” (Renault <i>apud</i> Ferreira 2014:73).
Libertarismo	Apresentando semelhanças com o liberalismo, esta corrente valoriza a inter-relação indivíduo-sociedade, com destaque para o conceito de “liberdade negativa”, que assume a recusa das influências normativas, incluindo a do Estado, como condicionante à ação dos indivíduos. Pode afirmar-se que “a premissa fundamental dos liberais é a de que o indivíduo pode e deve determinar sozinho o seu projeto de vida, sem apoio externo nem entraves” (Ferreira 2014:82). Independentemente do sucesso individual, esta corrente considera que o mercado satisfaz as necessidades dos indivíduos, reduzindo as funções estatais à proteção da propriedade privada. Alguns autores, como Hayek e Nozick, consideram que os direitos são absolutos na ordem social e como uma propriedade individual na qual cada um assume como pretende. Deste modo os indivíduos não podem ser coagidos a redistribuir valores de forma justa.
Neoliberalismo	Esta linha de pensamento caracteriza-se “pela valorização da liberdade individual enquanto elemento constitutivo da ordem espontânea do mercado” (Ferreira, 2014:88). Os seus elementos teóricos advêm da corrente libertarista, embora o contexto em que o neoliberalismo emerge constitua uma forma de oposição ao estado intervencionista, defendendo o primado mercantil. Foucault é um dos autores que propõe esta linha de pensamento, considerando que o modelo de mercado total é suficiente e “toma como mínimas e desnecessárias as políticas públicas que sustentam a sociedade e a economia” (Ferreira, 2014:91) e que de acordo com Pierre Bourdieu (1998) consiste na distribuição dessas mesmas políticas por parte do poder financeiro. Para Plant (2007), o Estado apenas cumpre a função de manutenção da liberdade económica permitindo aos indivíduos desenvolver uma atuação livre no mercado e reduzir os custos públicos.

Comunitarismo	O comunitarismo é uma categoria do pensamento político desenvolvida por Michael Sandel (2005) que engloba a sociedade como um espaço em que não é possível fomentar princípios neutros, vinculando as estruturas e inter-relações sociais na defesa da sua “tese social”. Neste sentido refere-se ao papel que “as comunidades assumem na construção da identidade e da personalidade da pessoa concreta que é cada um de nós, e dos papéis que somos convocados a desempenhar na identificação dos princípios e dos modelos de organização social e política” (Ferreira, 2014:95). A crítica do comunitarismo, promovida por Sandel, ao liberalismo de Rawls, consiste na visão estritamente individual da perspectiva liberal que não assumem a identidade comunitária e as suas dinâmicas como elemento central. Deste modo, a harmonia social estruturada pelos valores e relações sociais sobrepõe-se à autonomia liberal. “O comunitarismo procura, assim, reconciliar a liberdade com a democracia, passando a primeira a decorrer da segunda, em vez que exigir imunidade face a ela” (Amaral <i>apud</i> Ferreira, 2014:100).
Terceira Via	A corrente política designada terceira via “tentou renovar o pensamento socialista e social-democrata nos anos 1980” (Ferreira, 2011:101). Esta linha de pensamento procura uma visão sistémica que nos anos 90 se considerou como “uma abordagem intermédia que abrangia grandes partes do neoliberalismo, procurando ao mesmo tempo incorporar elementos de uma agenda social progressista” (Steger e Roy <i>apud</i> Ferreira 2014:102). Verificou-se que a terceira via falhou na sua ambição política, resultando num modelo desequilibrado, mas importante para a análise das políticas, pela forma como contribuiu para a reflexão dos modelos neoliberais e da social-democracia, bem como na reconfiguração do Estado Social “procurando compatibilizar dinâmicas económicas e sociais e crescimento e justiça social” (Ferreira, 2014:103). No fundo, trata-se de uma terceira via para além do liberalismo económico, que assume os princípios ideológicos do mercado livre e o governo limitado, e para além da social-democracia, comprometida com o intervencionismo estatal, a justiça social e uma maior igualdade de resultados (<i>ibid</i>:104). A corrente procura afastar-se das visões políticas tradicionais puras, contextualizando o fenómeno da globalização no pensamento contemporâneo com destaque às principais diferenças nas conceções políticas de liberdade, igualdade e justiça social.
Austeridade	De acordo com a proposta do autor, Ferreira (2014), a austeridade pode constituir-se como uma categoria do pensamento político no decorrer da sua especificidade enquanto modelo político. Em nome de uma hipervalorização da nova realidade gerada pela crise e correspondente estado de necessidade, a retórica subjacente à austeridade e à exceção parte de um entendimento falacioso da equidade e da igualdade como motores da justiça social. Assim, igualdade e igualitarismo são utilizados de modo neutral reportando-se à igual distribuição dos sacrifícios impostos a todos igualmente (Ferreira, 2014:114). Embora o modelo de austeridade remata para as teorias neoliberais, a sua legitimação enquanto linha de pensamento político sustenta-se nos cortes radicais à despesa pública como opção governativa, surgindo como uma reforma das políticas em vários Estados com fortes impactos na redistribuição e estruturas sociais. Os mercados apresentam-se como foco desta matriz política, sendo a sustentabilidade financeira e o financiamento da economia uma prioridade que ocorre em simultâneo a uma: Reconfiguração dos fundamentos das políticas redistributivas, do papel dos direitos e dos princípios de justiça, que, numa lógica economicista, têm de corresponder à reforma do Estado social, à responsabilização dos indivíduos pelos excessos do seu consumo e à promoção da confiança dos mercados financeiros” (<i>ibid</i> :118)

Fonte: Adaptado de Ferreira (2014)

Ferreira (2014) afirma que “neste debate, quanto à cidadania, os direitos que se convocam são, portanto, os direitos sociais. Se retomarmos uma vez mais o pensamento de Marshall, existe um conflito claro entre o princípio dos direitos sociais e o princípio do mercado” (Ferreira, 2014:322). Segundo Espada (1997) “os direitos sociais são pretensões, e não só liberdades, já que deveriam implicar a obrigação por parte de terceiros de assegurarem um tipo qualquer de bens a que se considera que o seu titular tem direito” (Espada, 1997:26). Deste modo, as medidas em tempos de crise e a dos cortes na despesa pública, sob a forma de austeridade, não podem colidir com os direitos sociais. A sua aplicação determina que o Estado tenha um papel na garantia desses direitos que não pode ser suplantado por políticas que os violem.

Quando se fala no poder do social, na área do social, no domínio do social, o que se tem em vista não é o poder, a área ou o domínio do tecido ou da vida social, mas da acção que as autoridades públicas (ou as sociedades no seu conjunto) estão obrigadas a prosseguir para resolver os problemas sociais, realizar o bem-estar social, assegurar a efectivação dos direitos sociais (Leal, 1998:16-17)

Pela defesa dos direitos sociais, vários autores defendem o conceito de cidadania como centro da sua efectivação¹. “Fundamentalmente, pode dizer-se que os neoliberais se recusam a admitir o conceito de direitos sociais, ao passo que os socialistas defendem o seu reconhecimento” (Espada, 1997:19) Para Turner (1993), a cidadania é definida pelo conjunto de práticas sociais que definem uma pessoa como membro da sociedade, tendo estas práticas evoluído ao longo do tempo sob forma de participação nas democracias modernas. Segundo Plant (1988), a cidadania considera a importância das pessoas nas sociedades e atua como mecanismo promotor de direitos sociais, sustentando-se pelo princípio de igualdade no qual a universalidade dos direitos não se restringe à liberdade dos mercados. Os direitos sociais emergem num contexto de promoção do bem-estar social e da construção do Estado Social como forma de valorização da pessoa enquanto cidadão numa perspectiva de desmercadorização (Rodrigues, 2010).

Rodrigues (2016) clarifica as ideias de Esping-Andersen (1990) relativamente ao conceito de desmercadorização, no sentido em que um serviço é garantido pela forma de direito sem ter uma dependência do mercado, visando o bem-estar social e a realização de direitos sociais. O autor esclarece que:

¹ Entre eles destacam-se T.H. Marshall (1950), Plant (1988), Turner (1993).

Um programa de política social tem um potencial de desmercadorização tanto mais elevado, quanto mais facilitado for o acesso a esse programa e a garantia dos direitos a um nível de vida adequado, independentemente da duração da carreira profissional anterior, ou da contribuição financeira prestada. (Esping-Andersen *apud* Rodrigues, 2016:49)

A proteção social firma-se como um compromisso do Estado com a sociedade, podendo, no entanto, delegar funções no setor privado, procurando garantir serviços e recursos que promovam a universalidade dos direitos sociais. As responsabilidades do Estado no domínio social integram a própria Constituição da República Portuguesa (CRP), nomeadamente ao assumir-se como um Estado de direito democrático (Artigo 2º, CRP) que entre as suas tarefas² inclui princípios que consagram a dignidade humana subordinados à lei e a um vínculo de participação ativa dos cidadãos.

2 – Definição de conceitos em torno da proteção social

Os países desenvolvidos têm reforçado e renovado as medidas de proteção social, através de políticas e programas, que incluem vários intervenientes, e visam combater os riscos sociais e a pobreza (Colby, 2013). Conway, de Haan e Norton (2000) definem a proteção social como: “public actions taken in response to levels of vulnerability, risk, and deprivation which are deemed socially unacceptable within a given polity or society” (Conway, de Haan and Norton, 2000 *apud* Barrientos e Hulme, 2008:3). Antes de avançarmos neste ponto, procuramos clarificar o conceito de proteção social e como a sua definição é entendida segundo algumas organizações internacionais com atuação relevante neste domínio.

Para a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a proteção social é compreendida como uma forma de desenvolvimento socioeconómico, que gera *empowerment* através do seu investimento humano, social e económico e que prepara para a sustentabilidade face às mudanças globais, particularmente em períodos de crise e instabilidade financeira. A recomendação da OIT, de junho de 2012³, sobre a proteção social afirma o direito à segurança social no quadro dos Direitos Humanos, como “uma ferramenta importante para prevenir e

² Entre as tarefas do Estado de Direito democráticos designam-se: “Criar condições políticas, económicas, sociais e culturais [...] Garantir os direitos e liberdades fundamentais [...] Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais” (Artigo 9º, CRP).

³ Disponível em: http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/recomendacao_202.pdf

reduzir a pobreza, a desigualdade social, a exclusão e a insegurança social, para promover a igualdade de oportunidades, a igualdade de género e a igualdade racial, assim como para apoiar a transição do emprego informal para o emprego formal.” (OIT, 2012:1). A proteção social serve de veículo à minimização dos impactos económicos, sociais e naturais, promovendo o bem-estar individual e coletivo por via da garantia de uma cobertura para riscos sociais ou necessidades sociais. Segundo Neves (1998), “a unidade formal da expressão «segurança social» vem a corresponder uma pluralidade diversificada de realidades protectoras” (Neves, 1998:25).

Segurança social significa “uma acção, um processo, uma política, destinada a executar determinados objectivos que, em princípio, terão de ser cabalmente definidos” (Silva, 1998:52), sendo prosseguidos pelo Estado para a efetivação de direitos. A atenção no fenómeno da pobreza ultrapassa os meros apoios aos mais pobres, procurando explicar as suas causas e prevenir os seus riscos socioeconómicos. A OIT define a segurança social como um direito e uma necessidade, tendo um papel importante no desenvolvimento económico e social, destacando quatro objetivos: reduzir a insegurança de rendimentos, nomeadamente a erradicação da pobreza e melhorar o acesso de todas as pessoas a serviços de saúde, com vista a assegurar condições de trabalho e de vida dignas; reduzir a desigualdade e a iniquidade; proporcionar prestações adequadas como um direito legal; e simultaneamente garantir a ausência de discriminação baseada na nacionalidade, na etnia ou no sexo e garantir a viabilidade, a eficiência e a sustentabilidade fiscais (OIT, 2011).

O sistema de proteção social de cada Estado assumido é uma responsabilidade assente em princípios⁴ estabelecidos em pisos de proteção social, que incluem garantias básicas. Estas asseguram às pessoas o acesso a nível nacional de serviços e rendimentos mínimos a quem deles necessitar, especialmente em casos de proteção de riscos e para as crianças. Estes apoios apresentam-se como transferências sociais, consistindo num apoio público, muitas vezes mediadas por instituições privadas que executam este papel solidário. (OIT, 2011).

⁴ Entre os princípios que a OIT (2012) recomenda para a incorporação nos sistemas de proteção social enumeram-se os seguintes: universalidade, direito a prestações legais, não discriminação e igualdade de género, adequação e previsibilidade das prestações, inclusão social, respeito direito e dignidade dos beneficiários do sistema, solidariedade, pluralidade metodológica, capacidade de gestão e administração financeira, sustentabilidade, justiça social e equidade, coerência com as políticas sociais, económicas e de emprego, qualidade dos serviços públicos, eficiência e acessibilidade, respeito pela negociação e participação tripartida entre empregadores e representantes.

No domínio da proteção social Barrientos e Hulme (2008) distinguem o conceito de segurança social e de assistência social. Para os autores, a segurança social é entendida como um sistema de proteção de riscos sociais como: a velhice, o desemprego, a doença, entre outros abrangidos pelo sistema contributivo. A assistência social⁵ refere-se ao conjunto de apoios para os quadros de pobreza e exclusão social, geralmente englobados na ação social, financiado pelo sistema não contributivo.⁶ Rodrigues (1999) no seu trabalho sobre a assistência social e políticas sociais em Portugal, distingue que a assistência social pode ser entendida por uma conceção genérica e outra específica. Para a autora, uma conceção genérica da assistência social inclui o conjunto de medidas de política social, em diversas áreas, dirigidas à população mais carenciadas. Por sua vez, a conceção específica trata de um setor da política social que se assume como medidas e atividades orientadas para a proteção perante as necessidades emergentes dos problemas sociais. A autora clarifica:

Enquanto na primeira versão (de feição genérica) se trata de medidas dispersas por vários domínios de política social, com o propósito geral de atenuar a situação de selectividade dessas políticas (orientação que se configura simultaneamente a favor e contra grupos dados da população), no segundo entendimento alinha-se o pacote específico de medidas, de orientação universalizadora e referenciado a um padrão de necessidades sociais deduzido do patamar civilizatório vigente e sua tradução em garantias sociais (de direito) (Rodrigues, 1999:26).

Optámos pela designação de ação social em detrimento de assistência social. No âmbito da proteção social, a ação social assume-se como um apoio perante situações de vulnerabilidade social sob a forma de programas ou serviços prestados em função de necessidades sociais, que podem apresentar-se como ajudas diretas, ajudas indiretas, disponibilização de equipamentos sociais, ações de acompanhamento e de apoio social (Cardoso, 2012).

Rodrigues (2016), refere que o conceito de ação social veio a substituir a designação de assistência social, reforçando a sua dimensão de direito na relação com o sistema de segurança social, relacionando-a com os direitos sociais e com as políticas sociais.

A ação social, por iniciativa pública ou privada, tem por objetivos dar assistência e prevenir situações de carência, de exclusão ou de marginalização social. Deste modo, contribui para

⁵ No modelo português o conceito de *social assistance* traduz-se por ação social, embora optemos por manter neste caso específico a expressão assistência social para ilustrar a tradução literal. Seguidamente clarificamos a evolução conceptual da sua definição.

⁶ Os autores referem ainda um terceiro nível de proteção social referente à regulação do mercado de trabalho (Barrientos e Hulme, 2008)

reforçar a coesão social e cria condições para que as pessoas se constituam como cidadãos autónomos, participativos e responsáveis. (Rodrigues, 2016:38)

O reforço da coesão social permite que os cidadãos tenham acesso a recursos e oportunidades de participação para que usufruam dos seus direitos de forma autónoma e responsável (Rodrigues, 2016). Deste modo, a ação social não se esgota nos apoios às necessidades dos cidadãos mais vulneráveis. Mais que medidas paliativas, a ação social constitui-se como política pública e direito efetivo, impelindo o seu enquadramento numa matriz de medidas promotoras de bem-estar social e efetivação de direitos sociais.

Nas estratégias definidas para 2012-2022⁷, o Banco Mundial destaca que os sistemas e programas de proteção social e emprego para apoio aos indivíduos e sociedades ajudam a controlar os riscos e a combater a pobreza através de três conceitos chave: i) a resiliência contra os impactos negativos da crise no bem-estar através de programas de segurança social para o desemprego, doença, etc. em complemento com outros programas, por exemplo de apoio às famílias; ii) a equidade dirige-se num plano de programas de assistência social, que incluem transferências sociais e programas de mínimos sociais para pessoas e famílias em situação de pobreza crónica; e iii) a oportunidade para a promoção do capital humano nas crianças e equilibrando a igualdade de género para um emprego mais produtivo. Este investimento social pode ser dirigido a áreas como a educação, saúde e emprego, bem como outros programas de desenvolvimento social e humano (Banco Mundial, 2012).

A declaração do milénio⁸ foi aprovada pelos Chefes de Estado e Governo da Organização das Nações Unidas (ONU) e apresentou-se como um compromisso de princípios e ações para um mundo mais próspero, pacífico e justo. Entre os princípios subjacentes às metas políticas definidas centra-se a responsabilidade partilhada em promover a dignidade humana, a liberdade, a igualdade, a solidariedade, a tolerância e a equidade em todo o mundo, protegendo aqueles que se encontram numa situação mais frágil, nomeadamente as crianças. Um dos aspetos centrais do documento foi a eliminação da pobreza, promovendo melhores condições de vida e combatendo as situações desumanas. Esta declaração foi reformulada dando origem aos objetivos para o desenvolvimento social e humano a nível mundial, respeitando a igualdade

⁷ A estratégia do Banco Mundial para 2012-2022 pode ser consultada na íntegra através do site: http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/280558-1274453001167/7089867-1279223745454/7253917-1291314603217/SPL_Strategy_2012-22_FINAL.pdf

⁸ A versão portuguesa está disponível em: <https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>

entre Estados e a autonomia e identidade territorial. Este foi um dos grandes desafios internacionais no sentido de aproveitar os impactos da globalização para uma integração global e minimizar os seus efeitos de exclusão. Para um desenvolvimento socioeconómico pleno deve estar associado um bom plano de ações nacionais e internacionais, sob uma governação transparente e sustentável. Em contextos democráticos é expectável o respeito pelos Direitos Humanos e as liberdades fundamentais, protegendo e promovendo os direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais em todos os territórios e para todas as pessoas.

A articulação destes conceitos, no quadro da proteção social, procuram preparar a população mundial para os desafios e os riscos dos atuais fenómenos financeiros e económicos que são transversais aos territórios e às várias classes sociais e que reforçam a proposta dos Objetivos do Milénio. Conforme verificámos, os conceitos associados ao sistema de proteção social podem assumir várias definições, mas caminham numa conceção comum de políticas e programas sociais para o desenvolvimento de âmbito nacional e internacional, independentemente do território, intensificando formas de cooperação e integração social e humanitária.

3 – Fundamentos e princípios do Serviço Social na proteção social

O Serviço Social acompanhou a construção evolutiva de uma nova consciência social que tornou os Estados em agentes de bem-estar e reconhecedores de direitos e na qual assentam os sistemas de proteção social. Para Parton (2002) a emergência das sociedades pós-modernas revela algumas incertezas, num contexto complexo e com transformações sociais, económicas, culturais e tecnológicas. Nas sociedades contemporâneas desenvolvidas estas mudanças verificam-se a um ritmo alucinante e que colocam em risco o equilíbrio social como resultado de situações de mau estar que surgem com a intensificação dos problemas sociais, ou seja, situações em que podem não estar reunidas as condições necessárias para garantir a qualidade de vida das pessoas, grupos ou comunidades em geral.

Os Direitos Humanos são um suporte basilar ao desenvolvimento humano e que é contributo do Serviço Social “la promoción de los derechos humanos y la justicia social há venido siendo reconocida internacionalmente” (Román, 2009:243). A justiça social é um dos conceitos chave da profissão e um dos princípios defendidos pelos assistentes sociais, sendo parte integrante da sua conduta ética. Megales (2009) afirma que entre os compromissos deontológicos, o compromisso com a justiça social promove “el deber de defender a los clientes de la injusticia social y de aplicar con equidad las normas de distribución de los beneficios de

la cooperación social, así como de emprender acciones que las transformen hacia formas más justas” (Megales, 2009:323), sendo considerado que toda a pessoa, grupo ou comunidade está salvaguardada pelos princípios éticos contra as injustiças sociais e pela defesa dos Direitos Humanos.

Embora a sua génese teórica e prática se desenvolva com complemento de outras áreas, é também verdade que enquanto área disciplinar e científica, o Serviço Social, possui um campo de análise sobre as questões sociais, desempenhando um papel determinante nas sociedades: “Social work fulfills an essentially mediating role between those who are actually or potentially excluded and the mainstream of society” (Parton, 2002:6). A génese do Serviço Social parte das atividades da assistência social, inicialmente de cariz filantrópico e caritativo que ao longo do último século evoluiu, tornando o Serviço Social atualmente numa profissão reconhecida e que se afirma como disciplina de produção científica. Este conhecimento foi, e tem sido, amadurecido, progredindo num sistema complexo e num mundo cada vez mais global assente em princípios e valores éticos (Dominelli, 2005).

O Serviço Social configura-se no marco da questão social legitimada pelo Estado e exercida, em muitos casos, por organizações filantrópicas em que as práticas assistenciais e de carácter mais instrumental são influenciadas por condicionantes externas ao próprio Serviço Social (Restrepo, 2003:33). A própria génese empírica do Serviço Social remete a sua ação para o campo do pragmatismo. Porém, o pensamento crítico e emancipatório assinalou o distanciamento da dimensão caritativa e de controlo social. Atualmente, o percurso histórico do Serviço Social sofreu uma reformulação, tendo adquirido um posicionamento mais crítico fundado em valores e princípios éticos universais (Carvalho, 2016).

Olhando para a história, ainda breve, do Serviço Social, percebe-se que ele nasceu e cresceu embalado pela convicção de justiça social e de promoção de igualdade. Alimentou-se, e alimentou, desígnios de proteção social e de Estados protetores. Amadureceu e afirmou-se na construção de sociedades bem-estar, que se queriam progressivamente organizadas em torno de princípios de justiça (Núncio, 2015:276)

A revolução industrial foi um marco de grandes transformações no mundo em vários domínios (económico, social, político, demográfico, etc.). Esta fase foi marcada pelo aparecimento da peste negra e pelo fenómeno do êxodo rural, na procura de melhores condições de vida, sendo um processo que originou uma carência económica e social. O Serviço Social aparece neste quadro com funções de assistência aos pobres e doentes, atenuando os efeitos sociais destes grupos marginalizados. Segundo Aguado (2009), o Serviço Social emerge de

tensões políticas que marcaram a industrialização e que conduziu à constituição da *Charity Organization Society (COS)*:

El Trabajo Social nacería en estas organizaciones de caridad, cuya finalidad será la de contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población más desasistida, pero sin cuestionar la lógica que generaba las situaciones de enorme desigualdad (Aguado, 2009:112).

A COS, fundada em Londres no ano de 1869, procurou sistematizar e regular as ações de caridade e de serviços sociais, nomeadamente aos doentes, órfãos, crianças abandonadas e pobres, cujo critério de determinação de ajuda era discriminado entre aqueles que mereciam ou não ajuda (Howe, 2009). A atuação da COS na prossecução dos seus fins caritativos apresentava critérios de seleção subjacentes ao poder do profissional, dado que não existia uma definição do objeto de trabalho do Serviço Social, estabelecendo as bases de profissionalização assentes na *questão social* (Aguado, 2009; Cardoso, 2012).

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e da repressão” (Iamamoto e Carvalho, 2000:77).

Cardoso (2012), clarifica que o surgimento do Serviço Social “tinha por missão a resposta à questão social e o seu papel constituía uma extensão das actividades caritativas e filantrópicas inspiradas pelos valores do cristianismo, apenas reordenadas segundo critérios racionais proporcionados pelas ciências sociais.” (Cardoso, 2012:18). Assim, a profissão foi pautada por uma atividade de cariz prático, marcado por uma vertente de assistencialismo que aliava os conhecimentos das ciências sociais às questões da religiosidade.

There were no criteria to determine who should and should not be helped – who were ‘deserving’ and who were ‘undeserving’ poor. [...] The aim of the COS was reduce ‘pauperism’. This would be achieved by supporting only those in want who were deserving of help, and ‘likely to benefit’. Caseworkers would encourage the recipients of their help to develop habits of thriftiness and independence through improved strength of character. Those who did not ‘deserve’ help were left to the cold embrace of the Poor Law (Howe, 2009:16)

Começámos por afirmar que o Serviço Social surge no quadro dos conflitos das classes trabalhadoras das sociedades industrializadas. Várias figuras foram importantes na reconfiguração do Serviço Social, constituindo-se com marcos históricos no percurso do Serviço Social numa orientação que visou “el cambio, tanto de la sociedad y de sus mecanismos

de generación de pobreza y exclusión como de las personas, grupos y comunidades en la medida en que deben ser autónomas e independientes en la dirección de sus vidas” (Aguado, 2009:113). A relevância da reflexão sobre o percurso de alguns dos nomes históricos do Serviço Social conduz-nos à compreensão da sua influência para a atualidade. As transições de um regime caritativo e filantrópico para concepções políticas e voltadas para os direitos sociais foram preconizadas por várias pensadoras pioneiras na história do Serviço Social, promotoras de uma mudança das formas de proteção social operacionalizadas. O assistencialismo deixa de ser o propósito circunscrito da ação social, maioritariamente voluntária e no feminino, começando a alcançar um interesse social que modelou as percepções do desenvolvimento das práticas sociais.

Consultando Pérez e Gomés (2004) relembramos estes contributos podendo a intervenção de algumas importantes pensadoras: como a intervenção da inglesa Octavia Hill (1838-1912), colaboradora da COS, que foi um marco no domínio das políticas sociais, nomeadamente da habitação social e que lutou por estratégias éticas de ação e preservação de espaços públicos, tendo inspirado um modelo pioneiro que serviu de exemplo a outros países. Jane Addams (1860-1935) teve oportunidade de se formar a nível superior aliando as suas grandes capacidades a uma enorme consciência social. Fundou a Hull House, casa onde criou um centro comunitário, que atendia pessoas carenciadas, criando uma primeira aproximação aos modelos comunitários que marcaram a história do Serviço Social. Ao contrário de outras iniciativas filantrópicas e caritativas que atribuíam aos pobres a culpa da sua condição, para o movimento de Addams a condição de pobreza era influenciada por outras condicionantes externas. Por fim, mencionamos as experiências de Mary Richmond na procura de estratégias para a melhoria das condições de vida dos mais desfavorecidos no qual se estruturou o seu reconhecido método Serviço Social de Casos, a disseminação de boas práticas de ajuda e a criação de uma escola para formação e do primeiro livro sobre teoria e método em Serviço Social. Para Richmond, o Serviço Social devia educar para a participação em que a pessoa e o assistente social partilhavam responsabilidades nas decisões tomadas. As suas reflexões conduziram-na à ideia de que as causas da pobreza e dos problemas sociais são influenciadas pela situação das pessoas em relação ao seu contexto social, mas também referencialmente à comunidade e orientações políticas.

Nos exemplos históricos que apresentámos, verificámos que as figuras pioneiras do Serviço Social desempenharam a sua ação numa lógica de reformas políticas e de práticas suportadas por metodologias de intervenção. A ideia da caridade sustentada numa ação

filantrópica transformou-se com o envolvimento da dimensão política como via para proporcionar e alcançar o bem-estar social e melhorar as condições de vida das pessoas.

Em Portugal, o Serviço Social apareceu relativamente tarde (década de 30, século XX) e durante o Estado Novo (regime ditatorial). No entanto, a profissão cresceu e afirmou-se, consolidando um percurso laboral e académico associado à democracia e aos direitos cívicos, políticos e sociais (Martins, 1995; Branco, 2009; Carvalho e Pinto, 2015). Sumariamente podemos contextualizar alguns avanços importantes na história do Serviço Social português. Num período inicial, as primeiras iniciativas sociais emergem dos movimentos higienistas, da medicina social e de influências religiosas e morais durante a ditadura, sendo uma profissão feminina e com uma linha ideológica de acordo com o modelo político do Estado Novo. Mais tarde o âmbito profissional é alargado às áreas da saúde, áreas tutelares educativas e em instituições religiosas, dando conta de que embora a família fosse o principal pilar da assistência social, na década de 40 a Igreja Católica volta a assumir um papel importante na sociedade portuguesa, designadamente no ensino e na assistência social e religiosa (Carvalho e Pinto, 2015:8).

Embora a oferta de formação em Serviço Social fosse muito reduzida, nos anos 50 apenas existiam duas escolas no país, o seu currículo era composto por conhecimentos “assentes no tríptico bases médico-sanitárias, bases jurídicas e bases morais, com uma limitada presença da formação em ciências sociais” (Branco, 2009:76). Os métodos clássicos do Serviço Social começam a ganhar relevância na sociedade portuguesa, sendo a obra da Mary Richmond, traduzida em português, entre outros documentos, fontes de conhecimento para a prática profissional, contribuindo para o desenvolvimento metodológico do Serviço Social português.

A visita domiciliária e o inquérito, com fins de diagnóstico médico-social e suporte ao exercício médico e a educação moral das famílias compõem, na continuidade das do que já tinha ocorrido com figuras profissionais antecedentes (visitadoras sanitárias, enfermeiras sanitárias, e visitadoras escolares), o referencial normativo e operativo nas primeiras gerações das «assistentes de Serviço Social» em Portugal (Branco, 2009:77)

A Segunda Guerra Mundial trouxe uma nova perspetiva social e humana que em 1948 culminou com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) que guia e orienta toda a ação do Serviço Social, integrando os princípios éticos a nível global.

Considerando que o desconhecimento e o desprezo dos direitos do homem conduziram a actos de barbárie que revoltam a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo em que

os seres humanos sejam livres de falar e de crer, libertos do terror e da miséria, foi proclamado como a mais alta inspiração do homem; (DUDH, 1948:s/p)

A profissão em Portugal também avançou na sua requalificação ganhando um papel cada vez mais ativo e importante em projetos de desenvolvimento local e comunitário⁹ associados a uma nova perspetiva de direitos de cidadania.

O reconhecimento dos direitos sociais e a institucionalização de respostas nos campos específicos delimitados pelas políticas sociais, compeliram a profissão a afinar instrumentos interventivos (surtem especializações profissionais e metodologias específicas de intervenção, para além da afirmação dos três âmbitos de intervenção – abordagem individual, trabalho com grupos, desenvolvimento de comunidades) e a adequar-se ao trabalho em equipas multi-profissionais (Cardoso, 2012:24).

Para Carvalho e Pinto (2015), o período entre os anos 60 até 1974¹⁰ assinalou uma nova etapa para o Serviço Social português que assistiu ao expandir do desenvolvimento industrial e o reconhecimento das ciências sociais no ensino em Portugal. A profissão deixa de ser exclusivamente feminina, sendo aberta a formação a “rapazes”. É também destacado o surgimento de cooperativas culturais e uma melhoria das condições de saúde e de proteção social em função do sistema de previdência que contribuiu para a melhoria do desenvolvimento comunitário (Carvalho e Pinto, 2015).

Após o 25 de Abril de 1974, Portugal recupera um regime democrático, sendo esta uma transformação marcante na sociedade portuguesa e um momento histórico revolucionário para a “afirmação e cientifização do Serviço Social” (Amaro, 2012:101). A revolução de 1974 marcou tempos de debate no Serviço Social relativamente à sua finalidade e natureza. Daqui surgiram questionamentos entre o uso dos métodos clássicos e de metodologias de ação coletiva e políticas de cariz sócio-popular: “A partir do final dos anos 70, o corpo de conhecimento base da profissão tenderá para um novo equilíbrio” resultado do “processo de academização disciplinar do Serviço Social” (Branco, 2009:78).

A Constituição de 1976 e a entrada na União Europeia em 1986 foram também contributos para que o Serviço Social aprofundasse o seu saber no campo das ciências sociais e humanas, adquirindo teoria e métodos de orientações de pensamento na linha das teses sociais. Destaca-se que em 1978 a organização profissional formou a Associação Profissional dos

⁹ Estes projetos surgem em sintonia com a “criação do Serviço de Promoção Social Comunitária” (Branco, 2009)

¹⁰ Ano que assinala o fim do regime ditatorial do Estado Novo em Portugal.

Serviços Sociais (APSS) (Fernandes, 1985; Branco, 2009; Carvalho e Pinto, 2015). Segundo Branco (2009) assinalou-se uma nova fase do Serviço Social em Portugal, quer pela alteração do paradigma político, quer pelas influências no campo formativo e profissional: as correntes do Serviço Social crítico e radical de origem latino-americana conquistaram espaço na formação académica e emergiram novos campos de intervenção profissional e uma ação que visou uma mudança sociopolítica institucional. Nos anos 90 Portugal destacou-se na consolidação do seu modelo político à luz dos objetivos internacionais com a conceção de novas políticas e programas sociais como o Rendimento Mínimo Garantido (RMG) e a Rede Social. A formação do Serviço Social evoluiu e alargou-se, bem como o mercado de trabalho social que conquistou espaço no setor privado, designadamente no denominado terceiro setor, no decorrer da delegação de competências sociais para IPSS e ONG. No que se refere à formação em Portugal, a consolidação do conhecimento em Serviço Social no campo das ciências sociais constituindo-se como ciência prática abrangeu uma maior oferta de licenciaturas e formação pós-graduada, incluindo cursos de mestrado e de doutoramento (Branco, 2009; Carvalho e Pinto, 2015). No campo profissional as entidades sem fins lucrativos são, até aos nossos dias, espaços de proximidade comunitária que têm conquistado progressivamente o apoio do Estado na prossecução dos seus fins.

O Serviço Social português foi construído num contexto ditatorial e de assistência social, mas nas últimas décadas soube modernizar-se, integrando-se no âmbito dos Direitos Humanos e da justiça social. Contudo, ainda enfrenta grandes desafios e imensos problemas em termos do conhecimento, do ensino e da profissão (Carvalho e Pinto, 2015:87).

É importante ter presente que a “profissão de assistente social é em termos gerais objeto de reconhecimento público, no sentido em que constituiu uma ocupação profissional histórica no domínio social, presente no sistema de bem-estar social desde a sua institucionalização em Portugal” (Branco, 2009:79). Neste âmbito, acompanhou a expansão das políticas públicas e sociais, afirmando os princípios éticos de justiça social e dos Direitos Humanos como pilar da sua ação.

O Serviço Social é uma profissão, bem como área de conhecimento, que promove o bem-estar social, considerada como “the most of all human service professions” (Clark, 2000:1). Esta ação profissional humana é legitimada pela articulação dos seus valores éticos e a intervenção com as políticas públicas reveladoras: “the rules of social work ethics show that the profession is highly conscious of its obligations and has devoted significant effort to specifying its ethical principles” (Clark, 2000:63).

Neste sentido, interessa compreender como os princípios do Serviço Social contribuem efetivamente para o desenvolvimento social e para a defesa dos Direitos Humanos. Em primeiro lugar consideramos o Ser Humano, as suas relações e ações, como elemento central para a profissão: “Social Work is about human beings in their social works” (Adams, Dominelli e Payne, 2005:1). Para Payne (2005) a relação, a reflexão e ação humana são fatores chave na intervenção do Serviço Social que pautam práticas transformadoras que cumpram com os objetivos de promoção do bem-estar social e combate às desigualdades sociais, por via do reforço da sua dimensão ético-política.

Os Direitos Humanos são considerados como direitos básicos a todos os seres humanos conforme indica o primeiro artigo da Declaração dos Direitos do Homem¹¹ (1948): “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.”. De acordo com este princípio geral, universal e partilhado pelo Serviço Social, as pessoas nascem livres e autónomas, ou seja, com direito à autodeterminação, em situação de igualdade. O valor da igualdade procura assegurar que as pessoas se encontram numa situação de igualdade de oportunidades na sociedade, reduzindo as desvantagens sociais a que alguns indivíduos e grupos estão sujeitos (Thompson, 2009).

O compromisso com a justiça social é tão importante para o Serviço Social como a defesa dos Direitos Humanos naquilo que são os seus valores e princípios basilares: “Every plausible conception of social work builds in some ideal of social justice” (Clark, 2002:38). A justiça social é uma forma de realizar os Direitos Humanos, bem como a realização dos Direitos Humanos garantem verdadeiramente a justiça social. Esta deve ser promovida como princípio fundamental na sociedade e para o Serviço Social, combatendo as desigualdades, a discriminação, a opressão e outras formas de exclusão social ou práticas injustas, através da equidade, respeito pela diversidade e solidariedade.

Banks (2004) salienta que as profissões de intervenção social, como o Serviço Social, atuam de forma individual ou coletiva para a melhoria do bem-estar nas sociedades, promovendo as comunidades, o seu crescimento e desenvolvimento e a participação dos seus membros. A criação de um código de ética e deontologia em Serviço Social foi determinante como forma a definir um conjunto de princípios e valores que orientam a sua intervenção

¹¹ Em Portugal a expressão utilizada para o documento é *Declaração Universal dos Direitos do Homem* e não *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, segundo a sua publicação em Diário da República. I Série A, n.º 57/78, de 9 de março de 1978

(Mouro, 2015). Na conduta profissional o assistente social utiliza as suas competências técnico-científicas, agindo com integridade, solidariedade, confidencialidade e empatia, visando alcançar as necessidades e interesses das pessoas com quem intervém. Na linha de reflexão de Núncio (2015), a ética em Serviço Social legitima a profissão conferindo-lhe um objetivo para a própria profissão e para os seus contextos teórico-práticos, particularmente através de valores e princípios adequados aos seus fins.

Os princípios éticos permitem orientar um conjunto básico de princípios do Serviço Social cuja adequação às diferentes realidades e contextos socioculturais permite identificar problemas éticos e prosseguir na procura de soluções para essas situações. A Declaração de Princípios Éticos¹² (FIAS, 2012) inicia-se com a seguinte afirmação “Ethical awareness is a fundamental part of the professional practice of social workers.” (*ibid*, s/p). Em Portugal a APSS apresenta a tradução do documento¹³ aprovado, em 2004, na assembleia da Federação Internacional de Assistentes Sociais (FIAS) e da International Association of Schools of Social Work (IASSW).

Ferreira (2011) afirma que o “Serviço Social tem os seus fundamentos científicos no quadro das ciências sociais e humanas, e os seus fundamentos éticos nas questões dos Direitos Humanos, da dignidade humana, da justiça social e da autodeterminação do sujeito como pessoa/cidadão” (Ferreira, 2011:63). Os princípios éticos são para o Serviço Social um pilar fundamental na formação e no exercício profissional, vinculando-se indissociavelmente à ação dos assistentes sociais. Por um lado, pela efetivação dos Direitos Humanos e da dignidade humana e por outro lado pela promoção da justiça social. Para Branco e Amaro (2011),

O espaço profissional da prática do Serviço Social é o do pacto social com vista a um ideal de progresso humano, justiça social, democracia, equidade e autodeterminação. Foi assim que o Serviço Social se consolidou como uma actividade prática, com uma base científica e uma abordagem humanista (Branco e Amaro, 2011:679).

O pacto social, mencionado por Branco e Amaro (2011), estabelece um compromisso do Serviço Social com a sociedade para uma intervenção no quadro das tendências políticas. Uma participação ativa, válida, crítica e construtiva contribui para a edificação de um modelo de bem-estar pleno e de suporte a ação social.

¹² Disponível em: <http://ifsw.org/policies/statement-of-ethical-principles/>

¹³ O documento em português pode ser consultado em http://cdn.ifsw.org/assets/ifsw_80111-4.pdf

Cardoso (2012) apresenta uma clarificação sobre a conceptualização de ação social e da sua íntima relação com o Serviço Social, emergente no final dos anos 60 resultante dos movimentos de contestação social. A autora destaca que a ação social no foco do debate e intervenção do Serviço Social se apresenta como “um campo de intercorrência de várias profissões; mas, das profissões “sociais”, aquela que historicamente esteve ligada à acção social de forma mais contínua é o Serviço Social” (Cardoso, 2012:32). As questões éticas e políticas estão intimamente ligadas à ação social enquanto saber e forma de intervenção, precisando, porém, de uma consolidação científica pautada por valores ético-políticos:

São objectivos de fortalecimento da inclusão social dos indivíduos no tecido societário: de investimento das capacidades substantivas dos indivíduos; de implementação das políticas asseguradoras de proteção social aos cidadãos (Carvalho, 2001:345).

Esta ideia traduz o pensamento de Netto (2015) para o Serviço Social enquanto projeto profissional, no qual os assistentes sociais prosseguem a sua ação com suporte nos seus valores, nas suas funções sociais, nos seus objetivos, nos seus conhecimentos teórico, nas normas e práticas, promovendo o seu exercício num quadro institucional (social, privado e público) articulado com o contexto societário. Sendo a ação social situada no espaço público estamos claramente perante um exercício político do Serviço Social ancorado na sua matriz, agindo de acordo com os seus princípios éticos. “Os princípios dos Direitos Humanos, justiça social e equidade são fundamentais no Serviço Social, embora nem sempre os contextos societários nos quais a profissão se tenha desenvolvido, ou se desenvolva presentemente, pugnem por estes valores” (Carvalho e Pinto, 2015:67)

Para a estabelecer esta análise recordamos que os fundamentos do Serviço Social e os seus princípios orientadores não só se enquadram, como justificam, o interesse do seu domínio científico sobre esta matéria: “Frente a los cambios sociales y la renovación metodológica, el trabajo social tiene presente más que nunca los fundamentos éticos y deontológicos que guían se acción” (Robertis, 2003:180).

Segundo a FIAS (2010), o exercício da profissão de assistente social promove a mudança social, a resolução de problemas no contexto das relações humanas e a capacidade e empenhamento das pessoas na melhoria do “bem-estar”. Aplicando teorias de comportamento humano e dos sistemas sociais, o trabalho social focaliza a sua intervenção no relacionamento das pessoas com o meio que as rodeia.

Independentemente das características particulares de cada indivíduo ou grupo, os Direitos Humanos são universais, isto é, dirigem-se a todos os Homens aspirando uma harmonia social. O

seu exercício não discrimina e visa o bem-estar e as liberdades fundamentais de todos a fim de criar uma sociedade justa e coesa na promoção da igualdade entre seres, povos e culturas. (Martins, 2012:15)

A evolução de uma profissão de caridade para uma profissão científica partiu de um domínio prático-pragmático para um domínio teórico-científico, que foi evoluindo nas formas e objetivos de intervenção, bem como no domínio da formação. A atual definição global de Serviço Social¹⁴ foi aprovada pela FIAS e pela IASSW em junho de 2014:

Social work is a practice-based profession and an academic discipline that promotes social change and development, social cohesion, and the empowerment and liberation of people. Principles of social justice, human rights, collective responsibility and respect for diversities are central to social work. Underpinned by theories of social work, social sciences, humanities and indigenous knowledge, social work engages people and structures to address life challenges and enhance wellbeing. The above definition may be amplified at national and/or regional levels” (FIAS, 2014:s/p)

A nova definição de Serviço Social considera-o como uma profissão baseada na prática e, para lá disso, uma disciplina académica que promove a mudança e o desenvolvimento social, a coesão social, bem como o *empowerment* e a emancipação das pessoas. Esta primeira afirmação permite-nos compreender como atualmente a dimensão prática do Serviço Social está a consolidar-se enquanto área científica como contributo para o bem-estar e o desenvolvimento humano. O Serviço Social foca-se não apenas na mudança social no seu sentido lato, mas para uma mudança efetiva na realidade social que implique transformações nas sociedades através das pessoas, famílias, grupos e comunidades (FIAS, 2014). Ou seja, procura reforçar a coesão social em múltiplos domínios (micro, meso e macro) correlacionando-os a vários níveis dos sistemas sociais e de um desenvolvimento sustentável.

O *empowerment* e a emancipação enquanto valores e princípios do Serviço Social mantêm-se nesta definição procurando gerar em todos os sujeitos autonomia através da aquisição de ferramentas que os próprios indivíduos utilizam como potencialidades. Entender o conceito de pessoas (Pessoa) implica estabelecer uma visão social e coletiva, tendo em conta a singularidade de cada indivíduo, contemplando-o como membro de uma sociedade em que partilha contextos socioeconómicos, direitos e deveres numa lógica de liberdade e igualdade universal (Robertis, 2003).

¹⁴ Embora haja traduções da definição em várias línguas, inclusive em português, optou-se por transcrever a definição no idioma original para evitar um desvio à sua interpretação.

Segundo estes princípios é inquestionável que a justiça social e os Direitos Humanos são princípios basilares do Serviço Social, “advocating and upholding human rights and social justice is the motivation and justification for social work” (FIAS, 2014:s/p), sendo uma missão e responsabilidade coletiva centrada no respeito pela diversidade. A responsabilidade coletiva situa-nos perante formas de coparticipação perante a efetivação dos Direitos Humanos, isto é, os Direitos Humanos são individuais, mas partilhados pela sociedade (coletivamente) de forma recíproca. Entende-se que a diversidade deve ser não apenas aceite, mas também compreendida de modo a ser respeitada, remetendo-nos para a capacidade reflexiva e crítica do Serviço Social na qual os seus fundamentos e princípios são pilares preponderantes. Martins (2012) refere que “a diversidade entre culturas e a aceitação das diferenças remete para o diálogo e a cooperação, estabelecendo uma consciência dos direitos imprescindíveis para o entendimento, intercâmbio e tolerância fundamentais para a coesão social” (Martins, 2012:15). O Serviço Social sustenta-se nas suas próprias teorias, nas ciências sociais e humanas e nos conhecimentos indígenas, centrando-se na relação entre as pessoas e as estruturas sociais, para responder aos desafios da vida quotidiana e do bem-estar social.

Skills, of course, owe much to experience, confidence, supervision and training, and so the use of skills forms another significant variable in how legal and policy mandates are translated into actual practice. This reinforces an important theme: that relationship between the legal and policy context and day-to-day practice is not a direct, simple or straightforward one (Thompson, 2009:54).

A definição de Serviço Social valoriza a dimensão do conhecimento, não só através dos conhecimentos científicos como também do conhecimento proveniente das comunidades indígenas. “Further, we attempt to develop the theoretical dimensions of cross-cultural social work by showing how Indigenous social work relates to cultural competence and how lessons from Indigenous contexts can inform culturally relevant practice” (Gray, Coates e Hetherington, 2007:65).

O investimento na produção científica é uma das grandes necessidades e potencialidades do Serviço Social na promoção de respostas e soluções aos problemas sociais e à promoção do bem-estar social: “Consistent with the social development paradigm, social workers utilize a range of skills, techniques, strategies, principles and activities at various system levels, directed at system maintenance and/or system change efforts” (FIAS, 2014:s/p).

Nas sociedades contemporâneas, o Serviço Social assume um papel ativo pela via da intervenção social e pelo investimento na produção científica. Ambos se pautam por uma ação

que deve ser sustentada nos princípios éticos concertados numa ação sócio-política, articulada com os demais atores sociais.

4 – Os atores sociais no modelo de proteção social

A universalidade dos modelos de proteção social das sociedades modernas, que visaram a maximização do bem-estar social, tornou-se um fim para os Estados que procuraram instituir serviços promotores de justiça social, integração e redistribuição. Foi neste contexto que se fundaram profissões que contribuíram para estes mecanismos inovadores de operacionalização e regulação social, como o Serviço Social, que atuavam sobre diversas problemáticas. Ao longo dos tempos novas áreas foram desenvolvendo conhecimento científico e teórico e competências técnicas no compromisso da sua ação em prol da cidadania, solidariedade e igualdade (Parton, 2002). A emergência das formas organizadas do Serviço Social acompanha a evolução no quadro das sociedades modernas e contemporâneas, os problemas sociais e a sua resolução a par da expansão dos Estados de Bem-estar (Hopkins, 2002).

A intervenção do Estado é atualmente combinada com iniciativas privadas e da sociedade civil como é o caso das Misericórdias, Organizações Não Governamentais (ONG), Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), entre outras. A ação do terceiro setor tem tido um “papel importante no plano das sociabilidades ou solidariedades “primárias”, conjugando o Estado, o mercado e a comunidade, onde o social e o económico se misturam” (Estanque 2012:57).

Segundo Joaquim (2008), este cenário propiciou o aparecimento de organizações não-governamentais “como forma de responder a situações de marginalização e de falhas das respostas existentes” (Joaquim, 2008:25), salientando, ainda, o enfoque do papel da sociedade civil na cooperação com o Estado “como parceira na aplicação das políticas sociais” (Joaquim, 2008:26). Santos (2013) considera que existe um afastamento do Estado através do processo de privatização das suas funções sociais, para as quais os indivíduos se vêm obrigados “à sua própria sobrevivência: cada um por si, com a participação apenas tangencial do Estado” (Santos, 2013:332). Para a autora, o setor privado, com fins lucrativos tem visto aumentado o seu nicho através da atribuição de Parcerias Público Privadas no domínio da saúde e da segurança social que, embora em expansão, não correspondem a uma melhoria na eficiência dos serviços prestados (Santos, 2013).

Para Carvalho (2016), o neoliberalismo conduziu “ao desmantelamento do Estado Social orientando-se para uma recomposição de responsabilidades, entre o Estado e a sociedade,

as famílias e o mercado” (Carvalho, 2016:7). O que nos coloca perante um processo de transformação entre os atores sociais que correspondeu à passagem de competências da produção de bem-estar e proteção social do setor público para o setor privado e para o terceiro setor, sendo ainda necessária a participação do setor informal como agente desta mecânica: “A acção dos actores da protecção e intervenção sociais situam-se no campo, nem sempre simétrico, por vezes conflituante, de diferentes perspectivas da realidade” (Carneiro, 2017:108).

O terceiro setor assume um papel como ator social de grande relevância em matéria de solidariedade social e no campo da ação social em múltiplos aspetos que reforçam a sua atividade. Joaquim (2008) indica alguns desses aspetos como o facto de apresentarem um funcionamento menos burocrático e mais célere na adaptação aos problemas e necessidades sociais, não terem um fim de lucrativo e sim um objetivo de bem-estar e agirem como um mecanismo de alívio à pressão das funções estatais. Porém, Santos (2013) considera que a privatização dos serviços de proteção social remete para uma fragilização da universalidade dos direitos sociais quando se verifica que desregulamentação e rentabilidade para o setor privado em áreas como a Segurança Social.

Amaro (2012) questiona o atual paradigma das políticas sociais, nomeadamente no que se refere à transferência de competências do setor público para outros setores salientando que:

se está a encetar uma política de descentralização de um conjunto de competências, que passam de um carácter mais territorializado, em que, sob uma fundamentação técnica que justifica as vantagens de uma política de proximidade, se responde a interesses de carácter economicista (pois o não universalismo é mais barato), fazendo transferir para a sociedade civil ou para o poder local questões que se prendem com os direitos fundamentais (Amaro, 2012:236).

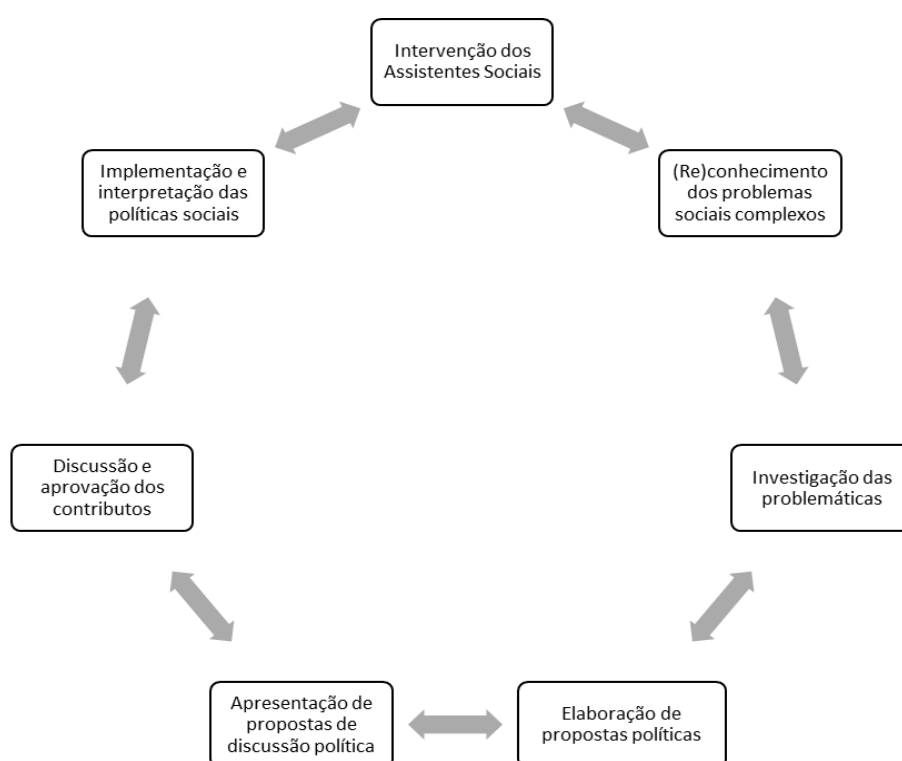
Os paradigmas “são sistemas de ideias que dão sentido à realidade através dos discursos, das ações e do desenvolvimento global” (Vieira, 2017:143), permitindo uma melhor leitura e estudo dos fenómenos sociais e uma intervenção social mais sustentada. Podemos afirmar que a crise de 2008 trouxe um novo paradigma no campo da proteção social por via das opções políticas e do próprio papel do Estado. Na sequência deste novo paradigma, emergente dos tempos de crise e austeridade, verifica-se uma privatização dos serviços que contribui para o aumento da pobreza e do desemprego em Portugal a par da perda de direitos sociais e de uma insegurança social manifesta (Castro, Tomé, Carrara, 2015).

Além desta questão surge ainda a preocupação um excesso de “managerialismo” como forma de ação política de uma nova gestão pública, que privilegia o mercado e as parcerias

público privadas lucrativas e não lucrativas para a satisfação das necessidades sociais. Desta conceptualização Carvalho (2016), considera que o Serviço Social se encontra perante um risco naquilo que são os seus fundamentos éticos, visto que “os assistentes sociais são também avaliados pela sua eficiência na execução destas políticas, neoliberais, discriminatórias e injustas, que selecionam e sancionam os cidadãos” (Carvalho, 2016:2)

Uma prática política permite aos assistentes sociais promover os seus valores deontológicos e o bem-estar das pessoas, procurando uma mudança política no sentido de influenciar decisões. Este posicionamento ativo remete para a necessidade do pensamento crítico como forma de observar e analisar as evidências e conduzir à proposta de soluções para os problemas: “A rational and structured thinking process is important in organizing and distilling facts from myth and allows for clear, objective solutions to emerge” (Colby, 2013:13). O pensamento crítico na contemporaneidade deve consagrar várias alternativas na atuação, de modo flexível, dinâmico e criativo, postulando várias perspetivas.

Figura I.2 – Relação cíclica entre o Serviço Social e as políticas sociais



Fonte: Adaptado de Thompson (2009)

A proposta da Figura I.2 reflete o pensamento de Thompson (2009), ao afirmar que os assistentes sociais devem possuir um domínio básico e operativo das leis e dos contextos políticos, articulando-os com os saberes e competências profissionais. Para o autor, assim, são evitadas as possíveis falhas na intervenção devido a ausência de conhecimento das leis, motivo pelo qual se aponta a sua consulta e reflexão crítica como instrumento auxiliar ao agir profissional, no quadro dos seus valores e princípios éticos.

Adams (2002) aprofunda esta questão considerando que os assistentes sociais são mais do que apenas executores de leis. A reflexão crítica permite ao Serviço Social contribuir para o quadro das políticas sociais em muitos aspetos que transcendem a legislação pura, como conciliar as questões legais, a promoção da *advocacy* e *empowerment* das pessoas:

Social workers are not simply lawyers, working on people's problems. Social workers draw on a range of social science perspectives and research in their practice. As part of this process, social policy contributes to the critical practitioner's grasp of the context of practice (Adams, 2002:4).

Os assistentes sociais devem procurar ultrapassar algumas influências condicionantes à reflexão crítica como superação de crenças, o discernimento na utilização da informação tecnológica e a gestão do tempo para concertarem uma ação política em prol das pessoas. "Fair policy is achievable by the melding of practice wisdom with objective, critical thinking guided by justice theory that mandates we promote the interests of the least advantaged (Adams, 2002:16). O fator tempo é determinante, não apenas pela necessidade de atuação do próprio assistente social, mas também no que se refere ao tempo de atuação das políticas sociais. Estas podem ter de agir a curto prazo, quase com o efeito imediato na ação instantânea em situações críticas e urgentes, ou a longo prazo com ações coordenadas e concertadas para um desenvolvimento sustentável (Kwok, 2013:99).

Com base em Thompson (2009) podemos destacar o papel dos assistentes sociais na dimensão política não como um domínio separado, mas sim como parte integrante das suas multi-dimensões, que permitem prosseguir os seus objetivos deontológicos, nomeadamente de promover o bem-estar social através das relações humanas e do seu potencial para o desenvolvimento social e humano.

Additionally, securing these improved relationships in practice requires us as social workers to connect our interpersonal interactions with our political objectives and thereby model and demonstrate increased sociality to remove barriers that cause inequalities and promote social change (Adams, Dominelli e Payne, 2005:2).

Importa salientar a participação e a proximidade nas comunidades ou territórios e como agentes promotores das políticas sociais através do setor informal. Este apresenta-se como um ator social informal, constituído por elementos com quem os indivíduos possuem uma relação de suporte no seu microssistema, naquela que se pode chamar “rede primária” (Guadalupe, 2009 52-54). O setor informal acaba por reunir recursos não formais que atenuam e atuam em situações de suporte social. “Poderá, a partir daqui, considerar-se redes de parentesco (tendo por base a afinidade), de vizinhança, de amizade, de “companheirismo” (referindo-se a relações de trabalho e de lazer), etc.” (Guadalupe, 2009:55). Os níveis de suporte informal, entenda-se extrainstitucionais, podem ser considerados um “recurso benéfico” que os remete para uma posição de unidade de apoio social, mas que não garantem, nem podem substituir, a existência efetiva de um sistema formal de apoio (Guadalupe, 2009).

No contexto da globalização, o agravamento dos fenómenos sociais, como a pobreza, a exclusão social e as desigualdades alertam para a análise das políticas sociais, das metodologias de intervenção social e do próprio Serviço Social. Como Colby (2013) afirma: “The core mission of the social work professional is the promotion of social, economic and political justice for all people” (Colby, 2013:1), reforçando aquilo são os seus princípios. O conceito de justiça social, independentemente das perspetivas dos seus agentes é transversal e reflete-se nas conceções políticas (Colby, 2013). O princípio da justiça social considera que as pessoas devem ter igualdade de oportunidades e de participação social, procurando uma repartição equitativa e justa, combatendo as assimetrias sociais.

Ao analisar os fundamentos e princípios do Serviço Social para o desenvolvimento social e Direitos Humanos, a luta por reformas políticas para a melhoria das condições de vida e bem-estar foi um marco da profissionalização do Serviço Social na atualidade como área de conhecimento no quadro das ciências Sociais e Humanas. Payne (1996) reforça que “o Serviço Social precisa de estar envolvido na atividade política para obter uma influência adequada sobre a sua própria natureza e desenvolvimento e para influenciar mudanças sociais relevantes” (Payne *apud* Amaro, 2012:175).

Por conseguinte, importa acompanhar as tendências das conceções políticas associadas à política do Estado de bem-estar, de modo a aprofundarmos o papel do assistente social na sua influência sobre as políticas sociais tendo presente que “Social work is linked with social policy through the legislation which implements policies” (Adams, 2002:32). Os assistentes sociais enfrentam um conjunto de situações e problemas graves que afetam, de forma manifesta ou latente, o bem-estar das pessoas e o equilíbrio das estruturas sociais. É neste cenário que o

Serviço Social assume um papel técnico-científico na afirmação da sua dimensão ético-política, como influente e transmissor dos seus princípios para os modelos de bem-estar e proteção social: “Social Workers are able to translate this practice wisdom into a powerful tool to influence public policy” (Colby, 2013:3).

Atendendo a Thompson (2009) podemos enumerar algumas premissas, destacadas pelo autor, que nos permitem posicionar os assistentes sociais como intervenientes prioritários e privilegiados não só na operacionalização, como na conceção, avaliação e implementação das políticas públicas e sociais. Por exemplo, o autor reforça que os assistentes sociais são detentores de um perfil deontológico próprio, que não deve ser confundido com outras profissões ou funções que prestam “ajuda social”, reforçando a prática profissional a par do cumprimento da legislação das normas legais. Alerta, também, que a profissão vive numa dicotomia entre o cuidado e controlo social, mesmo que este não seja manifesto na sua ação, colocando em causa a promoção para a garantia dos direitos sociais. Refere também que os assistentes sociais se encontram perante dilemas sociais (individuais ou coletivos), sendo necessário aliar o conhecimento teórico, metodológico e ético na sua resolução. A perspetiva ontológica concebe o individual e o coletivo como dimensões correlacionadas e não trata separadamente para responder aos problemas sociais emergentes das lacunas das políticas ou sociais ou falha do sistema de proteção social e bem-estar.

O Serviço Social está munido de competências e valores próprios de cariz humanitário suportado por conhecimento científico e uma conduta profissional sistémica e reflexiva, que confere à sua ação direção e sentido, pensando-a de forma crítica. A justiça social é um princípio fundamental do Serviço Social que Thompson (2009) considera, a par de um quadro de valores, como o: combate às desigualdades, à discriminação, à opressão, à exclusão e a outras formas de injustiças sociais. Defende a utilização de ferramentas de empoderamento das pessoas (incluindo famílias, grupos e comunidades), promovendo formas emancipatórias, como contracorrente às desvantagens sociais emergentes destas situações.

Robertis (2003) alerta para as mudanças sociais que obrigam o Serviço Social a preparar-se para novas situações de vulnerabilidade social. Entre elas destacam-se as transformações tecnológicas, demográficas, nos modelos familiares, na saúde e que espelham um aumento da pobreza e exclusão social.

Frente a estas situaciones de transformación y de evolución de los problemas sociales, el trabajo social responde, activamente, através de tres líneas de fuerzas: Las novas políticas sociales, la

redefinición de misiones de trabajo social y una manera diferente de abordar ciertos campos de intervención (Robertis, 2003:171).

Parece-nos oportuno citar Restrepo (2003) sobre o atual e complexo panorama social e profissional: “La fuerza con que estas prácticas y vivencias se insertan en los sujetos individuales y colectivos, desarticulando y fragmentando el tejido social, deberán constituir un núcleo duro o eje fundente de la reconfiguración disciplinar del trabajo social contemporáneo.” (Restrepo, 2003:38). Um dos aspetos a salientar no Serviço Social contemporâneo é a questão da reflexividade. Podemos definir este conceito como “reflexiveness is a cycle in which experiences and actions affect thinking, which changes subsequent experiences and actions, in turn affecting subsequent thinking” (Adams, Dominelli e Payne, 2005:9). A reflexividade permite mudar os modos de pensar e agir através da reflexão crítica sobre as experiências, que consequentemente serão condicionadas por si de um modo cíclico e correlacionado. A reflexividade está intimamente ligada com o pensamento crítico como forma de interpretarmos as experiências, ações e pensamentos. A “capacidade critica e um pensamento reflexivo” são competências fundamentais para uma resposta profissional e de qualidade perante uma sociedade global (Ferreira, 2011:67). Neste sentido, as exigências a que os territórios, serviços, profissionais e cidadãos estão expostos revelam um novo desafio ao Serviço Social contemporâneo.

O fundamento do Serviço Social como atividade profissional nas sociedades modernas aparece, então, vinculado à emergência da ciência social, ou seja, de formas científicas de produzir análise sobre as sociedades, e à ideia de que as condições sociais podem e devem transformar-se a partir de modelos e teorias científicas (Amaro, 2012:64).

Para Ferreira (2011) os problemas sociais atuais são complexos e necessitam de metodologias adequadas e rigorosas sustentadas no estudo, no diagnóstico e nas respostas sociais, aliando o envolvimento dos sujeitos de atenção e valorizando o seu potencial e conhecimentos para a abordagem e resolução dos problemas. Esta atividade não pode ser desprovida de um pensamento crítico no decorrer da atividade profissional, pois a inovação e o acompanhamento dos progressos científicos, bem como da produção de novos conhecimentos, são fundamentais para garantir respostas às novas situações de risco social.

No entanto, o Serviço Social tem como quadro epistemológico a vantagem de interagir continuamente com o seu campo empírico de acção na relação que estabelece com o sujeito individual e colectivo, com a comunidade, com as instituições/organizações e com a sociedade.

Sendo nesta teia de relações e interações que se deve identificar e construir a epistemologia do Serviço Social (Ferreira, 2011:67).

Os assistentes sociais atuam junto das pessoas em situação de vulnerabilidade ou exclusão social, conduzindo-os a reconhecer as suas necessidades e em encontrar soluções e potencialidades para os problemas, procurando alcançar, ou recuperar, bem-estar pessoal e social como produto do seu trabalho. (Beckett apud Howe, 2009). Segundo Cardoso (2012), a ajuda social e ação social representam-se na sociedade como direcionadas aos grupos mais vulneráveis, o que compreende a sua aceitação e uma lógica de respostas no âmbito das prestações sociais e dos equipamentos sociais e respostas sociais. “A globalização e as crises económicas e financeiras são sistémicas e constantes, aumentando as incertezas” (Carvalho, 2016:11).

Independentemente do setor que o assistente social integra (público, privado ou terceiro setor), o seu papel social nas políticas sociais e nas medidas de proteção social é inquestionável, tendo em conta a sua ação de combate às desigualdades sociais, pobreza e exclusão social e à promoção do bem-estar social assente nos princípios de justiça social e defesa dos Direitos Humanos. Os assistentes sociais enquanto promotores da dignidade humana, Direitos Humanos e da justiça social têm de estar capacitados para aquisição de conhecimentos que lhes permita intervir socialmente: “Even in the simplest of cases, there’s usually much to think about. To practise well, social workers have to think well, and to think well, they have to know a good deal” (Howe, 2009:5).

O Serviço Social deve priorizar a dimensão política da prática tendo em conta os seus parâmetros teórico-metodológicos e ético-políticos, reconstruindo o agir profissional na atualidade (Andrade, 2001). Para Netto (2001), o debate em redor do projeto ético-político no Serviço Social implica um fim comum – o projeto societário – assente nos valores e meios do Serviço Social. Estes projetos derivam das transformações nas sociedades que revelam uma forte dimensão política nas relações de poder. A dimensão política do “projeto profissional” situa-se na promoção dos princípios da justiça social e equidade e no acesso, garantia, efetivação dos direitos civis, políticos e sociais em prol da cidadania.

Para os cidadãos os novos riscos sociais têm um forte impacto naquilo que são as suas necessidades, sendo relevante considerar que a gestão de novos riscos, em particular com os grupos mais vulneráveis “affect more people and because failure to cope with them successfully can have substantial implications for poverty, inequality, and future life chances” (Taylor-

Gooby, 2004:8), conflituando com os Direitos Humanos, os princípios do Serviço Social e questionando o trajeto das sociedades rumo ao desenvolvimento social e humano.

Torna-se necessário repensar a ação social no quadro da proteção social como construção de um modelo social integrador e para a afirmação dos Direitos Humanos. O reforço das relações sociais e do sentido de justiça social remetem para uma participação assente nos direitos sociais de cidadania e para melhoria do bem-estar e das condições de vida. Neste sentido, o Serviço Social está atento e presente para a prevenção, atenuação e resolução de velhos e novos problemas sociais que surgem como fatores de risco perante um cenário de relações complexas como o que as sociedades experienciam (Iamamoto, 2001; Amaro, 2012; Carvalho e Pinto, 2015). Com a crise de 2008, a par de uma redução da despesa social e dos cortes no setor público, Carvalho e Pinto (2015) indicam que atualmente o terceiro setor, bem como o setor privado lucrativo, se encontram em expansão na área do bem-estar promovendo um espaço para a intervenção do assistente social, embora com condições de trabalho mais restritas e vencimentos inferiores. O Serviço Social contemporâneo encontra-se perante um momento de importante reflexão crítica sobre qual os seus princípios éticos são determinantes para a afirmação profissional.

CAPÍTULO 2 – A CRISE FINANCEIRA E ECONÓMICA DE 2008 E OS MODELOS DE BEM-ESTAR SOCIAL EM PORTUGAL E NA EUROPA

1 – Da crise de 2008 aos programas de austeridade na Europa

O despoletar da crise de 2008 marcou o início de um período de grandes dificuldades à escala mundial. Foi nos Estados Unidos da América (EUA), em 2007, que a crise financeira e económica se iniciou, expandindo os seus efeitos por toda a Europa, atingindo também a sociedade portuguesa. O conceito de crise está associado a conteúdos de âmbito político, económicos e sociais, sendo definido por Ferreira (2014) como “expressão de ameaça, de perigo, como elemento que coloca em causa o esforço e a procura permanente de segurança e de equilíbrio por parte dos indivíduos e dos grupos sociais” (Ferreira, 2014:27).

Recordando a emergência da crise, recuamos ao início dos anos 2000, em que as baixas taxas de juro propiciaram um crescimento do mercado imobiliário caracterizado por concessões de empréstimos mais arriscados que, consequentemente, trariam mais retornos devido ao *boom* dos créditos imobiliários. Mamede (2015) explica-nos que na Europa, com o surgimento do Banco Central Europeu (BCE) e a preparação para o Euro, houve um aumento dos juros, que marcou um período de acessibilidade ao crédito para o consumo, aumentando simultaneamente os níveis de endividamento, nomeadamente em Portugal. Esta situação partiu das expectativas de evolução da economia global que não correspondeu ao crescimento previsto. Importa referir que a atribuição de créditos bancários em Portugal, era realizada com base em garantias de pagamento das dívidas contraídas contrariamente, como iremos observar, à bolha imobiliária americana que conduziu à crise do *subprime*.

Enquanto os mercados financeiros lucravam através destas receitas, as famílias e empresas aumentavam os seus créditos bancários e consequentemente o seu endividamento. Os grandes bancos internacionais ao terem participação nas hipotecas *subprime*, aumentaram a vigilância sobre o mercado imobiliário norte-americano (Cooper, 2009). O colapso da crise financeira deu os primeiros passos em 2007 nos EUA com a bolha do mercado imobiliário incapaz de responder à pressão financeira dos mercados. O conceito de *subprime* significa hipotecas de risco para as quais as garantias eram mínimas em grandes investimentos, o que se traduzia num elevado risco de investimento. Isto é, mesmo sem um bom histórico de crédito ou um rendimento estável, as entidades financeiras concediam empréstimos elevados aos indivíduos considerando para o efeito a hipoteca da propriedade que nos primeiros anos apresentava juros fixos. Assim, este crédito tornou-se atrativo para muitas famílias e garantia

aos bancos títulos para revenda aos investidores que desconheciam os reais riscos que estavam a assumir (Wray, 2007; Cooper, 2009; Krugman, 2009).

Segundo Milesi-Ferretti e Tille (2011), existiam vários bancos internacionais que possuíam empréstimos e investimentos de alto risco associados aos grupos imobiliários, nomeadamente hipotecas *subprime*. Com o colapso do mercado imobiliário, os empréstimos e as propriedades baixaram o seu valor, sendo considerados ativos tóxicos e gerando desconfiança e incerteza no setor bancário e nas instituições financeiras internacionais. Os bancos procuravam transferir os riscos para outros agentes financeiros através da titularização e facilitar linhas de crédito que passavam ao lado da regulação bancária e apresentavam uma grande fragilidade financeira, aliado a um elevado risco.

O aumento das taxas de juro dos empréstimos e a desvalorização do preço das casas conduziram a incumprimentos nas garantias de pagamento e, consequentemente, à incerteza e desconfiança nos investidores, procurando reverter esse investimento. Inicialmente, o *Federal Reserve*¹⁵ desvalorizou a turbulência à volta deste tema, considerando que os problemas no *subprime* sobre o mercado imobiliário seriam limitados e sem consequências para a economia e para o mercado financeiro. Em poucos meses, e com a evolução dos riscos de liquidez a aumentar, começaram a surgir sinais manifestos de preocupação que levou os investidores internacionais a abandonar os seus créditos e títulos, obrigando os bancos centrais a injetar capitais no sector bancário para controlar uma possível crise (Lilly, 2008).

Vários bancos americanos de grande dimensão estiveram envolvidos na crise do *subprime*¹⁶. Apesar da intervenção de capitais que o *Federal Reserve* injetou no sector bancário

¹⁵ “O Federal Reserve System corresponde a um sistema integrado que funciona, em termos de funções desempenhadas como o Banco Central dos Estados Unidos da América. O sistema foi criado no dia 23 de dezembro de 1931 através da deliberação que ficou conhecida como Act of Congress, e é composto por um Conselho de Governadores (Board of Governors), constituído por sete membros e com sede em Washington DC, e por 12 bancos (Reserve Banks), localizados nas principais cidades dos EUA. [...] A principal incumbência do Federal Reserve System é definir a política monetária para a economia americana. Essa função é cumprida através do FOMC - Federal Open Market Committee, o grupo que toma as principais decisões no que diz respeito ao custo e disponibilidade do dinheiro e crédito na economia. O FOMC é constituído por 12 membros, sendo sete deles os membros do Board of Governors e os restantes cinco presidentes de Reserve Banks (sendo um deles do Reserve Bank de Nova Iorque).” Definição de FED – Federal Reserve System em Língua Portuguesa com Acordo Ortográfico (online), Porto Editora, Disponível em: [https://www.infopedia.pt/\\$fed-federal-reserve-system](https://www.infopedia.pt/$fed-federal-reserve-system)

¹⁶ *Fannie Mae, Freddie Mac, Washington Mutual, Lehman Brothers, Bear Stearns, Merrill Lynch* foram algumas das entidades financeiras com grande elevado investimento em títulos *subprime*. (Farhi e Cintra, 2008)

visando a sua recuperação, após várias tentativas de concordata e venda, um dos maiores bancos dos EUA, o *Lehman Brothers*, declarou insolvência e desencadeou o processo de agravamento da crise.¹⁷ A falência do *Lehman Brothers* contribuiu para que a crise se tornasse mais ampla. Os choques financeiros refletiram-se na globalização mundial do mercado bancário transpondo a situação norte americana para a Europa. A situação de vulnerabilidade conduziu à atuação dos Bancos Centrais na intervenção do sistema financeiro. A crise financeira americana tornou-se desta forma numa crise internacional. (DiMartino e Duca, 2007; Cintra e Farhi, 2008; Lilly, 2008; Mamede, 2015).

Na Europa, a crise grega era uma preocupação de todos os Estados-membros que temia que esta situação se expandisse para outros países em dificuldades financeiras como Portugal, Irlanda, Itália e Espanha (Nelson, 2010). Assistimos aqui ao princípio dos apoios externos aos Estados-membros considerados com maiores dificuldades e desequilíbrio económico e financeiros. A crise financeira na Grécia, com fortes impactos na sua economia que se sentiram em 2009, foi atribuída a uma má gestão governamental geradora de um crescimento da sua dívida e um aumento do défice (Kouretas e Vlamis, 2010; Polychroniou, 2011). Não obstante, importa sublinhar que existia uma responsabilidade internacional generalizada, dado que a própria União Europeia (UE) não agiu antecipadamente à situação da Grécia, o que fragilizou a sua posição face aos mercados e contribuiu para a falta da criação prévia de um mecanismo que previsse e adotasse procedimentos em situações de crises supranacionais. (Kouretas e Vlamis, 2010; Nelson, 2010).

O clima geral de incertezas no mercado financeiro conduziu a Grécia a apresentar a janeiro de 2010 um programa de crescimento e estabilidade que permitisse inverter este cenário. Confirmada a intenção de Grécia de efetuar um pedido de ajuda à UE e ao Fundo Monetário Internacional (FMI) para cumprimento das suas obrigações financeiras, a confiança dos mercados ficou abalada quando, dias depois, as agências de rating baixam a classificação da dívida pública grega à condição de “lixo” (Kouretas e Vlamis, 2010).

Algumas das medidas do programa de austeridade grego anunciado em março de 2010 consistiam na redução da evasão fiscal, aumentos de impostos, congelamento de pensões e redução das prestações sociais, redução de despesa nos serviços públicos, entre outras, de forma

¹⁷ Vários economistas conceituados, como Paul Krugman (prémio nobel da economia), consideram e anteciparam os riscos da crise de 2008. Aprofundar em Krugman, Paul (2009), *O regresso da economia da depressão e a crise atual*, Barcarena, Editorial Presença

a conseguir a aceitação do pedido de ajuda junto da Zona Euro e do FMI. Porém, as motivações do auxílio europeu não garantiram que houvesse um apoio irredutível da Europa:

Os dois responsáveis políticos [Angela Merkel e François Sarkozy] decidiram então tomar uma decisão que alterou o rumo dos acontecimentos. Anunciaram ao mundo que se a Grécia – ou qualquer outro Estado da UE – viesse a revelar-se incapaz de cumprir as suas responsabilidades perante os credores, as instituições europeias não viriam em seu socorro. Por outras palavras, seriam os investidores privados a assumir as perdas de uma eventual falência de um Estado-membro (Mamede, 2015:72).

A 2 de Maio de 2010, o programa inicial é alterado, adquirindo medidas de austeridade mais drásticas no seguimento das metas estabelecidas em acordo com a UE e o FMI. Estas medidas centravam-se em três áreas principais: Facilitar o ajustamento fiscal, iniciar mudanças estruturais e aumentar a competitividade da economia grega e fortalecer a liquidez e capitalização dos bancos domésticos (Hardouvelis et al, 2010). Neste momento a Grécia tinha contraído o primeiro programa de resgate financeiro num valor de 110 mil milhões de euros.¹⁸

Além da Grécia, outros países periféricos (Espanha, Irlanda, Itália e Portugal) também eram foco das atenções europeias. Em novembro de 2010, a Irlanda negocia com a UE e o FMI um programa de ajustamento que permitisse aceder ao Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF), procurando reduzir o crescente défice. Em contrapartida, a Irlanda deveria assumir compromissos de reestruturação do sector bancário e adotar medidas mais rigorosas na sua gestão orçamental. O montante total de 85 mil milhões de euros recebidos pela Irlanda destinavam 35 mil milhões para a recapitalização do sector bancário, que como observado foi o grande buraco das contas irlandesas. (Whelan, 2013; Caritas Europa 2013; Sapir, Wholff, Sousa e Terzi, 2014).

A Irlanda foi o segundo país da zona euro a recorrer a um pacote de resgate no valor de 85 mil milhões de euros. A ajuda financeira da UE e do FMI ao país implicou um plano de ajuste orçamental como forma de reverter a sua situação económica e financeira e recuperar dos efeitos da crise (Argyrou e Kontonikas, 2011).

¹⁸ Salienta-se que em outubro de 2011 surge a possibilidade de um novo resgate financeiro o que implicava mais medidas de austeridade e aumentou a força dos protestos popular. No entanto, este segundo resgate, com o montante de 130 mil milhões de euros apenas foi consumado no final do primeiro trimestre de 2012 após a renúncia ao cargo do primeiro ministro grego George Papandreou (Couloumbis, Dokos, Katsikas e Sotiropoulos 2012; Barreiros, 2013).

Interessa compreender que embora os pedidos de regaste da Grécia e Irlanda tenham ocorrido em datas aproximadas, as origens da crise irlandesa foram diferentes das origens da crise grega. No caso irlandês, a bolha imobiliária devido à crise do *subprime*, destabilizou o seu quadro financeiro e foi necessária uma intervenção do governo para travar a instabilidade na resposta dos mercados. Os problemas económicos e financeiros da Irlanda não se deveram a um débil crescimento económico, dado que apresentava, até ao início da crise, uma boa evolução do seu Produto Interno Bruto (PIB). O seu endividamento emergiu da dívida privada e a necessidade de o Estado intervir para evitar um colapso no mercado financeiro (O'Leary, 2010; Regling e Watson, 2010).

No domínio da economia, austeridade define-se por contenção de gastos na política governamental para reduzir a despesa pública.¹⁹ Mais do que uma opção à sobrevalorização do mercado e da liberdade individual, característicos do pensamento neoliberal, a austeridade impõe-se como um modelo determinante na reestruturação financeira, económica, política e social para o qual não é proposta nenhuma alternativa viável à sociedade em contexto de crise. Ferreira (2014) clarifica:

O significado atual da austeridade, é portanto, em meu entender, o de um modelo político-económico punitivo em relação aos indivíduos, orientado pelas crenças de que os excessos do passado devem ser reparados pelo sacrifício presente e futuro, enquanto procede à implementação de um arrojado projeto de erosão dos direitos sociais e de liberalização económica da sociedade (Ferreira 2014:119).

Os programas de austeridade adotados no período da crise pelos países do Sul da Europa, nomeadamente a partir de 2010, não contribuíram para que a dívida pública diminuísse: “Pressupunha-se também que as políticas de austeridade dessem estabilidade aos países da zona euro, e não que os minassem” (Blyth, 2013:18). Os esforços financeiros e económicos aumentaram as obrigações destes países com a banca, não contribuindo estruturalmente para um equilíbrio das contas públicas. Para Blyth (2013), a austeridade é uma ideia perigosa que considera e sobretudo um motivo de preocupação económica e financeira, que ignora “o impacto das opções de uma pessoa nas opções de outra pessoa” (Blyth, 2013:35). Com o efeito, existe uma preocupação determinante naqueles que são os compromissos de mercado responsabilizando, o Estado e os seus cidadãos pela sua ineficiência e obrigando-os a responder como soluções à crise, mesmo que implicando esforços a toda a sociedade.

¹⁹Conceito de austeridade em Dicionário infopédia da Língua Portuguesa [em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2018. Disponível em: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/austeridade>

Os progressos registados na Grécia e na Irlanda após implementação dos programas do FMI e da UE e o cumprimento dos seus compromissos num quadro orçamental rigoroso e estável, com a base jurídica mais sólida possível, procuravam cumprir os objetivos orçamentais. Ainda nesta sequência, destaca-se o pacote de medidas anunciado por Portugal referente às reformas orçamentais, financeiras e estruturais firmadas pelo pedido de ajuda externa em 2011.

Perante um cenário de crise e instabilidade financeira Portugal²⁰, à semelhança dos outros países periféricos, viu a sua situação agravada, resultando numa estagnação económica com ordem nos problemas nas finanças públicas, em que os défices na balança corrente conduziram ao aumento do endividamento externo (Dessi e Greco, 2012). Quanto à crise de 2008, o setor financeiro português, não teve um envolvimento tão significativo nas relações entre instituições bancárias que foram severamente afetadas, porém sentiu um abalo que se traduziu numa crise económica e financeira como impactos colaterais. O período de reduzido crescimento económico desde 2001 até à recente crise (2007-2008), dos mais baixos da Zona Euro, foi apontado pelo FMI como uma das principais causas para a debilidade da economia portuguesa (FMI, 2011). Por conseguinte, as origens dos sinais da crise de 2008 em Portugal estão associadas a um fraco crescimento da economia, baixa produtividade e um aumento do seu endividamento.

Também Espanha²¹, já com o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) em vigor, recorreu a assistência externa para que o sector público, com ajuda com Fundos de Reestruturação de Ordem Bancária, para salvaguardar os interesses da economia privada, influenciando o endividamento público e contribuindo para o aumento do défice (Éltető, 2011). A crise económica e financeira expôs Espanha a riscos económicos após um período de constante crescimento, entrando num período de recessão cuja recuperação só se verifica a partir de 2012. Observou-se um aumento acentuado do défice orçamental que contribuiu para

²⁰ No próximo ponto apresentamos com maior detalhe o percurso português em período de crise e austeridade.

²¹ Até 2008, Espanha apresentava um forte crescimento tendo sido denominada com “década dourada” o período entre 1995 e 2007, no qual recuperou de uma crise económica e altos níveis de desemprego apresentando uma prosperidade económica notável (Éltető, 2011; EEAG, 2011; OXFAM Intermón, 2012). Um dos principais problemas da economia em Espanha foi a sua capacidade limitada para aumentar a produtividade o que causa desequilíbrios na sua estrutura económica e crescimento, nomeadamente com o reflexo de um desemprego muito elevado. A recessão, com efeitos a partir de 2007, revelou os pontos mais frágeis da sua economia, apresentando uma elevada taxa de desemprego (25% em 2012), nomeadamente desemprego jovem e a queda do mercado imobiliário, marcando um retrocesso na evolução económica de Espanha que estava em crescente até à atual crise. (Fernández-Villaverde e Ohanian, 2010; Paulo, 2012; Powell 2012; Sanchez 2012; Santos, 2013)

que os fatores de desconfiança sobre as economias endividadas transferissem os efeitos da dívida privada para a esfera da dívida pública provocando o seu aumento (Éltető, 2011; OXFAM, 2012; Santos, 2013). O governo espanhol ficou assim responsável por responder pela má gestão dos privados e consequentemente da sua dívida, recorrendo a um resgate financeiro no valor de 100 mil milhões de euros em junho de 2012.

A necessidade de apoio para o financiamento da dívida soberana ficou sujeita à conclusão de intensos ajustes nas finanças públicas e reformas estruturais para reduzir os desequilíbrios económicos. Porém, esta solução não atacaria a raiz do problema, a desconfiança dos mercados, e ficaria condicionada a ajuda ao desenvolvimento de políticas de austeridade. No final de junho de 2012 a Espanha tornou-se no quarto país da Zona Euro a requerer assistência financeira externa, mediante a necessidade de reestruturação e recapitalização do sistema bancário espanhol, assinando o Memorando de Entendimento que continha os pontos-chave do programa. Estas medidas foram adotadas no sentido de inverter a situação económica e os cortes orçamentais implementados pelo governo, numa tentativa de reduzir o défice e despesa pública, poderiam funcionar como um mecanismo de impedimento à influência e recuperação dos mercados internacionais (Powell, 2012).

Para Blyth (2013), Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha adotaram uma política de austeridade como resposta à crise que através dos cortes públicos procurou reduzir a dívida. A importância dos recursos, em particular dos países com programas de ajustamento financeiro, podendo funcionar medidas que promovam o crescimento, a competitividade e o emprego foi uma das questões centrais no seguimento das políticas económicas dos países com maior endividamento, nos quais também se incluiu Itália.²²

These reforms have been necessary given the impact of the financial crisis in Italy at a time of already underlying weak growth, waning competitiveness and high public debt. They are essential for Italy to succeed in the immense challenge of simultaneously putting public finances on a sounder track, reviving and modernizing its economy, restoring competitiveness and promoting social cohesion. Success is not only essential for Italy but for Europe as whole (OCDE, 2012:1).

A situação financeira e económica em Itália foi marcada por elevados valores de dívida pública que já se verificavam antes do alargamento da crise à escala internacional. Os valores do PIB italiano em relação às metas do Pacto de Crescimento Económico estavam muito além

²² Por conseguinte, cinco dos dezoito países da zona euro, necessitaram de recorrer a ajuda externa até ao final 2012.

dos parâmetros definidos pela Comissão Europeia: “Antes da crise, a Itália detinha a maior dívida pública na UE (103% do PIB em 2007; terceiro lugar a nível mundial). O elevado nível da dívida pública italiana não pode, pois, ser atribuído à recente crise, tendo sido herdada de períodos anteriores” (Paulo, 2012:25). Assim que a crise se estendeu para a Europa em 2008, o governo Italiano aprovou um pacote de medidas que pretendiam contrariar os efeitos perversos da crise na economia.

Entre 2008 e 2011 verificaram-se uma série de medidas que procuraram produzir um aumento nas receitas do governo Italiano. Com alguns sinais de recuperação económica no início de 2010, sobretudo devido às exportações, a dívida italiana embora alta considerava-se passível de ser controlada (Cencig, 2012). A situação financeira de Itália agravou-se consideravelmente em 2011, sendo alvo de fortes ataques especulativos que aumentaram os custos dos seus empréstimos. A situação da dívida pública apresentava dos valores mais altos, resultando num aumento do seu endividamento e o receio global de que o cenário italiano necessitasse de uma intervenção como a Grécia, Irlanda e Portugal (Borghi, 2013).

A 2 de abril de 2013, o Chipre foi último país que durante o período em estudo recorreu a um programa de ajuda externa para recuperação e estabilização financeira, assinando um memorando de entendimento com a *troika* para receber um pacote de 10 mil milhões de euros entre 2013 e 2016 (Christou, Ioannou e Shekeris, 2013).

O caminho das medidas de austeridade ficou marcado pelos cortes nos gastos sociais e aumento das desigualdades, como consequências necessárias, o que questiona os princípios de equidade e integração social de um modelo de bem-estar europeu e origina novos riscos: “The emergence of ‘new social risks’ has therefore been a political as well as a social process: it means that specific situations today have become so potentially dangerous that they call for specific safety or compensatory public measures” (Ranci, Brandsen e Sabatinelli, 2014:6). Importa clarificar que a ação dos Estados para a produção de bem-estar não se reduz à ação junto dos mais vulneráveis através do assistencialismo. Esta procura uma sociedade mais justa e mais igualitária, o que pode colocar a sociedade perante um conflito face ao modelo de austeridade definido como resposta à crise, defendendo um modelo que visa princípios de igualdade e justiça social para a realização de formas de bem-estar social que procura “a implicação, do Estado, sem definição de mínimos prévios, na concretização de um entendimento adquirido de boa sociedade humana” (Barata, 2014:24).

2 – A emergência do programa de assistência económica e financeira em Portugal

O modelo de governação político europeu resultante da crise de 2008 procurou o combate ao aumento galopante do desemprego e à estagnação económica: “The economic and financial crisis of recent years has demonstrated impressively that the models on which we base social action must be revised and our definition of progress reformulated.” (Kroll 2011:6). Até 2010 assistimos ao reforço dos níveis de proteção social como resposta ao equilíbrio socioeconómico. Porém, de 2010 a 2014 Portugal adotou um quadro de medidas rigorosas e estratégias assentes em planos e programas de austeridade que, como veremos, exerceu uma pressão nos sistemas de proteção social através do corte da despesa social. Mediante este cenário, para Barata e Carmo (2014) é “preciso corrigir a ideia de que o Estado Social português tem sido um peso para sociedade, ou ainda de que atrapalha ou inibe a iniciativa privada” (Barata e Carmo, 2014:11).

Destacamos três momentos distintos no modelo político praticado e nas respostas de combate à crise que “cuja ação, atendendo à experiência portuguesa, resulta na decomposição e enfraquecimento das funções sociais do Estado” (Ferreira, 2014:183). Recordamos que nos períodos, como a recessão do início dos anos 80, as políticas europeias procuraram corrigir os desequilíbrios financeiros adotando medidas de austeridade que relativizaram os objetivos de justiça social e da satisfação básica dos indivíduos (Mozzicafreddo, 1997).

Face ao significado do conceito de austeridade, conforme vimos no ponto anterior, o Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidade de Política Económica (MdE) resultou num conjunto de políticas de austeridade que originaram uma redução de gastos do Estado, visando diminuir a despesa pública, seguindo uma linha de rigor orçamental que permitisse superar os efeitos da crise de 2008. Soromenho-Marques (2011) refere que a crise de 2008 foi “bastante mais grave” que as anteriormente, “traduzida nos efeitos devastadores de uma política de austeridade sem quartel” (Soromenho-Marques, 2014:12) à escala mundial, sendo particularmente delicada para a Europa. A primeira aproximação com um modelo de austeridade em Portugal, no decurso da crise de 2008, surgiu a partir de 2010 com medidas de contenção orçamental que foram introduzidas pelos Programas de Estabilidade e Crescimento (PEC), pelo Governo Socialista, ainda antes do pedido de ajuda financeira (Hespanha, Ferreira e Pacheco, 2013). Em 2011, a austeridade assume uma nova face com o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), momento em que se marca a entrada de um programa condicionado por ajuda externa em Portugal, após a crise de 2008, firmando-se com a assinatura do MdE e posteriormente as suas sucessivas revisões até ao final de 2014.

Em 2009, as avaliações negativas das agências de rating contribuíram para um alarmismo refletido na perda de competitividade. Surgiu, assim, uma nova fonte de preocupação no domínio da sustentabilidade das finanças públicas e a incerteza dos mercados financeiros sobre a dívida pública. A preocupação do Governo Português em garantir um reforço da sua solidez financeira, perante o panorama europeu, traduziu-se em vários planos que procuraram recuperar a estabilidade financeira e o crescimento económico do país como o plano Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira (IREF). Salienta-se que em setembro de 2008 ocorreu a nacionalização do Banco Português de Negócios e a concessão de uma garantia pública em dezembro de 2008 ao Banco Privado Português que “ficarão registadas como as medidas de resgate bancário realizadas no quadro do IREF que maiores perdas representaram para o Estado português” (Costa e Caldas, 2013:72). O agravamento da crise na Zona Euro levou Portugal a apresentar um conjunto de programas que pretenderam fortalecer a disponibilidade para corresponder os seus compromissos financeiros, surgindo assim os denominados Programas de Estabelecimento e Crescimento (PEC).

O PEC I teve início em março 2010 e orientou-se para um programa de consolidação orçamental para 2010-2013, procurando reduzir o défice orçamental e aumentar a meta do PIB em conformidade com o Pacto da União Europeia (MFAP, 2010). Porém, em abril do mesmo ano, foram necessárias alterações ao programa, acabando por ser apresentadas medidas adicionais mais rigorosas que originaram o PEC II. Em setembro de 2010 é apresentada uma nova versão do PEC, denominado por PEC III que acrescentava medidas nas quais a austeridade se fez sentir por cortes nas remunerações dos trabalhadores do sector público, congelamento de pensões e aumento do IVA. Sob a pressão das entidades Europeia, em março de 2011 surge um plano adicional, o PEC IV, que previa ser um Programa de Estabilidade e Crescimento para 2011-2014:

No factual quadro de incerteza e dificuldades financeiras, a actualização anual do Programa de Estabilidade e Crescimento reveste-se, sem dúvida, de particular importância. É honrando os seus compromissos internacionais que Portugal adopta e apresenta junto da Comissão Europeia a presente actualização do seu Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC), para 2011-2014 (MFAP, 2011:v).

O parlamento português rejeitou o PEC IV, chumbando-o com os votos da oposição. Esta situação conduziu à demissão do primeiro-ministro português do Partido Socialista, José Sócrates e ao pedido de ajuda externa à Comissão Europeia, em abril de 2011. Os motivos que levaram Portugal a um pedido de ajuda externa indicaram a falta de capacidade da economia

portuguesa em recuperar o seu crescimento económico e controlar a pressão dos mercados financeiros sobre a dívida externa (Andrade e Duarte 2011, Comissão Europeia, 2011 e Leão e Palacio-Vera, 2012).

Em maio de 2011, Portugal iniciou o seu Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) que assentava em três pilares: i) a sustentabilidade das finanças públicas; ii) a estabilidade do sistema financeiro; e iii) a competitividade e reformas estruturais (Mendes, 2015). O BCE, a Comissão Europeia e o FMI (troika) assinaram o MdE que previa o cumprimento das suas condições, sendo avaliado trimestralmente pela troika até ao momento do fim do empréstimo, junho de 2014.²³

May 3rd, 2011 announced a total bailout out of 78 billion Euros for the Portuguese economy. This was the result of negotiations between the Portuguese government with the International Monetary Fund (IMF), European Commission and the European Central Bank following the request for financial aid made by the Portuguese government to the European Commission (EC) on April 6, 2011 (Andrade e Duarte 2011:196).

A economia portuguesa apenas começou a recuperar da recessão em 2013 com um aumento do PIB após um constante período de valores negativos. Três anos após o MdE, e após a saída do PAEF, em junho de 2014, verificou-se um crescimento económico abaixo do previsto. O défice, embora apresentasse melhorias desde 2011, também ficou aquém dos objetivos definidos pelo programa. A dívida privada e pública continuou a afetar o sector financeiro, aliada a problemas de desemprego que representam riscos para a estabilidade financeira e o crescimento económico (Caldas e Costa 2013; Comissão Europeia, 2015; Escária 2015).

3 – Modelos de bem-estar e proteção social na Europa

Os modelos de crescimento económico não são por si só suficientes para um crescimento sustentável e qualitativo. Para Sabato, Natali e Barbier (2014), as dimensões do bem-estar social são fundamentais ao desenvolvimento social e humano. Entre estas dimensões inclui-se a proteção social nomeadamente na promoção do emprego, no combate à pobreza e exclusão social, na redução das desigualdades, entre outros. A dimensão social europeia está diretamente ligada aos modelos de bem-estar dos vários Estados, pois não se trata apenas de um mecanismo

²³ O documento original foi sujeito a várias revisões que alteram as medidas inicialmente previstas, reforçando o quadro da austeridade para lá do negociado inicialmente (Abreu et al., 2013).

de proteção para a falha dos mercados, mas sim uma verdadeira construção de uma estrutura económica equilibrada. Em tempos de crise, a dimensão social da União Europeia apresenta dados preocupantes sobre os impactos das políticas de austeridade (Bieler, 2015).

Os efeitos da crise desde 2008 marcaram uma forte recessão económica global. O desafio dos Estados membros em desenvolver estratégias de recuperação social e económica deveriam ter passado, segundo Sabato, Natali e Barbier (2014) por opções políticas que salvaguardem o equilíbrio do modelo de integração social. A aposta na prevenção é considerada uma mais-valia em detrimento da correção de riscos ou das eventuais falhas do mercado o que reforça a qualidade do próprio crescimento social e económico (Vandenbroucke, Hemerijik e Palier, 2011; Morel, Palier e Palme, 2012). Por conseguinte, as políticas sociais consistem num importante suporte ao crescimento e melhoria do capital, contrariamente a algumas perspetivas que as apontam como forma de despesa e sobrecarga nas finanças públicas. Do ponto de vista do investimento social, as políticas sociais permitem alcançar objetivos económicos e sociais, que de forma conciliada contribuem para a melhora das sociedades, adaptando-se às suas transformações e aos novos riscos sociais.

In this framework, social protection systems should play a pivotal role in ensuring the ‘inclusiveness’ of the new growth model. Social policy investments should be prioritised, aimed at helping European citizens to acquire the skills and competences necessary for coping with economic and social transformations and providing adequate protection against the social repercussions of the transition, while safeguarding the financial sustainability of social protection systems (Sabato, Natali e Barbier, 2014:55).

Para o Banco Mundial (2012) a recente crise reforçou a necessidade de existirem sistemas de proteção social e de emprego como resposta eficaz perante os efeitos sentidos, protegendo as pessoas e estruturas mais afetadas, mesmo nos países mais prósperos cujos níveis de bem-estar podem ser afetados pela recessão económica. Os programas de ação social podem estabilizar eficazmente os impactos externos negativos ao possuírem respostas preparadas, nomeadamente para atenuar os efeitos dos períodos de crise, orientando-se para a redução das desigualdades e pobreza numa lógica de apoio centrado nas oportunidades para as pessoas e famílias.

Only by understanding which coping strategies households adopt during crises can governments design the correct response. In the light of crises’ long-lasting consequences, public actions that ensure the delivery of basic services and consumption smoothing during crises should be seen not

only as emergency measures to protect people in the short term, but also as significant contributions to poverty alleviation and inequality in the long term (Marzo e Mori, 2012:13).

Para uma análise das dinâmicas europeias é importante compreender a evolução dos tratados da União Europeia (UE), “The Social Charter, the Maastricht treaty, the Amsterdam Treaty and, most recently, the Treaty of Nice have extended the EU's legal base to permit common actions within the fields of employment, equal opportunities and social exclusion”(Taylor-Gooby, 2004:204). Desde o Tratado de Maastricht que definia a construção de uma agenda política para um mercado único complementado com um protocolo social até ao Tratado de Lisboa foram várias as alterações introduzidas para uma Europa Social. A aposta numa Europa Social ambicionava padrões de proteção social em contrabalanço com uma economia liberal. Porém, as atuais ideologias vigentes no seio da Europa parecem colocar as políticas sociais como uma segunda opção e inclusive classificá-las como opostas ao desenvolvimento e sustentabilidade económica (Menz, 2015).

Em 1992, a Comunidade Europeia dá lugar à União Europeia, que com a assinatura do Tratado de Maastricht impulsionou o futuro da união monetária e de uma política externa de cooperação entre Estados-membros. A Europa ganhou uma nova vitalidade com o colapso da União Soviética (1991), configurando uma nova organização na Europa Central e Oriental aproximando as várias nações. É assim que nos anos 90 emergiram novas formas de organização política europeia. O documento denominado Tratado da União Europeia²⁴ entrou em vigor em novembro de 1993, iniciando um marco no desenvolvimento europeu para a união económica e monetária. Este estabeleceu uma linha política comum e de promoção da cidadania pelo reforço da democracia e participação para a construção de uma plena integração europeia. Embora, o seu principal objetivo fosse a edificação de um mercado único para a Europa, revelou-se com efeito uma forte dimensão sócio-política pela legitimação democrática das instituições no fortalecimento da política externa e segurança comum e da proteção dos cidadãos, construindo um espaço de liberdade, justiça e segurança.

Salienta-se que neste tratado foram considerados novas dimensões e orientações políticas como as redes transeuropeias, a política industrial, a defesa do consumidor, a educação e formação profissional, a juventude e a cultura. Além dos domínios referenciados, o seu papel

²⁴ Embora seja vulgarmente referido como Tratado de Maastricht, por este ter sido o local onde foi assinado, o nome oficial do documento é Tratado da União Europeia, disponível em: http://Europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_pt.pdf

no alargamento das condições de trabalho em matéria comunitária teve lugar um documento anexo ao tratado, onde se protocolou a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, estruturação de uma proteção social adequada, fomento do diálogo social, o desenvolvimento de recursos humanos para a garantia do emprego e a integração de pessoas excluídas no mercado de trabalho. No que se refere à cidadania, interessa assinalar que os cidadãos dos países da União Europeia assumem também a identidade de cidadãos europeus, o que resulta em novos direitos. Após dois anos do tratado surge o acordo de Schengen (1995) que é exemplo de uma maior colaboração e liberdade, permitindo a livre circulação de cidadãos na Europa, embora atualmente esteja em grande debate a aplicação dos direitos dos cidadãos no espaço Schengen.²⁵

Com a evolução das dinâmicas europeias, em 1997 é assinado o Tratado de Amesterdão, que introduz algumas alterações ao tratado anterior na política social europeia, reforçando a integração social, a igualdade de oportunidades e a luta contra a exclusão social pela garantia dos direitos sociais fundamentais.²⁶ Destaca-se que este tratado incluiu catorze Estados-membros signatários. Também no que se referem às condições de trabalho, o acordo visou a proteção aos trabalhadores, nomeadamente no domínio da igualdade de género. Em 2001, o Tratado de Nice²⁷ alterou ligeiramente aspetos no funcionamento da União Europeia, não tendo tido um grande impacto à sua estrutura.

Com o aumento do número de países que integraram a União Europeia, o Tratado de Lisboa (2007) apresentou-se como uma grande reforma à estrutura e funcionamento das instituições europeias. Entre as várias alterações destacamos algumas mudanças políticas de relevo para o reforço da tomada de decisão, da democracia e da política interna e externa da UE. Numa lógica de participação democrática entre os cidadãos e a União Europeia fomentam-se mecanismos na lógica do projeto social europeu, nomeadamente através do princípio da proximidade. Neste tratado, o funcionamento da UE é apresentado de forma acessível aos cidadãos, através da repartição de competências e transparência dos trabalhos, de modo a

²⁵ Sem nos querermos alagar neste tópico é de referir que o número elevado dos fluxos migratórios em consequência da crise de refugiados tem sido amplamente discutido, no que se refere à continuidade do espaço Schengen de acordo com os seus princípios fundadores.

²⁶ Pode consultar-se os artigos 117 a 120 sobre este assunto no Tratado de Amesterdão disponível em: http://Europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_pt.pdf

²⁷ O Tratado de Nice essencialmente altera composição da Comissão Europeia e o sistema de votação do conselho, disponível em: https://www.ecb.Europa.eu/ecb/legal/pdf/pt_nice.pdf

facilitar a sua participação. De acordo com o princípio da subsidiariedade, os Estados-membros devem ter um papel ativo da aplicação das estratégias comunitárias e são alargados novos domínios do poder político e orçamental do Parlamento Europeu.

Ao conhecermos a evolução dos tratados europeus compreendemos que a entrada de novos países, a par das mutações socioeconómicas criaram um novo projeto europeu que reconfigurou a sua estrutura e funcionamento ao longo dos tempos. Desta forma, procurámos compreender que modelo(s) a Europa Social tem e promove para um futuro económico, social e político estável no contexto incerto de um mundo global e tecnológico.

A integração europeia é, ao mesmo tempo, uma reação ao processo de globalização e sua expressão mais avançada. Também é prova de que a economia global não é um sistema indistinto constituído de empresas e fluxos de capital, mas uma estrutura regionalizada em que as velhas instituições nacionais e as novas entidades supranacionais ainda desempenham papel importante na organização da concorrência económica e na obtenção, ou desperdício de seus benefícios. Contudo, não quer dizer que a globalização seja apenas uma ideologia (Castells, 2012:393).

A emergência do projeto de integração europeu vislumbrou um mercado único suportado numa perspetiva de igualdade de oportunidades económicas e de justiça social. Em suma, verificou-se que as inter-relações e cooperação entre Estados-membros criaram interdependências do poder político entre as dinâmicas socioeconómicas europeias e nacionais, estando suscetíveis à existência de desigualdades, registando uma promoção manifesta da não discriminação entre pessoas (Crum, 2015).

O Modelo Social Europeu (MSE) apresentou-se como uma proposta para o processo de integração europeu e que se tornou um conceito discordante entre vários críticos que o consideram idealista e utópico. Este posicionamento sustenta-se naquilo que se consideram as diferentes características de vários Estados-membros que revelam aspetos diferentes no funcionamento dos seus sistemas de proteção social e modelos económicos. Haar e Copeland (2010) explanam no seu trabalho a definição de modelo(s) social europeu apresentando o seu conceito e clarificando algumas questões sobre este conceito. Inicialmente a Comissão Europeia, embora abordasse o conceito de Modelo Social Europeu em vários documentos não apresentou a sua definição oficial, criando uma situação dúbia entre se seria um modelo único ou uma agregação de modelos:

The ESM refers to the EU social policy which exists at the EU level and implemented at the Member State level, while the European social models are the various models of welfare

capitalism in the Member States which underpin and implement EU social policy (Haar e Copeland, 2010:276).

Os autores referem que um dos objetivos deste modelo passaria pela conjugação de políticas sociais na EU, implementadas pelos Estados-membros, como via para a estabilização de um mercado único, estabelecendo uma competitividade harmoniosa entre países. Em várias dimensões, como a saúde, a igualdade de oportunidades, a mobilidade laboral e o diálogo social, as diretivas europeias demonstraram resultados positivos ao serem aplicadas, reconhecendo-se o seu impacto positivo (Haar e Copeland, 2010). Além das diretivas, também as diretrizes, recomendações sem carácter de aplicação obrigatório, contribuíram para fomentar políticas sociais, designadamente para o combate à pobreza e exclusão social e diminuição do desemprego.

Para Dannreuther (2014) o Modelo Social Europeu (MSE) deveria apresentar-se como uma tipologia de modelo ideal, que traduz um compromisso social sobre os mercados para criar uma coesão económica e social, mantendo valores transversais. As potencialidades deste modelo-tipo não foram, segundo o autor, aproveitadas pela agenda política europeia: “The ESM has the character of an ideal type, assembled as it is from national welfare systems and from a variety of more or less absent phenomena related to social policy” (Dannreuther, 2014:332). O MSE sustentou-se nos modelos de bem-estar europeus que apresentam diferentes tipologias e objetivos, mas que reúnem um padrão de normas e valores que para Haar e Copeland consideram na lógica dos princípios das políticas sociais comparativamente com os EUA.

Hence what is particularly distinctive about EU society is the belief that economic growth should be combined with social cohesion and that the state has an active part to play within the provision of welfare. Such beliefs may be transposed at the Member State level into different structures, yet fundamentally the existence of a welfare state which attempts to overcome the externalities associated with neoliberalism is to be found across the EU Member States. Furthermore, there is a general consensus that the state should provide public services, or at least guarantee them as well as services of general interest. (Haar e Copeland, 2010:280-281).

As crises globais mostram-nos que são necessárias reformas dentro dos modelos sociais e de bem-estar na Europa, verificando-se na UE sistemas de bem-estar que se encontram melhor estruturados para uma redistribuição justa e para a garantia dos direitos sociais. Por exemplo, se compararmos a Europa aos EUA identificamos os modelos nórdicos, mais desenvolvidos enquanto modelo de bem-estar, visando uma Europa integradora (Bieler, 2015).

O MSE é considerado por Ferrera, Hemerijck e Rhodes (2000) como um meio de ajustamento às pressões económicas internacionais, investindo na proteção social a longo-prazo, sendo uma forma resposta da Europa aos novos riscos sociais. Quanto ao agrupamento de diferentes regimes de proteção social, os autores apresentam quatro modelos, Escandinavo, Anglo-saxónico, Continental e do Sul, para os quais argumentam que não há uma “uma única solução óptima”, mas sim um conjunto de estratégias para as reformas no campo da regulação económica e social (Ferrera, Hemerijck e Rhodes, 2000:62). Esta ideia evolui da construção de Estados de bem-estar de Esping-Andersen (1990) que apresentou três regimes de bem-estar: i) modelo liberal; ii) modelo corporativo e iii) modelo social democrata. Estes são diferenciados com base nos tipos de direitos sociais, pelos efeitos da produção dos Estados de Bem-estar e pela relação entre o Estado, mercado e família.

Silva (2002) aponta críticas ao modelo tripartido de Esping-Andersen pela sua limitação na caracterização dos países da Europa do Sul, entendidos como uma versão menos desenvolvida do modelo corporativo por Esping-Andersen (1990): “A Europa do Sul é um dos casos que tem vindo a reivindicar a existência de um quarto modelo a juntar à divisão tríplica proposta por Esping-Andersen e hoje amplamente adoptada” (Silva, 2002:48).

Estabelecer com precisão a natureza das ligações que operam em cada país, bem como entre áreas de políticas; localizar as configurações amplas que providenciam o bem-estar e que caracterizam os estados providência contemporâneos; procurar razões para que configurações particulares ocorram em países específicos (Silva, 2002:26).

Importa reforçar que a globalização permitiu um forte avanço tecnológico e aumento de competências que exigiram um esforço político para potencializar o investimento em prol dos benefícios sociais, através de reformas que contribuíam para uma melhoria na estabilidade económica e na proteção social (Sapir, 2006). Taylor-Gooby (2004) sintetiza as características destes modelos:

It distinguishes Nordic social democratic welfare states, where entitlement is based on citizenship principles and where the objective is a high level of universal protection against social risks; Continental corporatist welfare states, based on social insurance systems, where levels of provision are generally high, but the social hierarchies of work are reflected in entitlement; Mediterranean welfare states where pensions, health care, and education are highly developed and other services are now catching up with average European Union levels and where the family plays a prominent role; and the liberal regime, where state provision is more limited and targeted and private market systems are encouraged to a greater extent (Taylor-Gooby, 2004:13).

Apresentamos uma síntese dos quatro modelos de bem-estar social na Europa, partindo dos contributos desta agregação para a compreensão que modelo(s) se identificam na Europa Social (Quadro II.1):

Quadro II.1 – Síntese dos modelos de proteção social e bem-estar na Europa

Modelos de bem-estar social na Europa	
Nórdico ou Escandinavo	Elevados níveis de despesa em proteção social Sistema de proteção social universal Investimento em políticas para a família Políticas de ativação e medidas ativas de emprego Reduzidos níveis de desigualdades Vasto leque de serviços públicos e emprego público (Estado empregador) Aumento do número de mulheres no Mercado de trabalho (desfamiliarização) Importante papel da receita fiscal no financiamento da proteção social
Anglo-Saxónico	Proteção social inclusiva e universal (exceto saúde) Assistência social sujeita a condição de recursos Contribuições desempenham um forte papel no financiamento do sistema Despesa social baixa / residualização da proteção social (anos 80/90) Incentivos à “mercantilização” (dependência do mercado) Critérios de ativação rigorosos e políticas de emprego Benefícios de proteção social para os ativos e familiares Maiores níveis de desigualdades e rendimentos Aumento das garantias mínimas (anos 90)
Continental ou Corporativo	Proteção social mais direcionada para os trabalhadores Financiamento por contribuições com grande peso nos apoios sociais Coberturas aos riscos generosas e inclusivas Níveis de despesa social e cargas fiscais elevados Baixos níveis de participação feminina no mercado de trabalho Participação de representantes laborais (empregados e empregadores) na gestão do setor público
Mediterrâneo ou do Sul	Iniciaram a proteção social mais tarde Tipo de cobertura mistos (bismarkiano e beveridgeano) Assistência social financiada por impostos Cobertura a riscos laborais financiada por contribuições As pensões ocupam a maior parte da despesa social Elevado desemprego jovem Emprego feminino reduzido e desigualdade de género Desequilíbrio na proteção social (muito generoso para certos grupos, mais limitado para outros)

Fonte: Adaptado de Ferrera, Hemerijck e Rhodes (2000) e Sapir (2006)

Para Ferrera, Hemerijck e Rhodes (2000) e Sapir (2006), países como Portugal, Espanha, Grécia e Itália apresentam um modelo de proteção social, que apesar das suas diferenças, apresentam características semelhantes, incorporando aspetos que se distinguem do

modelo continental (ou corporativo) e opondo-se à proposta de Esping-Andersen da existência de apenas três regimes de *Welfare State*:

Sinteticamente, estes países caracterizar-se-iam: por terem esquemas de proteção social dualistas, gerando a sobre proteção dos sectores centrais da força de trabalho e, simultaneamente, níveis rudimentares de proteção para largos sectores da população; por apresentarem uma combinação única entre tradições bismarckianas na segurança social e beveridgeanas na saúde; e pelo impacte das práticas políticas e disposições organizacionais nos outputs distributivos (Silva 2002:19).

A integração social e o equilíbrio dos mercados do MSE, suportaram-se nos princípios social-democratas do norte da Europa, procurando mecanismos de regulação e redistribuição para a melhoria das condições de vida dos cidadãos da Europa, limitando os efeitos negativos do mercado (Crespy e Menz, 2015). Considerando o conceito de desmercadorização no quadro dos modelos de Esping-Andersen (1990) podemos afirmar que o modelo social-democrata adota nos seus sistemas de proteção social uma maior desmercadorização do que os sistemas com um modelo liberal.

Whereas Sweden was given much attention in the 1980s and 1990s, the focus shifted to Denmark and peaked in the mid-2000s with the development of the flexicurity concept, which described Denmark as having a mobile and flexible labour market where social security and active labour market policy would help those that had lost their job. The high status of the Scandinavian countries has given their arguments and models weight in European policy formulation (Mailand, 2015:62).

Definir um Modelo Social Europeu num sistema de múltiplos modelos de Estados de Bem-estar é uma tarefa complexa. As transformações sociais, económicas e políticas têm alterado os trilhos definidos pela União Europeia do nos últimos anos. Apresenta-se, assim, um desafio para os países europeus em equilibrar os seus modelos de bem-estar, promovendo formas de proteção social preparadas para os novos riscos sociais, ajustando-se à modernização necessária sem esquecer os valores da Europa Social (Ranci, Brandsen e Sabatinelli, 2014:19).

Os Estados Providência apresentaram opções diferentes nos seus regimes de proteção social. Ferrera, Hemerijck e Rhodes (2000) destacam “uma optimização das soluções *policy mix*, dando resposta quer a problemas gerais de competitividade e de mudança pós-industrial, quer a desafios endógenos específicos de cada regime de proteção social” (Ferrera, Hemerijck e Rhodes, 2000:62). Segundo Marques (2011) houve uma necessidade da EU em modernizar o MSE face às transformações globais e os seus efeitos. A Estratégia de Lisboa, em março de

2000, assumiu-se como um plano para a renovação do projeto europeu num domínio mais dinâmico e competitivo para a sustentabilidade e desenvolvimento económico e social (Marques, 2011). Assim, no novo milénio, as políticas sociais na Europa emergem de um compromisso entre os Estados Membros com a ambição de uma reforma que é coordenada por autoridades supranacionais, assente em normas jurídicas internacionais, como é o caso da Comissão Europeia.

4 – O Sistema de Proteção Social português: Breve enquadramento conceptual e evolutivo

Em Portugal o sistema de proteção social teve um desenvolvimento tardio comparativamente a outros países europeus, o que nos remete para a pertinência de apresentar uma breve contextualização histórica para uma melhor compreensão da sua evolução. O modelo social do Estado português desenvolvido ao longo de décadas procurou desde a integração na União Europeia em 1986, legitimar um esquema de proteção social avançado configurado por políticas de combate à pobreza e exclusão social, políticas ativas de emprego, participação em programas comunitários para o desenvolvimento social, entre outras, que num quadro de austeridade colocam em causa a sua evolução (Hespanha, Ferreira e Pacheco, 2013).

As políticas sociais e os serviços sociais públicos são, enquanto instrumentos dos direitos sociais obtidos ou atribuídos aos indivíduos, medidas sociais que possibilitam a oportunidade de exercer – em relativa igualdade de condições – os direitos de cidadania resultantes do estatuto de igualdade dos indivíduos (Mozzicafreddo, 1997:182).

A proteção social e os direitos sociais em Portugal partem de um modelo constitucional. São constitucionais pois estão consagrados como os princípios básicos de orientação do Estado e como direitos fundamentais dos cidadãos e os Governos devem obedecer e orientar as suas estratégias políticas. A Constituição da República Portuguesa (CRP) define como uma das tarefas fundamentais do Estado “Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais” (Artigo 9º). No artigo sobre a segurança social e solidariedade, o qual se inclui no Capítulo II Direitos e deveres sociais do Título III (Direitos e deveres económicos, sociais e culturais), está presente a universalidade do sistema, “Todos têm direito à segurança social” (Artigo 63ª), bem como a função do Estado em proteger os cidadãos face a riscos, incluindo a falta ou diminuição dos meios de subsistência perante o trabalho. Ainda no mesmo capítulo refere que “a família, como elemento fundamental da sociedade, tem direito à protecção da

sociedade e do Estado e à efectivação de todas as condições que permitam a realização pessoal dos seus membros” (Artigo 67º).

A Lei de Bases da Segurança Social, Lei n.º 4/2007²⁸, operacionaliza os princípios constitucionais do direito à segurança social vinculando que todos têm direito à segurança social, sendo este “um direito efectivado pelo sistema e exercido nos termos estabelecidos na Constituição” (Artigo 2º, Lei n.º 4/2007). Os objetivos prioritários da Segurança Social são garantir este direito, promover a melhoria dos níveis de proteção social e equidade e gerir o sistema de forma eficaz e eficiente.

Todos os cidadãos, mesmo que em situações económicas e sociais diferentes, integram um sistema de proteção social assente em princípios gerais²⁹ num quadro do Estado de Bem-

²⁸ Lei atualmente em vigor com as alterações introduzidas pela Lei 83-A/2013, de 31 de dezembro

²⁹ Com recurso à Lei de Bases da Segurança Social podemos enumerar 17 princípios gerais que orientam o sistema de segurança social: i) o princípio da universalidade - garante acesso a todas as pessoas à proteção social, ou seja, é universal; ii) da igualdade - defende a não discriminação dos seus beneficiários, designadamente pelo seu sexo e nacionalidade, promovendo a igualdade; iii) da solidariedade - é solidário, através da responsabilidade coletiva entre pessoas, envolvendo o Estado o seu financiamento através de transferências de recursos mútuas numa lógica nacional, laboral e intergeracional; iv) da equidade social - procura tratar de forma igual situações iguais e de forma diferenciada situações desiguais; v) da diferenciação positiva - flexibiliza as prestações em função dos rendimentos, das eventualidades sociais e de outros fatores, nomeadamente de natureza familiar, social, laboral e demográfica; vi) da subsidiariedade - reconhece o papel essencial das pessoas, das famílias e de entidades não públicas na prossecução dos seus objetivos, em especial no desenvolvimento da ação social; vii) da inserção social - visa eliminar as causas da exclusão social e promover a dignidade humana, procurando de forma ativa, preventiva e personalizada desenvolver ações no seu âmbito; viii) da coesão intergeracional - ajusta as suas responsabilidades ao equilíbrio e equidade geracionais; ix) do primado da responsabilidade pública - cria condições necessárias à efetivação do direito à Segurança Social, organizando, coordenando e subsidiando o sistema; x) da complementaridade - articula as várias formas de proteção social públicas, sociais, cooperativas, mutualistas e privadas, procurando melhorar a cobertura da proteção social abrangendo as situações e promovendo uma partilha de responsabilidades; xi) da unidade – pressupondo uma ação articulada para uma harmonia e complementaridade entre os diferentes sistemas, subsistemas e regimes; xii) da descentralização – visando uma maior proximidade às populações, no quadro da organização e planeamento do sistema, bem como na supervisão e fiscalização das autoridades públicas; xiii) da participação – envolvendo a responsabilização dos interessados na definição, no planeamento e na gestão do sistema e no acompanhamento e avaliação do seu funcionamento; xiv) da eficácia – possibilita através da concessão de recursos através das prestações legalmente previstas, uma adequada prevenção e reparação das eventualidades e promoção de condições dignas de vida; xv) da tutela dos direitos adquiridos e dos direitos em formação – assegura o respeito pelos direitos nos termos da presente lei; xvi) da garantia judiciária – permite o acesso aos tribunais dos interessados para fazer valer o seu direito às prestações; xvii) da informação – todas as pessoas devem ter acesso à divulgação dos seus direitos e deveres, da sua situação perante o sistema e de atendimento personalizado (Artigos 5º a 22º da Lei n.º 4/2007).

estar ou Estado Social³⁰ para “a redução das desigualdades económicas e sociais e o consequente alargamento e aprofundamento das oportunidades de vida” (Barata e Carmo, 2014:13). Aqui entende-se que o Estado através das políticas sociais assume um papel fundamental na correção das desigualdades e do risco de pobreza e exclusão social, que em períodos de crise se veem agravados estes fenómenos.

Importa sublinhar que, quando analisadas trajetórias longas de evolução de países industrializados, aqueles que apresentam um comportamento melhor, quer em termos de respostas à pobreza, quer do ponto de vista do crescimento económico, tendem a ser os que têm níveis de proteção social mais elevados e um Estado Social mais robusto (Silva e Pereira 2015:30).

Segundo Barata (2014) o Estado Social “corresponde a uma organização da sociedade que a torna competente e apta para produzir respostas colectivas às necessidades dos cidadãos” (Barata, 2014:39), sendo a proteção social e a capacitação social mecanismos de afirmação da dignidade humana, reduzindo as desigualdades sociais, vinculando igualdade de oportunidades para todos e a promoção das relações humanas. Já Rodrigues (1999) afirma que é “uma forma de Estado ajustado às novas determinantes da economia (em fase de expansão e crescente pressão competitiva) e onde a provisão social toma a forma mais ou menos consolidada de direitos sociais, simultaneamente ganhos e garantidos pelo Estado” (Rodrigues, 1999:37).

Para Ferreira (2014), o Estado Social apresenta uma matriz durkheimiana, ao desenvolver o conceito de solidariedade em torno da justiça social, como pilar da sociedade, fundada na ideia de liberdade individual e da soberania coletiva, encontrando uma dicotomia face ao Estado neoliberal, no qual a liberdade individual prevalece. Neste sentido, o autor entende que a proteção social deve ser salvaguardada pela “mão do Estado”, respondendo ao desmantelamento do Estado Social e a consequente perda de direitos sociais.

4.1 – As origens da proteção social em Portugal

Após a instauração da República em Portugal a 1910, a Constituição da República Portuguesa de 1911 reconhece a liberdade de consciência e crença, a igualdade política e civil, a não discriminação religiosa e é reconhecido o direito à assistência pública (Artigo 3º). Assinala-se

³⁰ Referimos que não é consensual a utilização da expressão Estado Social, sendo que alguns autores se opõem a este conceito, preferindo a expressão Estado de Bem-Estar para mencionar o papel do Estado para a garantia dos direitos sociais e de cidadania. A nomenclatura utilizada vai de encontro às expressões utilizadas pelos autores citados.

também no início da primeira república a Lei de separação dos poderes do Estado e da Igreja, a Lei da assistência e o Fundo Nacional de Assistência, como mecanismo de beneficência aos mais desfavorecidos. Porém, a participação do Estado seria rudimentar nos campos da assistência e previdência social (Pereira, 2011). Em 1919 criou-se o Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral, beneficiando a população ativa e pretendendo colmatar a falta de proteção social em caso de riscos associados ao trabalho. A Caixa Geral de Aposentações foi o primeiro grande sistema, em 1929, que se destinava à proteção social dos funcionários do Estado.

Com o golpe militar de 1926 surge o aparecimento do Estado Novo e as suas linhas de orientação políticas e legislativas. A Constituição da República Portuguesa de 1933 incumbe o Estado de definir e fazer respeitar os direitos e garantias, numa lógica de unidade moral e ordem jurídica, gerindo atividades sociais para uma justa harmonia de interesses e do zelo pela melhoria das condições das classes sociais mais desfavorecidas (Artigo 6º), sendo competência do Estado e das autarquias locais atuações para a defesa das famílias (Artigo 13º) e manifestando apoio às instituições de solidariedade, previdência, cooperação e mutualidades (Artigo 41º). Em 1935, a Lei n.º 1884 de 16 de março especificou quais as instituições de previdência social reconhecidas, intervindo o Estado no financiamento e fiscalização das mesmas.

No âmbito da Previdência Social foram introduzidas algumas medidas importantes como o abono de família³¹ para trabalhadores de alguns setores, como o comércio, indústria, profissões livres, etc. O Estado remetia a assistência familiar para o seio da instituição família em detrimento das instituições estatais, “argumento utilizado pelo Estado Novo para se escusar a criar estruturas estatais colectivas” (Pimentel, 1999:481). O Estatuto de 1944, sobre a Assistência Social, espelhava a caridade e a filantropia, encarada como um dever de todos, ajudando os considerados bons pobres que deveriam ser ajudados pelo Estado. Salienta-se que a Previdência Social e a Assistência Social revestem-se de objetivos diferentes, devendo ser entendidas como sistemas diferentes. O Decreto-Lei n.º 35:410 define a progressiva introdução do abono de família no âmbito da previdência. Salienta-se que a Lei n.º 2048 de 11 de junho de 1951 altera o terceiro ponto do Artigo 6º da Constituição da República Portuguesa referindo

³¹ Decreto-Lei n.º 32192 de 13 de agosto de 1942 com nova redação no Decreto-Lei n.º 33512.

que a proteção social às classes sociais mais desfavorecidas procura “assegurar-lhes um nível de vida compatível com a dignidade humana”, incluindo o campo da saúde.

Ainda no período do Estado Novo assinala-se a promulgação das bases da reforma de previdência social que revoga a Lei n.º1884. Estas reformas, inscritas na Lei n.º 2115 de 18 de junho 1962, são consideradas como uma aproximação ao Estado Social em Portugal. Uma das principais reformas é a criação de categorias de instituições de previdência social, alargando o âmbito da proteção social (Guibentif, 1997). No ano seguinte é publicada a Lei de Bases da Política de Saúde e Assistência - Lei n.º 2120, de 19 de julho de 1963 – que torna competência do Estado a gestão das áreas da assistência e da saúde. Nesta lei estão indicados os indivíduos a quem se destinam as atividades de assistência, na “medida em que não estiverem cobertos por esquemas de seguro privado ou social” (Base XI, Lei n.º2120). Em 1969, e até 1973, Marcelo Caetano sucede António de Oliveira Salazar, num período de alguma instabilidade colonial e com as reformas da década de 60 a contribuírem para o aumento da despesa social em função do PIB (Pereirinha e Carolo 2006, Rodrigues 2010).

Na década de 70 iniciam-se profundas transformações na proteção social em Portugal, começando em 1971 por se alargar os sistemas de proteção aos trabalhadores rurais e domésticos. Porém, “mantinha-se a indefinição de uma política social global, um baixo nível de direitos sociais, uma desproporção entre as necessidades sociais conhecidas e os recursos afectados, uma fraca e assimétrica implantação de equipamentos sociais” (Rodrigues, 2010:204).

4.2 – A proteção social em Portugal pós-25 de Abril

Até 1973 não existia um conceito de segurança social, mas sim de previdência social ou assistência social (Silva, 1998). Com a revolução do 25 de abril de 1974, o sistema económico e social em Portugal começa a assumir novos contornos alargando a sua proteção e melhorando as suas prestações sociais, assumindo uma reconfiguração aproximada do modelo de Estado-Providência em que as políticas sociais foram dos “principais elementos de integração social” (Mozzicafreddo, 1997:71). Podemos destacar a proteção financiada pelo Estado a não-trabalhadores, a assistência no desemprego através de subsídio e a criação da pensão social, a primeira prestação não-contributiva, bem como a implementação do salário mínimo nacional, o aumento do abono de família e o aumento da pensão mínima. Surgiram também outras

medidas no decorrer de governos provisórios como o subsídio de Natal e a extensão das prestações de maternidade, entre outras (Rodrigues, 2010).

A Constituição da República Portuguesa de 1976 reflete no Estado princípios orientados para a “dignidade da pessoa humana” (Artigo 1º) e para o “respeito e na garantia dos direitos e liberdades fundamentais e no pluralismo de expressão e organização política democrática” (Artigo 2º). Neste sentido são promovidos os direitos económicos, sociais, culturais, políticos e cívicos numa lógica de universalidade e igualdade, “interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem” (Artigo 16º). No artigo 63º a CRP consagra que todos têm direito à segurança social e a um sistema público “que permite concretizar o exercício desses direitos”, incluindo às IPSS o direito de atuarem com vista à prossecução dos fins de proteção social. O Decreto-lei n.º 519-G2/79 de 29 de dezembro de 1979 aprova e publica o estatuto das Instituições Privadas de Solidariedade Social (IPSS), tendo em consideração o n.º3 do artigo 63º da Constituição de 1976³², reconhecendo e valorizando a vasta rede de instituições como um contributo social constante para a melhoria das condições de vida da população portuguesa.³³

Tendo como ambição construir um Estado de Bem Estar Social de tipo Keynesiano, à semelhança de alguns modelos de países europeus, que Portugal implementou um conjunto de políticas económicas e sociais determinantes para a alteração do quadro das condições de vida da sua população, uma vez que se destinariam a combater a pobreza e as desigualdades sociais e visariam não só a população carenciada mas também os trabalhadores em geral. (Joaquim, 2015:8).

Em 1984, foi aprovada a Lei de Bases da Segurança Social - Lei n.º28/84 - que define “as bases em que assentam o sistema de segurança social previsto na Constituição e a acção social prosseguida pelas instituições de segurança social, bem como as iniciativas particulares não lucrativas de fins análogos aos daquelas instituições” (Artigo 1º). A nova lei define o regime contributivo obrigatório para trabalhadores e o regime não contributivo financiado por transferências do Estado para a proteção em situação de carência económica ou social não cobertas pelo regime geral. Os objetivos da ação social são a “prevenção de situações de carência, disfunção e marginalização social e a integração comunitária” (Artigo 33º). Esta

³² A Constituição da República, no n.º 3 do seu artigo 63.º, prescreve que a organização do sistema de segurança social não prejudicará a existência de instituições privadas de solidariedade social não lucrativas, que serão permitidas, regulamentadas por lei e sujeitas à fiscalização do Estado (Decreto de Lei n.º519-G2/79 de 29 de dezembro).

³³ Em 1983 é publicado Decreto-lei n.º 119/83 que altera o estatuto das IPSS passando a denominá-las de Instituições Particulares de Solidariedade Social.

proteção dirige-se especialmente aos grupos mais vulneráveis como crianças, jovens, deficientes e idosos. No seguimento das novas configurações do sistema de proteção social em Portugal marcam-se algumas medidas importante para a garantia de direitos sociais.³⁴

Destaca-se em 1991 a atribuição do subsídio de férias (14^a mês) e em 1993 um conjunto de medidas “para reduzir o peso crescente das pensões sobre o orçamento da Segurança Social e tornar o sistema mais equitativo” (Rodrigues, 2010:209). Na década de 90 e no início dos anos 2000, as políticas sociais de luta contra a pobreza ampliaram a sua dimensão ao nível dos programas nacionais e europeus. Uma das medidas com maior relevo foi a criação do Rendimento Mínimo Garantido (RMG) – Lei n.º 19-A/96 de 29 de junho³⁵ – instituindo uma prestação do regime não contributivo aliada a um programa de inserção social, procurando “assegurar aos indivíduos e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades básicas e integração social e profissional” (Artigo 1º, Lei n.º 19-A/96). As prestações pecuniárias tinham um montante variável e de carácter temporário e o programa de inserção pressupunha um conjunto de ações que visavam criar condições para a progressiva inserção das famílias.

Em 2003 o RMG dá lugar ao Rendimento Social de Inserção (RSI), reforçando a sua natureza transitória num regime que promove “às pessoas e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social, laboral e comunitária” (Artigo 1º, Lei n.º 13/2003). Outras medidas

³⁴ Decreto-Lei n.º 20/85, de 17 de janeiro – Reconhece o desemprego como risco social de maior gravidade e integra o esquema de proteção no desemprego no regime de segurança social. Contempla também a concessão de subsídio social de desemprego como prestação integrada no regime não contributivo da Segurança Social; Decreto-Lei n.º 132/88, de 20 de abril – Prestações que procuram atribuir uma compensação face à remuneração perdida pelos trabalhadores beneficiários que se encontram com incapacidade para o trabalho por motivo de doença; Decreto-Lei n.º 154/88, de 29 de abril - Define e regulamenta proteção aos beneficiários do regime geral em caso de maternidade, paternidade ou adoção e na assistência a menores; Decreto-Lei n.º 143/88, de 22 de abril – Harmoniza o regime geral de segurança social com o regime instituído pela caixa geral de aposentações; Decreto-Lei n.º 29/89 de 23 de janeiro – Assegura a proteção a deficientes no âmbito das prestações familiares atribuído uma assistência pecuniária para minorar os encargos; Decreto-Lei n.º 30/89 de 24 de janeiro – Disciplina o licenciamento, funcionamento e fiscalização dos estabelecimentos com fins lucrativos que desenvolvem atividades de apoio social no âmbito da ação social exercida pela Segurança Social (creches, AtI, lares de crianças, lares de idosos, centros de dia, apoio domiciliário, etc.); Decreto-Lei n.º 140-D/86, de 14 de junho - Define a Taxa Social Única, contribuição a pagar pelos trabalhadores (11%) e pelas entidades patronais (24%) relativamente às remunerações por trabalho prestado.

³⁵ Regulamentada pelo Decreto-lei n.º 196/97 de 31 de julho.

na área do desemprego, prestações familiares, parentalidade invalidez e velhice³⁶, marcaram um período em que a dimensão social do Estado estava em evolução na sociedade portuguesa, progredindo com a entrada no novo milénio.

A proteção na área da infância e juventude é um exemplo concreto com a criação da Comissão Nacional de Proteção das Crianças e Jovens em Risco (CNPCJR) que permitiria “planificar a intervenção do Estado e coordenar, acompanhar e avaliar a acção dos organismos públicos e da comunidade na protecção de crianças e jovens em risco” (Decreto-Lei n.º98/98). Importa ainda referir a Resolução do Conselho de Ministros n.º197/97, de 18 de novembro, que reconhece as redes de solidariedade e a entajuda como uma força para a política social, nomeadamente através de entidades sem fins lucrativos e organismos do Estado que se traduzem numa “verdadeira rede de solidariedade e protecção social” (Resolução do Conselho de Ministros n.º197/97) que no domínio da acção social se articulam com vista à luta contra a pobreza e exclusão social.

Em 2000, a Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), Lei n.º17/2000, de 8 de agosto, aprova as novas bases gerais do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social procurando “promover a melhoria das condições e dos níveis de protecção social e o reforço da respectiva equidade” (Alínea a, Artigo 2º, Lei n.º 17/2000), visando também a eficácia e eficiência do sistema e da sua gestão, a sua sustentabilidade financeira para o desenvolvimento social e económico. Segundo a LBSS de 2000 o Sistema de Solidariedade e Segurança Social organizava-se em três subsistemas - Protecção Social de Cidadania; Protecção à Família e Previdencial - considerando como sistema paralelo o Sistema Complementar referente aos fundos de pensões. O subsistema de Protecção Social de Cidadania incluía dois regimes – de Solidariedade e de Acção Social - e tinha definidos como objetivos:

assegurar direitos básicos e tem por objectivo garantir a igualdade de oportunidades, o direito a mínimos vitais dos cidadãos em situação de carência económica, bem como a prevenção e a erradicação de situações de pobreza e de exclusão, por forma a promover o bem-estar e a coesão sociais (Artigo 24º, Lei n.º 17/2000).

A cobertura de riscos e vulnerabilidades abrangida por este subsistema, de acordo com o Artigo 26º, destinava-se a várias situações como: i) a ausência ou insuficiência de recursos económicos nas famílias, impedimento de acesso às necessidades mínimas e promoção

³⁶ Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de abril e Decreto-Lei n.º 186-B/99, de 30 de maio Decreto-Lei n.º 133-B/97, de 30 de maio e Decreto-Lei n.º 133-C/97, de 30 de maio Decreto-Lei n.º 347/98, de 9 de novembro e Decreto-Lei n.º 333/95, de 23 de dezembro

progressiva de inserção social e profissional e insuficiência das prestações substantivas de rendimento do trabalho, legalmente previstas – cobertura pelo regime de solidariedade. e ii) situações de invalidez, velhice, morte, pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais – cobertura pelo regime de ação social. Neste campo destacam-se os objetivos do regime de ação social como promotores da:

segurança sócio-económica dos indivíduos e das famílias e o desenvolvimento e integração comunitárias, bem como garantir a cobertura das eventualidades previstas na alínea f) do artigo 26.º, tendo em vista a prevenção e a erradicação de situações de pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais e dirige-se, especialmente, aos grupos de cidadãos mais vulneráveis, tais como crianças, jovens, portadores de deficiência e idosos [...] A acção social deve ser conjugada com outras políticas sociais públicas, bem como ser articulada com a actividade de instituições não públicas e fomentar o voluntariado social (Artigo 34º, Lei n.º 17/2000).

Dois anos depois, com um novo Governo, a LBSS de 2000 foi revogada pela Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro, que muda a designação para Sistema de Segurança Social e altera a sua estrutura apresentando um Sistema Público de Segurança Social que integra o subsistema Previdencial, o subsistema de Solidariedade e o subsistema de Proteção Social, bem como o sistema de Acção Social e o Sistema Complementar.

A LBSS de 2002 indica que: i) no subsistema Previdencial estariam incluídas a proteção em situação de doença, maternidade, paternidade e adoção, desemprego, acidentes de trabalho e doenças profissionais, invalidez, velhice e morte (Artigo 29º); ii) no subsistema de solidariedade estariam abrangidas as situações de falta ou insuficiência de recursos económicos dos indivíduos e dos agregados familiares para a satisfação das suas necessidades essenciais e para a promoção da sua progressiva inserção social e profissional, invalidez, velhice e morte, insuficiência de prestações substitutivas dos rendimentos do trabalho, por referência a valores mínimos legalmente fixados (Artigo 53º).

A cobertura de eventualidades deste subsistema tem como suporte uma solidariedade direcionada a prevenir e erradicar situações de pobreza e exclusão, procurando o bem-estar e coesão sociais, cobrindo as situações de necessidade pessoal ou familiar excluídas do subsistema previdencial; e iii) no subsistema de proteção familiar que abrange situações no âmbito de encargos familiares, no domínio da deficiência e no domínio da dependência (Artigo 63º), visando compensar os encargos familiares acrescidos nas situações referidas.

Paralelamente a este sistema que acabámos de decompor, a LBSS 2002 apresenta num outro ramo da estrutura do seu modelo de protecção social o sistema de Acção Social:

O sistema de acção social tem como objectivos fundamentais a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade sócio-económica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais, bem como a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respectivas capacidades (Ponto 1, Artigo 82º, Lei 32/2002).

A acção social destina-se também a assegurar a especial protecção aos grupos mais vulneráveis, nomeadamente crianças, jovens, pessoas com deficiência e idosos, bem como a outras pessoas em situação de carência económica ou social, disfunção ou marginalização social, desde que estas situações não possam ser superadas através do subsistema de solidariedade (Ponto 2, Artigo 82º, Lei 32/2002).

O Artigo 83º da LBSS de 2002 enumera um conjunto de princípios orientadores, cuja protecção através de prestações é de carácter eventual e em condições de exceção, contemplando o apoio de prestações em espécie, o acesso à rede nacional de serviços e equipamentos sociais e o apoio a programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais (Artigo 84º). No documento legal há um apelo à participação conjunta com o Estado na rede nacional de serviços e equipamentos e no desenvolvimento da acção social, nomeadamente as autarquias locais, as IPSS e outras instituições públicas ou privadas de interesse público de acordo com as prioridades e os programas definidos pelo Estado. Refere ainda que o “apoio à acção social pode ser desenvolvido através de subvenções, programas de cooperação e protocolos com as instituições particulares de solidariedade social ou por financiamento directo às famílias beneficiárias” (Ponto 3, Artigo 86º, Lei n.º 32/2002).

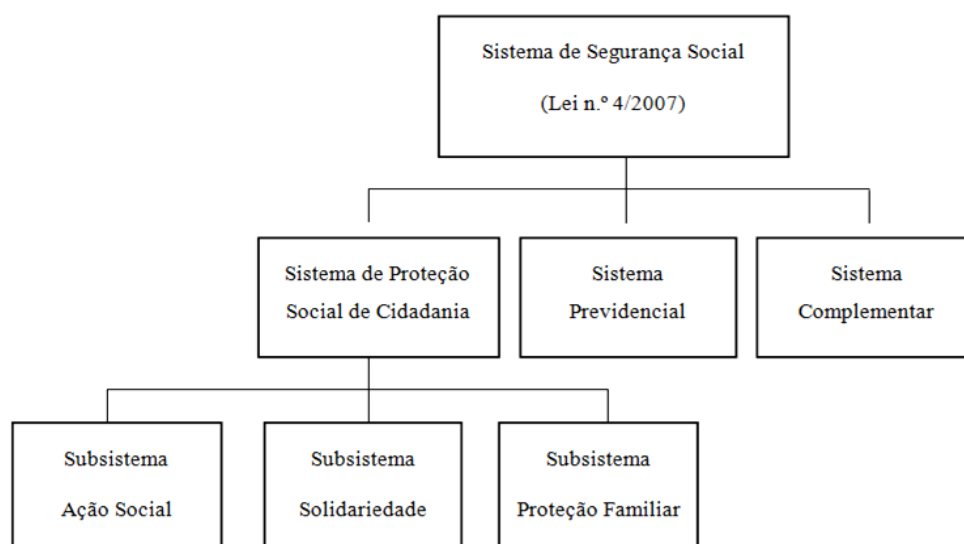
A relação entre o Estado e as IPSS sob a forma de acordos ou protocolos de cooperação institucional está prevista pelo registo obrigatório, fiscalização por parte do Estado para garantir o cumprimento dos objetivos, da legislação e dos interesses dos beneficiários, sendo as IPSS reconhecidas pelos contributos na acção social podem ser diferenciadas no apoio conforme corresponderem às prioridades de política social e manifestarem qualidade comprovada na acção.

4.3 – A atual estrutura do sistema de segurança social

Atualmente, enquanto LBSS vigora a Lei n.º4/2007, de 16 de janeiro, com a redação da Lei 83-A/2013, de 31 de dezembro³⁷, sucedendo à LBSS de 2002. Os objetivos do sistema com a LBSS de 2007 são, além de garantir o direito à segurança social, comuns às anteriores LBSS enquanto direito constitucional, promover a melhoria sustentada das condições e dos níveis de proteção social, reforçando a equidade e promover a eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão.

De acordo com a LBSS de 2007 a estrutura do sistema de proteção social organiza-se em três sistemas: i) Sistema de Proteção Social de Cidadania; ii) Sistema Previdencial; e iii) Sistema Complementar. O Sistema de Proteção Social de Cidadania abrange três subsistemas: o subsistema ação social, o subsistema solidariedade e o subsistema proteção familiar.

Figura II.1 - Organização atual do sistema de proteção social português



Fonte: Adaptado da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro

O sistema de proteção social de cidadania³⁸ tem por objetivos a garantia dos direitos básicos e igualdade de oportunidades entre cidadãos, promover o bem-estar e a coesão social, concretizando-os através de: “a) efectivação do direito a mínimos vitais dos cidadãos em situação de carência económica; b) a prevenção e a erradicação de situações de pobreza e

³⁷ Alteração à Lei n.º32/2002, de 20 de dezembro

³⁸ Artigo 28º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, Lei de Bases da Segurança Social

exclusão; c) a compensação por encargos familiares; e d) a compensação por encargos nos domínios da deficiência e da dependência” (Artigo 26º, Lei n.º 4/2007).

O financiamento do subsistema de proteção social de cidadania é realizado através de transferência do Orçamento de Estado e por consignação de receitas fiscais³⁹, beneficiando o subsistema de ação social de verbas provenientes de outras vias como as receitas dos jogos sociais e não por via contributiva.

Visando prevenir e reparar situações de carência e desigualdade socioeconómica bem como casos de exclusão, disfunção ou dependência social, o subsistema de ação social procura a integração e promoção comunitárias e o desenvolvimento de capacidades (Artigo 29º, Lei n.º 4/2007). Aqui se inclui a proteção aos grupos mais vulneráveis (crianças, jovens, pessoas com deficiência, e idosos) ou outros em situação de carência económica ou social, conjugando a sua atuação com outras políticas de proteção social e em articulação com outras entidades não públicas. Destacam-se como formas de resposta aos seus objetivos os serviços e equipamentos sociais, implementação de programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais, atribuição de prestações pecuniárias de carácter eventual em condições de exceção e prestações em espécie (Artigo 30º, Lei n.º 4/2007). Como intervenientes neste processo de desenvolvimento da ação social designa-se o Estado, as autarquias e instituições privadas sem fins lucrativos numa linha de proximidade, de integração comunitária, de contratualização, de eficiência e eficácia nas prestações e apoios sociais, incluindo serviços e respostas sociais. São valorizadas as parcerias, tal como o estímulo ao voluntariado social em consonância com outras entidades e serviços como a saúde e a educação. As IPSS são indicadas como um mediador entre famílias e proteção social, primando pela intervenção local, nomeadamente através da rede social, com parceiros articulados. Salienta-se que a “utilização de serviços e equipamentos sociais pode ser condicionada ao pagamento de participações pelos respectivos destinatários, tendo em conta os seus rendimentos e os dos respectivos agregados familiares” (Artigo 31º, Lei n.º 4/2007). Para lá do apoio à ação das IPSS também se refere o papel das entidades com fins lucrativos e a responsabilidade social das empresas quanto à promoção de apoios e equipamentos sociais.⁴⁰

O subsistema de solidariedade procura assegurar formas de prevenção e erradicação das situações de pobreza e exclusão social “com base na solidariedade de toda a comunidade [...] bem como garantir prestações em situações de comprovada necessidade pessoal ou familiar,

³⁹ Artigo 90º e Artigo 105º, Lei n.º 4/2007

⁴⁰ Artigo 32º, Artigo 33º e Artigo 35º, Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, Lei de Bases da Segurança Social.

não incluídas no sistema previdencial” ou “situações de compensação social ou económica em virtude de insuficiências contributivas” (Artigo 36º, Lei n.º 4/2007). O acesso a estas prestações deve contribuir para a promoção da inserção social das pessoas e famílias beneficiárias, obedecendo aos princípios da equidade social e diferenciação positiva para colmatar as eventualidades de insuficiência económica, invalidez, velhice, morte, de insuficiência das prestações substitutivas dos rendimentos do trabalho ou da carreira contributiva, incapacidade absoluta ou definitiva dos beneficiários do sistema previdencial.⁴¹

Para compensar encargos familiares acrescidos, incluindo encargos no domínio da deficiência e da dependência, o subsistema de proteção familiar visa assegurar a sua compensação quando ocorram eventualidades legalmente previstas através da concessão de prestações pecuniárias, podendo ser alargada a cobertura à concessão de prestações em espécie.⁴² Neste subsistema a proteção social varia de acordo com os rendimentos, composição e dimensão dos agregados familiares dos beneficiários.

O Sistema Previdencial é assente no princípio de solidariedade no âmbito profissional dos trabalhadores por conta de outrem ou legalmente equiparados, os trabalhadores independentes, bem como os regimes de inscrição facultativa, garantindo prestações pecuniárias para proteção social em caso de eventualidades como: doença, maternidade, paternidade e adoção, desemprego, acidentes de trabalho e doenças profissionais, invalidez, velhice e morte.⁴³ Este sistema tem por base uma obrigação legal de contribuir associada ao direito às prestações, sendo fundamentalmente autofinanciado pelas contribuições dos trabalhadores e dos empregadores⁴⁴, através da taxa social única, podendo ser definidos limites na sua aplicação e na determinação dos montantes das prestações.⁴⁵ Relativamente às prestações pecuniárias “Os montantes dos apoios sociais, designadamente os valores mínimos de pensões, são fixados tendo por base o indexante dos apoios sociais, nas situações e nos termos definidos por lei” (Artigo 68º, Lei n.º 4/2007), sendo definido um valor de referência atualizado anualmente: Indexante de Apoios Sociais (IAS), visando o princípio da equidade

⁴¹ Artigo 37º e Artigo 38º, Lei n.º 4/2007 de 16 de janeiro.

⁴² Artigo 48º, Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.

⁴³ Artigo 50º, Artigo 51º, Artigo 52º e Artigo 53º, Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro

⁴⁴ As prestações substitutivas dos rendimentos de actividade profissional, atribuídas no âmbito do sistema previdencial e, bem assim as políticas activas de emprego e formação profissional, são financiadas por quotizações dos trabalhadores e por contribuições das entidades empregadoras. (Artigo 90º, Lei n.º 4/2007)

⁴⁵ Artigo 54º, Artigo 55º, Artigo 56º, Artigo 57º, Artigo 58º, Artigo 69º e Artigo 62º, Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro

intergeracional e a sustentabilidade financeira do sistema de segurança social. Estas disposições aplicam-se tanto ao sistema previdencial como aos subsistemas de solidariedade e proteção familiar.

O Sistema Complementar que compreende um regime público de capitalização e de regimes complementares de iniciativa coletiva e individual é concretizado na partilha das responsabilidades sociais, devendo o seu desenvolvimento ser estimulado pelo Estado através de incentivos considerados adequados (Artigo 81º, Lei n.º 4/2007). O regime público de capitalização caracteriza-se por uma adesão voluntária individual, organizada e gerida pelo Estado, como complemento ao sistema previdencial para o reforço da proteção dos beneficiários.⁴⁶ Os regimes de iniciativa coletiva são regimes profissionais complementares que abrangem trabalhadores por conta de outrem de um setor profissional ou trabalhadores independentes, que de forma facultativa contribuem para um complemento à proteção social contributiva.⁴⁷ Planos de poupança-reforma, seguros de vida, seguros de capitalização e de modalidades mutualista constituem os regimes de iniciativa individual que são de igual forma de natureza facultativa.⁴⁸

A Segurança Social através dos seus sistemas assegura e concretiza o direito fundamental à proteção social, visando o bem-estar social. Assim, mesmo em períodos de crise e austeridade, a garantia de um modelo de proteção social universal que cubra os riscos sociais operacionaliza mecanismos promotores dos direitos sociais e o investimento em políticas sociais enquadradas em objetivos de coesão social, económica e territorial no contexto nacional e europeu.

⁴⁶ Artigo 82º Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.

⁴⁷ Artigo 83º Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.

⁴⁸ Artigo 84º Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.

CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

1 – Delimitação do campo empírico: O sistema de proteção social implementado em Portugal no período 2008-2014

A definição do campo empírico permite transpor o enquadramento teórico realizado nas primeiras fases da investigação para a observação e recolha de dados metodológicos, permitindo cumprir com os objetivos e questões de investigação⁴⁹. Segundo Fortin, Côté e Vissandjée (2000), a “investigação depende da teoria pelo facto de que a teoria atribui uma significação aos conceitos utilizados” (Fortin, Côté e Vissandjée, 2000:19), mas em simultâneo a investigação resulta também numa fonte de produção ou validação teórica. Num contexto empírico permite através da investigação estabelecer “uma ponte entre a disciplina como campo de conhecimento e a prática profissional como campo de intervenção” (Fortin, Côté e Vissandjée, 2000:20).

Um dos aspetos considerados nesta pesquisa, designadamente na definição do objeto de estudo e do campo empírico, é que a praxis de investigação possui um contexto que de acordo com Brown (2005) “that is fraught with political, economic and social constraints and the research output might be used in ways that are not totally controlled by the researcher” (Brown, 2005:252). A escolha do campo empírico prende-se com a necessidade de observar e compreender como é que o modelo de proteção social em Portugal, consistindo este no sistema de proteção social português, no período de crise e austeridade, compreendido entre 2008 e 2014. Em particular entre 2010 e 2014, a austeridade foi considerada a estratégia política de resposta à crise financeira e económica e o momento em que os seus impactos foram mais evidentes (Hespanha, Pacheco e Ferreira, 2013; Ferreira, 2014).

Avançar para o campo empírico, conduz a investigação a uma dimensão em que se põe à prova através da empiria, relacionando-se com a teoria principal, indicadores ou variáveis observacionais e elementos dessas mesmas teorias auxiliares de pesquisa (Almeida e Pinto, 1987:74). A contextualização do problema de pesquisa sob forma de um quadro de referência teórico e conceptual suporta o progresso da investigação nas fases metodológicas e empíricas: “É o quadro teórico que será objeto de uma verificação empírica e os resultados obtidos poderão

⁴⁹ Sobre este aspeto Almeida e Pinto (1987) consideram que houve um desenvolvimento de procedimentos que garante, às ciências sociais, um avanço metodológico suportado por uma matriz teórica: “Obrigado a viver no provisório e no falível, razão adicional encontra o trabalho científico para buscar corroborações parciais, mas rigorosas das teóricas que aplica, para ter em conta os apoios empiricamente informados que recolhe” (Almeida e Pinto, 1987:68).

corroborar ou não os resultados de trabalhos anteriores tanto num caso como no outro haverá uma contribuição para a teoria em curso” (Fortin e Filon, 2000:69).

Na análise ao campo empírico consideramos a relação reflexiva entre indicadores estatísticos socioeconómicos relevantes no sistema de proteção social, a perceção de assistentes sociais com experiência profissional durante o período em estudo e o testemunho de cinco especialistas. Estes, em conjunto com uma ampla análise documental, contribuíram para o aprofundamento da relação do Serviço Social, área científica em que é realizada a investigação, no quadro das políticas de proteção social.

Segundo as ideias de Beresford e Evans (1999 *apud* Humphires 2005), o Serviço Social no século XXI tem de ocupar um papel pró-ativo na conceção e desenvolvimento de políticas, bem como na sua avaliação, monitorização e legitimação: “One of the consequences of the drive for an evidence base has been a distancing of research practice (and social work practice) from a critique of policy” (Humphires, 2005:281). Por conseguinte, uma análise empírica que incide sobre o sistema de proteção social de um território num dado período, neste caso em Portugal entre 2008-2014, consideramos que se enquadra com os objetivos da prática e investigação em Serviço Social, promovendo e potenciando a sua matriz científica e técnica.

What is being advocated here is research that contentious, in that it does not separate itself from a critique of social policies or from struggles for social transformation, but assumes a praxis – a unity of thought and action – that has at its heart changes in the lives of oppressed peoples and in the way they are reared within the social care system (Humphires, 2005:28).

As opções metodológicas centraram-se em produzir respostas às questões de investigação que enunciamos sob a forma de preposições afirmativas como hipóteses. Porém, a “intenção dos investigadores não é comprovar hipóteses definidas a priori e estanques, mas antes identificar as lógicas e racionalidades dos actores confrontando-os com o seu modelo de referência” (Guerra, 2006:22). Os conceitos chave das hipóteses de investigação⁵⁰ formam indicadores que dão lugar “à operação que, no quadro mais geral da elaboração da “linguagem” da investigação empírica, mais sensivelmente revela a presença determinante da teoria” (Almeida e Pinto, 1987:71).

“Na metodologia consagrada das ciências sociais, a esta operação chama-se normalmente tradução dos conceitos em indicadores (variáveis ou índices)” (Almeida e Pinto, 1987:69). São

⁵⁰ “Como indicam Polit e Hunger (1995), é importante que os investigadores estejam vigentes na descrição das bases conceptuais e metodológicas dos conceitos chave” (Fortin, Côté e Vissandjée, 2000:36).

os indicadores e variáveis que dão corpo conceptual à investigação em consonância com as preposições teóricas, tornando-se numa fase importante e complexa para o desenvolvimento da investigação.

Esta tarefa remete-nos para a clarificação da relação conceptual entre os seus indicadores. Os conceitos permitiram-nos resumir e categorizar as observações que serão resultado da pesquisa empírica, servindo de suporte à relação entre as preposições teóricas e o campo empírico delimitado pelo investigador (Fortin, Côté e Vissandjée, 2000). O interesse do investigador em “pôr à prova um conjunto de preposições explicativas sobre o real e estas, por sua vez, só adquirem toda a sua significância no quadro das interrelações sistémicas entre dimensões da problemática e conceitos da matriz teórica” (Almeida e Pinto, 1987:73).

Para lá da definição conceptual de um conceito⁵¹ uma definição operativa permitirá conjugar o efeito das variáveis. A partir dos conceitos chave da investigação, foram definidas as suas dimensões de análise e o conjunto de variáveis em estudo: “As variáveis são qualidades, propriedades ou características de objetos, de pessoas ou de situações que são estruturadas numa investigação” (Fortin, Côté e Vissandjée, 2000:36).

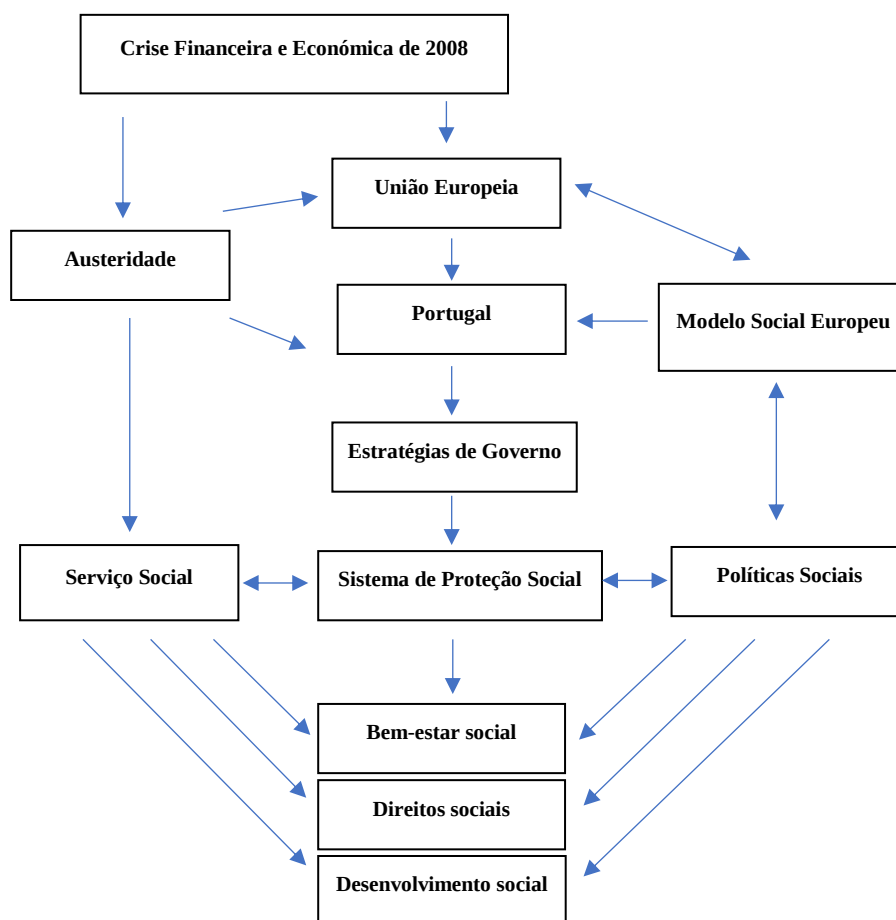
A investigação permite-nos compreender a associação e valoração das variáveis em estudo, podendo ser formuladas como indicadores de medida (qualitativos ou quantitativos) no domínio conceptual. A complexidade de algumas variáveis e a sua multiplicidade de aspetos podem ser agrupados em dimensões⁵², tornando uma variável operacional, possibilitando a sua observação e mensuração. A operacionalização é o processo que permite conhecer o comportamento das variáveis através de indicadores. Os indicadores podem ser apurados com recurso a diferentes fontes de informação e métodos (Bryman, 2012).

As variáveis indicadas no modelo de análise pretendem enunciar um conjunto de indicadores que possibilitam identificar e descrever resultados com recurso a técnicas de recolha e tratamento de dados rigorosas (Figura III.1).

⁵¹ “Os conceitos são imagens mentais, formadas a partir da realidade. Os conceitos servem para ligar o pensamento abstrato e a experiência sensorial, dado que eles resumem e definem as observações” (Fortin, Côté e Vissandjée, 2000:43).

⁵² “As dimensões são características que permitem que a variável seja medida, enquanto os indicadores são aspectos a ser verificados em cada dimensão” (Vilelas, 2000:87)

Figura III.1 – Relação entre as principais variáveis do modelo de análise



Fonte: Elaboração própria

Partimos do fenómeno da crise financeira e económica de 2008 na União Europeia e em Portugal para a análise da sua relação com o Modelo Social Europeu. Importou compreender como a austeridade, com a implementação de medidas através do PAEF entre 2011-2014, se repercutiu nas estratégias do Governo e no próprio Serviço Social. Observar a estratégias de Governo em matéria de proteção social incide num estudo do seu sistema, o Sistema de Proteção Social português e as diferentes medidas, analisando os seus subsistemas, nomeadamente a ação social, os programas e respostas sociais e as prestações sociais, bem como estas se relacionaram com a intervenção do Serviço Social.

Considerando o sistema de proteção social e as políticas sociais neste período, interessou-nos compreender esta relação e o seu impacto nas dimensões de bem-estar, dos direitos sociais e do desenvolvimento social, à luz do Serviço Social.

2 – Natureza da investigação

A escolha do método adequado ao problema de investigação visa cumprir e corresponder com os seus objetivos, responder às questões de investigação e/ou testar hipóteses. O método congrega “procedimentos intelectuais e técnicas”⁵³ que o investigador adequa à sua investigação para conferir cientificidade ao conhecimento apreendido, adquirido e produzido. Segundo Vilelas (2009) o “método ou processo científico é um conjunto de práticas utilizadas e ratificadas pela comunidade científica como válidas para a exposição e confirmação de uma dada teoria” (Vilelas, 2009:44).

Independentemente do método utilizado, ou até mesmo da combinação de métodos, a abordagem metodológica, seja qualitativa e/ou quantitativa, remete para um processo rigoroso e sistemático (Fortin, Côté, Vissandjée, 2000) de acordo com a abordagem paradigmática que orienta a investigação sobre a realidade. Babbie (2012) propõe os conceitos de “macrotheory” e “microtheory” para distinguir a forma como os investigadores analisam a realidade social. Para o autor os paradigmas apoiam os cientistas sociais na forma como observam o mundo humano, seja de uma forma mais ampla às instituições sociais (macro), a um nível de análise intermédio “mesothory” que observa relações e categorias sociais, ou de um modo mais íntimo à vida individual ou de reduzida dimensão social (micro) (Babbie, 2012:33-34).

Os paradigmas são referências aos modelos teóricos que orientam a forma como adquirimos conhecimento, clarificando os modos de produção científica do investigador.⁵⁴ Os paradigmas servem de referência aos modelos teóricos que orientam a forma como adquirimos conhecimento, clarificando os modos de produção científica do investigador. Porém, não só importa definir paradigmas, importa também compreender como a metodologia acompanha o progresso na construção do conhecimento nas várias etapas da investigação. Vilelas (2009) define paradigma como “um sistema de crenças, princípios e postulados que informam, dão sentido e rumos, servindo de modelos, às práticas de pesquisa” (Vilelas, 2009:99). Na escolha do paradigma de investigação devem considerar-se alguns aspetos como a natureza da realidade a investigar, o modelo de relação entre o investigador e o objeto de estudo e a forma como se

⁵³ “Gil (1999), define método científico como um conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adoptados para se atingir o conhecimento” (Vilelas, 2009:47)

⁵⁴ “Um paradigma é um esquema fundamental que orienta a perspectiva que o investigador dá ao seu estudo” (Fortin, Côté, Vissandjée, 2000:21).

obtem o conhecimento sobre essa mesma realidade (Valles, 2000).⁵⁵ Para lá da dicotomia tradicional entre os paradigmas positivista e interpretativista, Crabtree y Miller (1992 *apud* Valles 2000) sugerem três tipos de paradigmas de investigação: o materialista, o construtivista e o crítico ou ecológico.

Com base nos argumentos dos autores, a investigação apresentada nesta tese doutoral posiciona-se num paradigma interpretativista. A abordagem interpretativista procura analisar a realidade e produzir conhecimento teórico a partir dos resultados obtidos. Assim, a realidade é considerada como “subjetiva e socialmente construída” (Vilelas, 2009). Em complemento com a classificação partilhada por Valles (2000) considera-se também que é um paradigma de indagação crítica, pois analisa efeitos nos sistemas sociais que integram a realidade social: “Se sirve del conocimiento histórico, y de la articulación de los *paradigmas* materialista e interpretativo, para desenmascarar la ideología y la experiencia del presente, logrando una conciencia emancipada y verdadera” (Valles, 2000:56). Esta abordagem à investigação impele-nos para a utilização predominante do método qualitativo, pois verifica-se a necessidade para o investigador em compreender de forma intensa e ampla um fenómeno de estudo, atribuir-lhe significado, situando-se num paradigma holístico-indutivo. (Fortin, Côté e Vissandjée, 2000; Valles, 2000; Vilelas, 2009).

In summary, the scientific norm of logical reasoning provides a two-way bridge between theory and research. Scientific inquiry in practice typically involves an alternation between deduction and induction. During the deductive phase, we reason toward observations; during the inductive phase, we reason from observations. Both deduction and induction offer routes to the construction of social theories, and both logic and observation are essential. (Babbie, 2012:51)

A inter-relação entre o método qualitativo e quantitativo é inerente a vários aspetos que devem ser considerados na pesquisa, tanto a nível da recolha de dados como do seu tratamento. Shaw e Gould (2001) clarificam esta ideia “It is also inextricably relevant to issues of the politics and purposes of social work research, values, participatory forms of research interdisciplinary research, and the uses of research” (Shaw e Gould, 2001:29).

Para Bryman (1992), a diferença entre a pesquisa qualitativa e a quantitativa é a forma como o investigador seleciona os métodos para a recolha de dados. O autor identificou alguns

⁵⁵ Esta opção metodológica cruza-se com aspetos ontológicos e epistemológicos fundamentais que se encontram descritas em Valles, Miguel S. (2000), *Técnicas Cualitativas de Investigación Social: Reflexión metodológica y práctica profesional*, Madrid, Editorial Síntesis, S.A.

aspectos sobre a utilização dos múltiplos métodos⁵⁶, nomeadamente na possibilidade de combinar metodologias de pesquisa distintas para uma análise e enquadramento a vários níveis.⁵⁷

Bullock, Little e Millham (1992) destacam a potencialidade dos métodos mistos no domínio da complexidade das políticas sociais, nas quais a utilização do método quantitativo e qualitativo constituem uma forma de investigação privilegiada para a pesquisa. Brannen reforça esta ideia: “The multi-method approach demands that the researcher specifies, as precisely as possible, the particular aims of each method, the nature of the data that is expected to result, and how the data relate to theory” (Brannen, 1992:16). Em suma, as diferentes abordagens remetem para a forma como os investigadores posicionam o seu estudo no que se refere à relação entre a teoria e os dados empíricos. A relação, entre ambos os processos, pode estar associada e cooperar no sentido em que a teoria através da dedução possibilita a aquisição de novos dados e o conhecimento de dados permite por via da indução construir teoria (Hill e Hill, 2000).

Esta articulação metodológica permite ao investigador tratar os dados, com o devido enquadramento teórico, considerando a forma como estes se complementam ou contrariam: “With multiple methods the researcher has to confront the tensions between different theoretical perspectives while at the same time considering the relationship between the data set produced by the different methods” (Brannen, 1992:33). Uma das razões para esta escolha centrou-se em procurarmos sistematizar o(s) modelo(s) de proteção social, permitindo no âmbito do sistema de segurança social português estabelecer um retrato geral de como foram implementados no período entre 2008 e 2014, analisando-os à luz do Serviço Social e das suas dimensões. Outro dos motivos deveu-se à possibilidade de obter dados em vários níveis estruturais num período de tempo delimitado pelo investigador (Bryman, 1992).

Com base em todos argumentos enunciados anteriormente, optámos por definir que uma combinação metodológica de métodos mistos seria uma forma válida e científica de recolher dados ao longo das diferentes fases de investigação, distinguindo as abordagens que adotámos. De facto, devido à necessidade de combinar um olhar a nível macro (modelo de proteção social)

⁵⁶ Significa que o investigador pode ter de optar por utilizar dois métodos de forma a recolher informação simultaneamente, dado não conseguir desdobrar-se em vários sítios ao mesmo tempo, ou porque considera que apenas um método não é suficiente para responder às suas questões.

⁵⁷ Se por um lado a pesquisa quantitativa possibilita analisar as estruturas, por outro lado a pesquisa qualitativa permite o aprofundamento de conhecimento.

até um nível mais micro (intervenção do Serviço Social), a combinação de métodos sustentou-se nas técnicas de recolha e tratamento de dados que servem como meio para obtenção de resultados de acordo com os nossos objetivos.

Para Flick (2009), a triangulação entre o qualitativo e o quantitativo é possível a diversos níveis da pesquisa. O que importa para o autor, é que o investigador consiga adequar a sua opção metodológica às questões de investigação definidas inicialmente: “Whether or not the methods are used at the same time or one after the other is less relevant compared to when they are seen as equal in their role in the project” (Flick, 2009:27). Segundo esta proposta é possível que perante o mesmo caso se apliquem entrevistas e inquéritos para a recolha de dados a um mesmo sujeito da amostra permitindo analisar o seu conteúdo num e a frequência noutro. A forma como os dados foram recolhidos e analisados⁵⁸ pretendem o que Flick (2009) apresenta como “*linking qualitative and quantitative results*” e que nos sugere no mesmo projeto, ou até em diferentes projetos, que os dados possam ser combinados de modo a obter conhecimento sobre o objeto da pesquisa e validar a mesma ou diferentes abordagens. Desta forma, os resultados podem convergir e confirmar as preposições reforçando conclusões, ou até centrar-se em diferentes questões, complementando o seu enquadramento geral. Há ainda uma terceira hipótese em que os resultados podem ser divergentes ou contraditórios (Flick, 2009:30).

The third case (and maybe the second) needs a theoretical interpretation or explanation of the divergence and contradictions. Combining both approaches in the third case (and maybe the second) offers both valid findings and their limits. For a greater discussion on the problematic notion of validation through different methodologies, consult the literature on triangulation (Flick 1992, 2007 *apud* Flick, 2009:30).

Considerando a obra de Flick (2009) existem vários autores⁵⁹ que relacionaram uma metodologia de abordagens mistas (qualitativa e quantitativa):

The terms already show that different claims are made with these approaches. Mixed-methodology approaches are interested in a pragmatic combination of qualitative and quantitative research. This shall end the paradigm wars of earlier times. (...) From a methodological point of view, a paradigmatic foundation of mixed-methodologies research is the aim. Using the concept of paradigms in this context, however, shows that the authors start from two closed approaches,

⁵⁸ Ver ponto 4 relativamente às técnicas de recolha e tratamento de dados.

⁵⁹ Alguns dos autores utilizados como exemplo na obra de Flick (2009) sobre a “mixed-methodology” são Bryman (1992); Tashakkori e Teddlie (2003); Kelle e Erzberger (2004) e Flick (2007).

which can be differentiated, combined, or rejected, without reflecting the concrete methodological problems of combining them (Flick, 2009:32)

Sobre esta questão o autor apresenta a proposta de Tashakkori e Teddlie (2003), que considera que se devem incorporar múltiplas abordagens em todas as fases de um estudo, transformando os seus resultados e a sua análise numa outra abordagem (Tashakkori e Teddlie *apud* Flick, 2009:32).

Reforçamos a ideia de que o objetivo desta tese não é, todavia, generalizar resultados ou fechar conclusões, mas aumentar o conhecimento sobre um fenómeno ou uma realidade social abrindo pistas para perspetivas de investigação futura. (Vilelas, 2009). O questionamento de natureza indutiva parte do particular para o geral, procurando através de uma análise específica apresentar generalizações; por sua vez o questionamento de natureza dedutiva centra-se no geral em direção ao mais específico. Ambos estimulam o processo de investigação, embora sejam abordagens diferentes, mas que nesta investigação se complementam para a compreensão teórica e empírica do tema (Hill e Hill, 2000; Babbie, 2012).

A descrição da realidade social e a comparação ou correlação com outros aspetos que compõem essa realidade conforme se projetou pelos objetivos de investigação (Quadro III.1).

Quadro III.1 – Objetivos gerais da investigação

Objetivo Geral
- Sistematizar e analisar o(s) modelo(s) de proteção social implementados no período de crise económica e financeira, entre 2008 e 2014, à luz do quadro teórico, metodológico e ético do Serviço Social contemporâneo, elaborando uma matriz de suporte aos programas de ação social.
Objetivos Específicos
- Contextualizar as dimensões políticas e sociais do sistema de proteção social em Portugal, no quadro do Modelo Social Europeu;
- Caracterizar modelos de proteção social na sociedade portuguesa implementados no período ente 2008 e 2014;
- Analisar e interpretar as medidas de austeridade aplicadas e as suas consequências e efeitos na ação social;
- Identificar no quadro teórico-metodológico e ético-político do Serviço Social, dimensões de reconfiguração estratégica das políticas públicas de proteção social, nomeadamente nas dinâmicas da ação social;
- Criar indicadores de matriz teórica, ética e científica em Serviço Social que incorporem o modelo de proteção social em tempos de austeridade.

Fonte: Elaboração Própria

Neste campo privilegia-se uma ponderada e correta seleção dos métodos e teorias utilizados sobre o seu objeto como processo da produção de conhecimento. Segundo a proposta de Popay e Williams (1998), sobre os temas emergentes na pesquisa qualitativa em Serviço Social, estes permitem estabelecer categorias que remetem para a sua escolha, embora esta possa ser combinada com outros métodos.

Some of these studies are what Popay and Williams call a difference model, i.e. stand-alone qualitative studies; others are combined with quantitative methods as part of an ‘enhancement’ model that is they compensate for some of the deficits of pure quantitative studies (Shaw e Gould, 2001:40).

Importa salientar que seja qual for a opção metodológica, a investigação apoia a identificação de necessidades e organização de planos de ação, melhorando as respostas sociais com suporte a um quadro de referência de acordo com o seu objeto de estudo (Ferreira e Raya Diez, 2015). Shaw e Gould (2001) defendem que a utilização da pesquisa qualitativa tem uma utilidade direta no Serviço Social considerando que esta é uma via para a melhoria de políticas, programas, projetos, serviços e práticas, contribuindo para o seu desenvolvimento.

3 – Universo e Amostra

No processo metodológico a amostragem é essencial para que se possam compreender os “casos” a considerar na investigação, contemplando para o efeito o universo em que se enquadra o total dos casos em estudo (Hill e Hill, 2000). A presente investigação recorre a um método metodológico misto, combinação da abordagem qualitativa e quantitativa, definindo-se um tipo de amostragem intencional não probabilística.

Nesta pesquisa optámos por operacionalizar três técnicas distintas que resultaram numa combinação metodológica para cumprimento dos objetivos, geral e específicos, bem como responder às questões de investigação. A escolha da amostra e do número de casos em estudo seguiu critérios intencionais, selecionando-se por uma amostra teórica intencional⁶⁰ que de segundo Flick (2005) é suportada por uma escolha de casos que se esperam, que de acordo com o seu nível, possam gerar novas ideias com base em critérios previamente estabelecidos em

⁶⁰ “Theoretical sampling is the process of data collection for generating *theory* whereby the analyst jointly collects, codes, and analyzes his data and decides what data to collect next and where to find them, in order to develop his theory as it emerges” (Glaser e Strauss, 2006:45).

função da teoria: “A teoria que se vai desenvolvendo com base no material empírico é o ponto de referência” (Flick, 2005:67).

Em particular neste tipo de amostragem podemos alcançar um número de participantes de acordo com requisitos revelantes para cumprir com os objetivos da investigação. Para Glaser e Strauss (2006) a saturação é um critério que permite limitar o número de casos, no momento em que não aparecem novos dados para incluir na amostra. “The criterion for judging when to stop sampling the different groups pertinent to a category is the category's theoretical saturation. Saturation means that no additional data are being found whereby the sociologist can develop properties of the category” (Glaser e Strauss, 2006:61).

Assim, considerámos como universo da investigação os principais atores sociais (Estado central, autarquias, terceiro setor) no sistema de proteção social português, considerando o período entre 2008 e 2014. Como amostra para as entrevistas⁶¹ selecionámos 21 assistentes sociais e 5 especialistas, complementando o diálogo entre os dados com informações documentais e estatísticas (Figura III.2).

Figura III.2 – Plano de amostragem da investigação

Universo Atores Sociais (Estado central, autarquias, terceiro setor) no sistema de proteção social português entre 2008 e 2014
Amostra 5 Especialistas no domínio da proteção social e/ou titulares de altos cargos políticos 21 Assistentes Sociais com domínio e experiência relevante no período entre 2008-2014 em diferentes áreas de intervenção na área metropolitana de Lisboa
Fontes complementares para a recolha de informação Programas de Governo Programas Nacionais de Ação Social Relatórios do Ministério da Solidariedade e Segurança Social e entidade sob sua tutela direta ou indireta Quadro legal no campo de proteção social Bases de dados internacionais e de institutos públicos nacionais

Fonte: Elaboração própria

⁶¹ No próximo ponto veremos com maior detalhe como foi definida a amostra para cada técnica.

Ao entrarmos no limite do número de casos pela saturação da amostra, cumprimos simultaneamente os requisitos de seleção de sujeitos, proposto por Pujadas (1992 *apud* Hernández Pedreño, 2015): Ter um perfil que caracterize os níveis estruturais do objeto de estudo; selecionar sujeitos com pertinência para o estudo, pelo grau de conhecimento que representam; e a aceitação e disponibilidade para participar na investigação. A amostragem teórica ajuda a combater o constrangimento de não conseguirmos ter acesso a todos os elementos que compõem o universo, não havendo à priori um número de casos definido (Flick, 2005)

A amostra intencional deveria apresentar critérios de heterogeneidade, sendo escolhidos vários indicadores de análise macrossocial e de categorias de análise nas entrevistas, como veremos mais à frente. Para o estudo do universo é definida uma amostra que abrange parte dos casos que compõe o total do universo. “A definição da amostra deverá ser feita em estreita ligação com os objetivos teóricos” (Ferreira, 1987:184), o que poderá não ser representativo consoante o nível em que se incide a recolha de dados empírica e as técnicas de recolha e tratamento de dados a serem aplicadas.

Em número considerou-se que as entrevistas devem ser dirigidas a um número concreto e finito de sujeitos, de acordo com o desenho metodológico da investigação, alcançando a saturação e permitindo uma máxima representatividade do que se pretende estudar e das suas dimensões de análise (Carbonero Muñoz e Caparrós Civera, 2015). A intenção desta amostragem não é partir para generalizações ou inferir resultados estatísticos, mas obter informação rica sobre os dados obtidos de forma válida e rigorosa. Mais do que estabelecer um número determinado de casos sobre os quais se possam inferir resultados, a amostra procura recolher informação que adicione conhecimento através de novos dados nas categorias de análise, chegando à sua saturação quando a informação não fornece novas informações. Hernández Pedreño (2015) sugere alguns aspetos a cumprir neste tipo de amostragem: a) Eixos Estruturais – Procura-se uma heterogeneidade estrutural do objeto de estudo, isto é, considerar uma diversidade de dimensões socioeconómica, temporal e espacial de acordo com as variáveis em análise; b) Representatividade – Esta representatividade não é estatística, mas sim sócio estrutural, ou seja, considerando os elementos dos discursos obtidos assumir padrões de informação que representam características fundamentais do universo através da saturação; e c) Saturação – A saturação da amostra permite fechar o processo de recolha de dados, visto que não se obtém nova informação a acrescentar ao que foi recolhido. Quando se registam todos os

discursos possíveis em relação à problemática de estudo, um discurso adicional torna-se redundante (Montañes 2013 *apud* Hernández Pedreño, 2015).

O ponto de saturação da amostra intencional contribuiu para determinar o número de casos empíricos a incluir na amostra à medida que se representem as características heterogêneas do universo:

We trust that these criteria will also appear to create a more systematic, relevant, impersonal control over data collection than do the preplanned, routinized, arbitrary criteria based on the existing structural limits of everyday group boundaries (Glaser e Strauss, 2006:48).

As características que abrangem este tema conduziram a uma aposta metodológica que recaiu sobre uma abordagem mista. Neste sentido efetuou-se um estudo sobre o objeto empírico, privilegiando a recolha e tratamento de dados que permitisse um raciocínio científico pautado por um procedimento rigoroso orientador de todo o processo de investigação. De acordo com Flick (2005), o processo de investigação centra-se em procedimentos fundamentais de colheita e interpretação de dados, estabelecendo e apresentando resultados no quadro de uma perspetiva processual. É com recurso a esta estratégia metodológica que foi definida, face às questões de investigação, a aplicação da metodologia de investigação respeitando os seus limites e finalidades.

A decisão da escolha dos métodos e técnicas correlacionam-se com as questões ou hipóteses de investigação formuladas. O resultado da formulação das questões de investigação delimita a área de interesse presente em estudo, sob a qual é aplicado o desenho de pesquisa: “É crucial que o campo e a questão da investigação sejam definidos de modo a que se lhes possa responder com os recursos disponíveis e derivar daí um plano de pesquisa sólido” (Flick 2005:50).

4 – Técnicas de recolha e tratamento de dados

4.1 – Análise documental – Sistematização das medidas de proteção social

A análise documental é um processo de revisão e sistematização bibliográfica realizado ao longo de toda a investigação que parte desde o enquadramento teórico e conceptual da temática. Podemos defini-la, suportando-nos nos contributos de Chaumier (1988;1989), como “uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar num estado ulterior, a sua consulta e referência” (Bardin, 2009:47).

Caparrós Civera e Carbonero Muñoz (2015) descrevem-na como o tipo de fontes secundárias que nos aproximam do tema de investigação e que se relaciona com o objeto de estudo. Bardin (2009) faz nos entender que esta informação ganha sentido quando é transformada pelo investigador, passando do texto em bruto (informação primária) para o texto representativo (informação secundária com intervenção do investigador).

Desenvolvemos esta técnica para a seleção de fontes e análise de informação pertinente no âmbito de estudo. Para tal elaboramos uma matriz que permitisse recolher, organizar e sistematizar a informação documental neste âmbito. Com base nessa pesquisa foram definidos os seguintes eixos (Figura III.3).

Figura III.3 – Síntese das fases de análise documental

Fase 1 – Pesquisa e seleção de fontes de informação, excluindo as que não se adequam aos requisitos de fiabilidade, rigor e pertinência científica sobre o tema.

Fase 2 – Leitura compreensiva e reflexiva do material, nomeadamente comparando e avaliando os seus conteúdos e analisar a fundamentação teórica e metodológica das mesmas.

Fase 3 – Elaborar conclusões sobre a informação obtida e os dados recolhidos em função dos objetivos ou necessidades previamente determinadas.

Fonte: Adaptado de Caparrós Civera e Carbonero Muñoz (2015:35-36)

Em particular na fase empírica, a análise intensiva de fontes de referência fidedigna, como programas e planos de governo, programas nacionais de ação social e legislação no domínio da proteção social, maturaram a pesquisa de suporte que deu lugar à consolidação da investigação empírica. “O objetivo da análise documental é a representação condensada da informação, para consulta e armazenamento” (Bardin, 2009:48) sendo relevante este trabalho para complemento a outras técnicas de recolha e tratamento de dados.

Os dados recolhidos encontraram-se sobretudo em formato digital nos domínios web das entidades onde está alojada informação alargada que, para lá de dados brutos, podem incluir relatórios e estudos temáticos nacionais e internacionais. De acordo com os objetivos da investigação importou considerar esta técnica, sendo a seleção dos dados específica e direcionada à relevância do campo empírico, o que permitiu contextualizar e estabelecer comparações e, posteriormente, conclusões.

O contributo de outras teses ou investigações publicadas, em relatórios ou artigos, possibilitaram acompanhar resultados sobre a temática em tese. Procurou-se a consulta do documento original que continha a informação, mesmo que citada em outros trabalhos analisados, para que se enquadrasse no estudo em decurso, evitando o risco de descontextualização teórica ou conceptual. O rigor e seletividade na utilização desta técnica são essenciais a qualquer investigação social.

4.2 – Indicadores socioeconómicos – dados secundários

Como complemento à análise documental e às entrevistas conciliou-se a análise de dados recolhidos através de bases de dados e relatórios estatísticos de entidades oficiais que permitam uma comparação de indicadores socioeconómico e de proteção social. Estes são denominados de dados secundários “Secondary data are the raw data that have already been collected by someone else, either for some general information purpose, such as a government census or another official purpose, or for a specific research project” (Blaikie, 2003:18). A recolha de informação secundária possibilita uma maior abrangência de dados validados que não seria possível através da recolha direta por inquérito, destacando-se a recolha e sistematização de dados de autoridades estatísticas internacionais e nacionais de referência: “Secondary analysis is the analysis of data by researchers who will probably not have been involved in the collection of those data, for purposes that in all likelihood were not envisaged by those responsible for the data collection” (Bryman, 2012:312).

A recolha de dados estatísticos secundários face indicadores macro (socioeconómicos) e meso (das medidas implementadas) realizaram-se com recurso a quatro aspetos delimitativos: a) temporal, que compreende o período entre 2008 e 2014 de modo a compreender a evolução dos indicadores ao longo do período da crise financeira e económica e vigência do programa de austeridade; b) setorial, que considera diferentes categorias consoante o tipo de medidas adotadas no subsistema de ação social e c) territorial, que considera o contexto português como limite espacial da pesquisa. A sua utilização realizou-se com base em procedimentos éticos adotados na presente investigação, respeitando a referência à sua fonte original de recolha e a apresentação fidedigna dos mesmos.

Bryman (2012) destaca vantagens no uso de dados secundários coletados por fontes oficiais, como organizações governamentais, permitindo o acesso a informação válida recolhida de diversas fontes, sem a necessidade de realizar custos adicionais ou eventualmente incomodar com outro questionário os inquiridos que já contribuíram para a base de dados secundários.

Identificámos, assim, vantagens da utilização de dados secundários nesta investigação como: i) o acesso a um vasto conjunto de dados de qualidade poupando tempo e custos; ii) a recolha de dados de fonte fidedigna com procedimentos de amostragem rigorosos com um amplo grau de dispersão geográfica; iii) a análise de dados longitudinal permitindo analisar evoluções e tendências ao longo do tempo de indicadores semelhantes; iv) a análise de grupos e subgrupos de dados em diferentes categorias e conjugação de variáveis; v) a maior disponibilidade para uma análise mais extensiva aos dados dentro dos limites custo-tempo da investigação; e vi) a possibilidade de interpretação e reinterpretação dos dados recolhidos entre as variáveis em estudo, produzindo novos conhecimentos (Bryman, 2012:313-315).

Num total recorremos de 66 indicadores de bases de dados internacionais e nacionais.⁶² Todos os indicadores utilizados foram sistematizados e são apresentados ao longo dos capítulos IV, V e VI para discussão dos resultados em simultâneo com os dados obtidos através da análise semântica das entrevistas e da análise documental.

4.3 – Entrevistas a assistentes sociais e especialistas em proteção social

As entrevistas são uma técnica dominante na prática profissional do Serviço Social, bem como na investigação científica (Scourfield, 2001). Para Carbonero Muñoz e Caparrós Civera (2015) através da técnica de entrevista recolhe-se informação rica, intensiva e global que permite a compreensão sobre temáticas de investigação e os contextos em que se desenrola a ação social ou sobre acontecimentos passados que se podem obter através dos discursos dos entrevistados.

A técnica de entrevista na investigação em Serviço Social permite articular a dimensão científica e técnica, “de cara a afrontar una intervención más sistemática de la acción social, se plantea la estrecha vinculación entre la investigación aplicada y la intervención social” (Carbonero Muñoz e Caparrós Civera, 2015:155). A relação recíproca entre a investigação para as práticas e as práticas como objeto de investigação traduzem-se numa mais-valia para a profissão, embora possa nem sempre ser uma relação verificável no Serviço Social; os assistentes sociais devem promover a pesquisa como instrumento de trabalho tanto no domínio científico como no domínio da intervenção. (Shaw e Gould, 2001).

As a fairly rough and ready generalization, in social work qualitative research, interviews are usually at some level semi-structured, i.e. they use open-ended questions but are guided by a more or less pre-determined purpose and agenda. Nevertheless, there are numerous sub-types of

⁶² Consultar no anexo 1 a tabela de dados estatísticos secundários utilizados por indicador, período de análise e fonte.

qualitative interview which might be employed in social work contexts (Shaw e Gould, 2001:143).

A entrevista semiestruturada foi pertinente nesta investigação, pois permitiu a sua aplicação a vários intervenientes com alguma liberdade de resposta: “A vantagem deste método reside na melhoria da comparabilidade e da estruturação dos dados, pelo uso coerente do guião de entrevista” (Flick 2005:95). Por esta via foi possível recolher diversos contributos e confrontar o seu conteúdo em diálogo com outros dados que permitissem a produção de resultados válidos. Para o efeito, foi aplicado um guião de entrevista pré-definido, mas que permitiu alguma flexibilidade no decorrer da sua execução, adaptando-se às respostas e ritmo do entrevistado. Possibilitou ainda a introdução de questões que não estavam previstas inicialmente, mas que se tornaram pertinentes à medida que a informação era recolhida e que surgiam novos elementos de interesse para a pesquisa (Valles, 2000; Flick, 2005; Cabonero Muñoz e Caparrós Civera, 2015).

A recolha de dados implicou que todos os participantes tivessem conhecimento sobre o intuito da entrevista e que prestassem o seu consentimento sobre as informações partilhadas (Babbie, 2014). A confidencialidade foi importante no processo de investigação relativamente à aplicação das entrevistas semiestruturadas, possibilitando que o investigador tenha um contacto direto com o entrevistado, conhecendo a sua identidade, mas sem a expor na sua apresentação pública dos dados, salvaguardando o seu anonimato.

Quanto à área territorial para definição da amostra, optámos por utilizar a Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS). As NUTS são formas de agrupamentos de territórios em conformidade com a Comissão Europeia, também adotados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE). Os assistentes sociais entrevistados desenvolvem a sua atividade profissional na Área Metropolitana de Lisboa que é classificada como NUTS III pelo INE. A NUTS III agrega dezoito (18) municípios e conta com uma população 2 821 876 habitantes, a mais populacional de acordo com os censos de 2011.

Foram ainda critérios para seleção da amostra que os entrevistados fossem assistentes sociais com experiência relevante na sua área de formação e que estivessem a exercer – ou tivessem exercido - atividade profissional entre 2008 e 2014. Quanto à intervenção, procurámos obter discursos de assistentes sociais com experiência em diferentes de áreas de intervenção social e por natureza institucional: intervenção na administração central; intervenção na administração local; intervenção no terceiro setor.

Foi aplicado um guião de entrevista⁶³ com doze (12) questões, cuja duração média de realização foi de setenta (70) minutos. Este guião aplicou-se durante os meses de janeiro a outubro de 2017, permitindo um espaçamento temporal de reflexão do período de estudo, evitando enviesamentos devido à proximidade do acontecimento e à ausência de dados produzidos que pudessem permitir uma comparação longitudinal. Todas as entrevistas foram anónimas e confidenciais e consentidas em declaração assinada pelos entrevistados, solicitando autorização para a sua gravação e tratamento de dados com fins académicos e científicos.⁶⁴ Para manter a garantia da confidencialidade os códigos de entrevista foram atribuídos aleatoriamente e também pelo software ATLAS.ti 8.2.30, que utilizámos para proceder à análise de conteúdo. Num total utilizámos vinte e uma (21) entrevistas a assistentes sociais com experiência profissional em diversas áreas de intervenção e de diferentes setores.⁶⁵

O guião de entrevista elaborado não poderia condicionar as respostas dos entrevistados ou indicar-lhe uma tendência de opinião (Cabonero Muñoz e Caparrós Civera, 2015), mas pôde ser flexível à necessidade de respostas por parte do investigador. Existiram questões que não tinham sido previamente estabelecidas, mas que ao longo da investigação se revelaram pertinentes para análise.

A maior parte das vezes, os investigadores que conceberam a pesquisa também são quem realiza as entrevistas, pelo que, quando acabam de conceber o guião, já o conhecem perfeitamente e têm-no memorizado. Essa memorização permite seguir o discurso do entrevistado na sua lógica própria sem preocupação com a ordem do questionamento, introduzindo as perguntas de “lembança”, quando oportuno, assemelhando-se a entrevista a uma conversa informal e fluente (Guerra, 2006:53).

Além das entrevistas semiestruturadas a assistentes sociais recorreu-se a entrevistas de profundidade, de carácter não diretivo, dirigidas a especialistas em políticas públicas e sociais, nomeadamente no domínio da proteção social e da ação social e/ou que são, ou foram, titulares de cargo político ou alto cargo público. Estas entrevistas orientaram-se por um guião⁶⁶ menos extenso e com questões menos estruturadas em que os entrevistados puderam responder livremente sobre o assunto que foi sugerido no âmbito das questões de investigação chave para o investigador.

⁶³Guião de Entrevista a assistentes sociais disponível em anexo. Ver anexo 2

⁶⁴Ficha de consentimento a especialistas disponível em anexo. Ver anexo 3

⁶⁵Disponível no anexo 4 a tabela de caracterização dos assistentes sociais entrevistados por código, setor e área de intervenção. Devido à extensão da transcrição das entrevistas optámos por não incluir como anexo sendo que apresentaram um total de 357 páginas.

⁶⁶ Guião de Entrevista a especialistas disponível em anexo. Ver anexo 5

Foram contactados onze (11) especialistas no campo da proteção social. No total responderam positivamente cinco (5) dos contactados a quem realizámos a entrevista. Todos os entrevistados consentiram⁶⁷ a gravação áudio, bem como a divulgação da sua identidade como entrevistado nesta categoria, embora garantindo-se a confidencialidade das respostas e a codificação aleatória.⁶⁸ A seleção da entrevista em profundidade como uma das técnicas de recolha de dados desta investigação considerou-se vantajosa por três aspetos principais: i) permitiu enriquecer o conteúdo em análise pela possibilidade de enriquecimento de novas informações relevantes que os especialistas foram introduzindo; ii) a flexibilidade do guião de entrevista possibilitou enquadrar novas questões que surgiram no decorrer da realização da entrevista; e iii) pudemos comparar os discursos de vários especialistas sobre o tema, relacionando e comparando o conteúdo.

As entrevistas em profundidade são geralmente não estruturadas ou semiestruturadas, permitindo recolher informações de acordo com o tema de investigação, ampliando o conhecimento e perspetivas do entrevistador/investigador e explorando novos pontos de vista e conceções que previamente não estariam contempladas. Optou-se por um guião semiestruturado com algumas questões abertas para a permissividade de respostas não diretivas. De acordo com Haguette (1997) a entrevista é um “processo de interação social entre duas pessoas na qual uma delas, o entrevistador, tem por objetivo a obtenção de informações por parte do outro, o entrevistado” (Haguette 1997:86). Mais do que o fio condutor que orientou as entrevistas, os dados surgem de uma interação entre o investigador e o entrevistado que permitiu, quando necessário, adaptar as questões para maior enriquecimento das informações. Esta opção procurou garantir a compatibilidade dos dados com as questões de investigação e simultaneamente não condicionar o discurso dos entrevistados e os seus pontos de vista. Tanto nas entrevistas a especialistas como nas entrevistas a assistentes sociais procurou-se que o investigador, na qualidade de entrevistador, interviesse com neutralidade não condicionando a resposta do entrevistado.

4.4 – Análise de Conteúdo

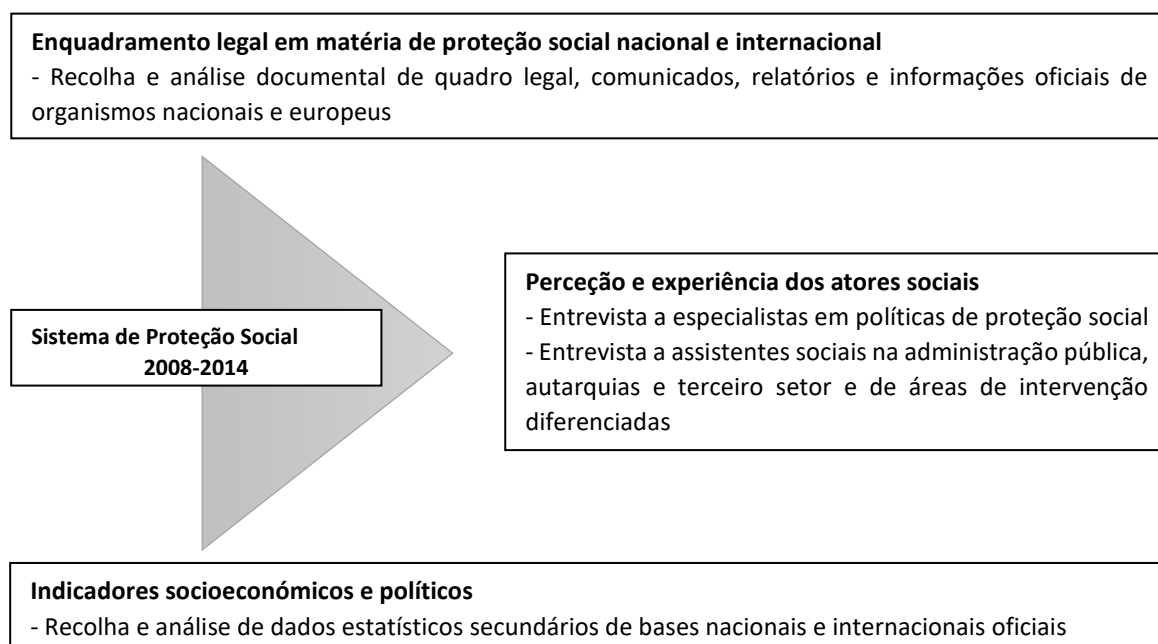
⁶⁷ Ficha de consentimento a especialistas disponível em anexo. Ver anexo 6

⁶⁸ Apresentamos no anexo 6 a lista de especialistas entrevistados por ordem alfabética, que não corresponde à ordem de codificação para garantir a confidencialidade das suas respostas.

Além da triangulação metodológica por via dos métodos mistos, referida anteriormente neste capítulo, Denzin (1989 *apud* Flick, 2005:321) considera que pode existir também uma triangulação dos dados recolhidos pelo investigador e as informações teóricas. Neste caso consideramos que houve uma triangulação metodológica pela combinação da recolha de dados quantitativos de bases estatísticas e de dados qualitativos, pelos dois tipos de entrevistas realizadas e por via da análise documental. Esta triangulação metodológica alia-se a uma triangulação dos dados pela utilização de diferentes fontes de informação para recolha de dados de forma a criar uma estratégia mais sólida.

Considerando a proposta de Denzin (1989), para lá da utilização de diferentes métodos, a recolha de informação a diferentes atores sociais, nomeadamente distinguindo assistentes sociais e especialistas e as diversas fontes de informação a que recorremos por via da análise documental e dos dados secundários estatísticos, conduziram a um processo que pretendeu sustentar e consolidar os procedimentos metodológicos.

Figura III.4 – Triangulação de métodos e dados



Fonte: Elaboração própria

Para proceder à análise de conteúdo das entrevistas, os discursos dos entrevistados foram gravados e transcritos. Para o registo foi utilizado um smartphone que gravou o áudio de todas as entrevistas realizadas mediante autorização prévia dos participantes. A ficha de

consentimento individual permitiu recolher dados de caracterização dos entrevistados assistentes sociais como o setor em que exerce a profissão (Estado central, autarquia ou terceiro setor), o concelho em que intervém dentro da AML, as áreas de intervenção social em que trabalhou entre 2008 e 2014 e dados complementares sobre a formação em Serviço Social, nomeadamente o ano de conclusão e os ciclos de estudo finalizados. Esta ficha foi entregue e assinada por cada um dos entrevistados antes da realização da entrevista, tomando conhecimento da garantia da confidencialidade e anonimato da sua identificação, sendo apenas utilizadas as informações fornecidas para fins académicos no âmbito desta investigação. No início de cada gravação repetimos que todas as informações estavam protegidas por princípios de integridade académica e científica. Também os especialistas entrevistados tiveram acesso a uma ficha de caracterização cujo anonimato não era critério, mas sim a confidencialidade. Assim, podemos apresentar a lista de especialistas que colaboraram na investigação, bem como alguns dos seus aspetos curriculares mais importantes no domínio da proteção social e do Serviço Social.

Seguindo as opções apresentadas por Flick (2005) no âmbito dos vários tipos de transcrição, optámos por seguir a lógica apresentada por Strauss (1987) que remete para a transcrição com rigor do conteúdo que é necessário à investigação, evitando hesitações e outros sinais que são úteis em processos de análise conversacional, mas que podem ser barreiras para uma análise sobre questões sociais. Todavia, foram respeitadas as entoações do discurso e a sua pontuação como fator de atribuição de sentido interpretativo, bem como omitidas todas as informações que pudessem revelar a identificação dos entrevistados.

Quanto à codificação das entrevistas, “a elaboração da teoria implica a formulação de redes de categorias ou de conceitos e das relações entre eles” (Flick, 2005:280). Primeiramente, formulámos o modelo de análise inicial que permitiu compreender a relação entre os grandes conceitos, aqueles que Flick (2005) denomina por “conceitos universais” e que conduziram a formulação de códigos que permitissem categorizar os dados recolhidos. Para que pudesse ser mais fácil, rápida e rigorosa a codificação das entrevistas recorremos ao programa ATLAS.ti - Scientific Software Development GmbH (atual versão em uso ATLAS.ti 8.2.30). No total analisámos seiscentos e trinta e seis (636) citações retiradas da transcrição das vinte e uma entrevistas a assistentes sociais, considerando cento e vinte sete (127) códigos para análise. Estes códigos permitiram criar categorias e subcategorias de análise de informação, cujo

conteúdo partiu do modelo de análise inicial e do discurso dos próprios entrevistados, organizando, interpretando e sistematizando o seu significado à luz da investigação.⁶⁹

Por vezes, resultam centenas de códigos (Strauss e Corbin 1990, p.65). O passo seguinte do processo é categorizar esses códigos, agrupando-os em torno dos fenómenos descobertos nos dados, que sejam particularmente relevantes para a problemática da investigação (Flick, 2005:181).

A escolha da utilização do programa ATLAS.ti incidiu na sua facilidade de utilização e flexibilidade para a pesquisa. Além de apoiar a codificação das entrevistas, a produção de redes conceptuais com base na análise semântica foi uma mais valia para a construção e apresentação dos resultados. Várias vezes optámos por exportar os dados de forma a poder filtrar a pesquisa de dados a vários níveis. Outra das vantagens na utilização deste programa foi a sua compatibilidade para a extração dos dados, por exemplo em tabelas, utilizando o Excel2016, ou para imagens – nos casos das redes conceptuais de códigos - em formato PNG.

Salientamos, ainda, que os programas de análise de dados qualitativos (QDA) “*não fazem* análise qualitativa, por si próprios, ou de uma forma *automática*, como o SPSS faz uma operação estatística ou uma análise factorial” (Flick, 2005:254). As instruções de codificação são da responsabilidade do investigador, sendo a gestão dos dados facilitada por estes programas, nomeadamente pela contagem de frequência e localização de palavras, frases ou citações dos entrevistados em segundos.

Como limitações deste método Flick (2005) refere a responsabilidade do investigador em definir e seleccionar com exatidão quais as codificações e relações a considerar dado que,

a codificação aberta pode ser aplicada a todas as passagens de um texto, e as categorias encontradas, que na maior parte dos casos são muito numerosas, ainda podiam elaborar-se mais. As passagens e os casos podiam comparar-se infundavelmente uns com os outros (Flick, 2005:187-188).

Assim, o autor considera relevante o critério de saturação teórica, com base numa amostragem teórica, o fecho dos resultados com base nas prioridades da pesquisa, ou seja, recorremos ao modelo de análise suportado pelas questões de investigação como matriz para a fundamentar a decisão.

⁶⁹ No anexo 5 podemos ter uma perspetiva da articulação entre todas as famílias de códigos que formaram a rede de análise, partindo da elaboração do modelo de análise desenhado inicialmente.

A apresentação dos resultados analisados segue os contributos de Becker (1986 *apud* Flick, 2005) que alerta que os resultados devem visar a compreensão dos leitores e que estes não devem ser comunicáveis no seu “estado puro”, porque os resultados são produzidos através dos dados recolhidos, mas submetidos a procedimentos metodológicos. Assim, optámos por apresentar os dados em três capítulos que sistematizam os resultados obtidos e que surgiram de uma organização reflexiva após o tratamento dos dados obtidos.

5 - Limitações no processo de investigação

Num primeiro momento, a presente investigação partiu de uma conceção exploratória no sentido em que procurou estudar um fenómeno que ainda não possuía uma descrição analítica e sistemática de suporte, sendo a abordagem inicial da investigação uma forma de aproximação com o tema para sua observação e reflexão. Verificámos a ausência de dados disponíveis sobre a temática e a pouca produção teórica existente sobre o tema no âmbito do Serviço Social. Devido à proximidade com o momento em estudo⁷⁰ foi nossa opção aguardar que os dados definitivos de indicadores socioeconómicos referentes a 2014 estivessem apurados e disponíveis para continuação do nosso estudo. Também neste domínio assistimos a um aumento da produção científica sobre os impactos da crise e da austeridade em diversas áreas, mas sem destaque significativo na área do Serviço Social.

Alguns documentos foram de difícil acesso dada a atualização de alguns domínios na internet que remetiam para informações que procurávamos, nomeadamente documentos em domínios internacionais, que já não se encontravam disponíveis. Este processo estendeu o tempo de pesquisa, bem como a validação da informação. Ainda sobre a gestão das referências bibliográficas teria sido uma mais valia a utilização de softwares para o efeito. Consideramos que o programa *Mendeley* poderia ter sido uma escolha segura para organização dos conteúdos, referenciação e gestão dos documentos consultados. Esta opção teria evitado que em 2016 ocorresse uma perda praticamente de todo o conteúdo bibliográfico da tese, o que atrasou o plano de investigação. Informamos, ainda, que a utilização das normas obrigatórias da Escola de Sociologia e Políticas Públicas tem regras de referenciação próprias, que cumulativamente

⁷⁰ A aprovação do projeto foi validada em janeiro de 2015, sendo que os indicadores macrossociais referentes a 2014 ainda não estavam disponíveis, contribuindo para a necessidade de aguardar para uma evolução estruturada do trabalho.

incorporam padrões de outras normas *standard*, o que impossibilitou a utilização de ferramentas automáticas de normalização da bibliografia.

A componente do estudo descritiva permitiu numa fase intermédia recorrer a técnicas, quantitativas e/ou qualitativas para obtenção de informação sobre a caracterização e reconhecimento dos aspetos que englobam um tema, situação ou problema. Foi nossa intenção optar por uma combinação metodológica que permitisse descrever a realidade e estabelecer relações entre variáveis. Procurámos ainda fazer uma análise comparativa na medida em que se estabeleceu pela comparação longitudinal do objeto de estudo e da observação do campo empírico. Optámos por fazer uma comparação baseada nos dados estatísticos secundários pela dificuldade de acesso a outras fontes como por exemplo, assistentes sociais de outros países que pudessem fornecer os mesmos dados através de entrevistas. Mesmo em Portugal, uma das principais dificuldades foi a realização das entrevistas a especialistas e a assistentes sociais.

Inicialmente foram contactados 11 especialistas na área da proteção social de diversas áreas, mas apenas 5 se mostraram disponíveis para colaborar com esta investigação. Os restantes especialistas alegaram falta de disponibilidade ou não deram resposta às solicitações de colaboração. Seria importante ter tido uma maior participação de especialistas no painel, nomeadamente decisores políticos.

A seleção da área geográfica de intervenção dos assistentes sociais entrevistados centrou-se na AML (NUTS III) como principal área populacional em Portugal. Porém, com a atribuição de financiamento poderia ter sido possível considerar outros territórios que permitissem uma visão mais abrangente dos diferentes territórios ao nível nacional. No entanto, essa recolha de dados implicaria custos avultados que a doutoranda não conseguiria suportar, mas que remete para um projeto de investigação futuro.

A partir do segundo semestre de 2016 partimos de um contacto inicial com 30 possíveis entrevistados, tentando manter uma coesão equilibrada entre os diferentes atores (administração pública, autarquias, terceiro setor) e diferentes setores e áreas de intervenção. Alguns dos assistentes sociais contactados, mesmo com garantia de anonimato e confidencialidade, recusaram-se a participar indicando como motivos: a) desconhecimento do tema; b) necessidade de autorização; e c) falta de tempo. Verificaram-se ainda casos de ausência de resposta. Posteriormente foram feitos segundos contactos e contactados outros assistentes sociais que preenchessem os critérios da amostra. Num total foram contactados 42 assistentes sociais, dos quais 25 acederam realizar a entrevista e apenas 21 efetivamente a concretizaram.

Devido ao pouco tempo disponível dos entrevistados e à demora da confirmação das entrevistas, as mesmas realizaram-se entre janeiro e outubro de 2017, o que condicionou a previsão inicial de entrega da tese doutoral até ao final do ano de 2017.

No que se refere ao tratamento dos dados optámos pela utilização de um software de análise de conteúdo que permitisse de forma mais rigorosa e eficiente apoiar a análise dos dados recolhidos através das entrevistas. A escolha inicial do programa foi para a utilização do Maxqda procurando a obtenção de uma licença provisória junto do centro de investigação. A impossibilidade de obter essa licença em tempo útil remeteu para a compra de uma licença do programa ATLAS.ti pela doutoranda em novembro de 2017. A utilização do programa remeteu para um período inicial de aprendizagem de novas ferramentas de suporte à investigação que contribuíram para uma maior qualidade da análise de conteúdo.

CAPÍTULO 4 – ESTRATÉGIAS POLÍTICAS E MEDIDAS DE PROTEÇÃO SOCIAL DURANTE O PERÍODO DE CRISE E AUSTERIDADE (2008-2014)

1 – O Modelo Social Europeu no quadro da crise internacional de 2008

No quadro do Modelo Social Europeu (MSE), sabemos existirem particularidades nos vários modelos de Estado de Bem-estar na Europa. Os princípios de justiça social e coesão comunitária regem a política social europeia, nos quais assenta o MSE, as suas estratégias e os seus objetivos específicos de promoção económica, social e territorial da Europa, e dos seus Estados-membros, encontrando-se atualmente em vigor a Estratégia Europa 2020 (EE2020).

A Comissão Europeia (2010) ao delinear a EE2020 afirmava que os impactos da crise financeira sobre a economia global necessitavam de um plano para o fortalecimento da Europa para um futuro sustentável, inteligente e inclusivo, trabalhado e refletido em conjunto com os seus Estados-membros, assente em cinco grandes objetivos: emprego; investigação e inovação; alterações climáticas e energia; educação; e luta contra a pobreza (Comissão Europeia, 2010).

Para a Comissão, a prioridade imediata reside na identificação das ações necessárias para definir uma estratégia credível de saída da crise, prosseguir a reforma do sistema financeiro, assegurar a consolidação orçamental necessária para um crescimento a longo prazo e reforçar a coordenação no âmbito da União Económica e Monetária. Para obter resultados, será necessária uma governação económica reforçada (Comissão Europeia, 2010:6)

Ainda no âmbito da estratégia, é destacada a necessidade de adaptação económica e social, perante o período de transformação marcado pelos impactos da crise de 2008, visando qualidade de vida das gerações futuras e o fundamento de um “modelo social único da Europa” que permita aliar o emprego, a produtividade e a coesão social. Os objetivos da EE2020, orientam-se por três prioridades, que através de diretrizes aos seus Estados-membros, procuram um maior investimento social e um acompanhamento aos fenómenos que exigem mais atenção face ao risco de desequilíbrios macroeconómicos: a) crescimento inteligente - desenvolver uma economia baseada no conhecimento e na inovação; b) crescimento sustentável - promover uma economia mais eficiente em termos de recursos, mais ecológica e mais competitiva; e c) crescimento inclusivo - favorecer uma economia com níveis elevados de emprego que assegure a coesão económica, social e territorial (Comissão Europeia, 2010).

Entre os cinco grandes objetivos da Estratégia Europa 2020 (Quadro IV.1), a nossa análise irá incidir sobre a prioridade de um crescimento inclusivo, focando em dois aspetos basilares do MSE, a promoção do emprego e a redução da pobreza. Em particular, os Estados-membros definiram metas concretas como contributos para cumprir com os objetivos com a

adoção de Programas Nacionais de Reforma (PNR) que adequaram a aplicação destes objetivos nas suas medidas de política nacionais.

Quadro IV.1 – Os cinco grandes objetivos da Estratégia Europa 2020

Objetivos da Comissão Europeia com a Estratégia Europa 2020
• Aumentar a taxa de emprego da população com idade entre 20 e 64 anos do nível atual de 69 % para, pelo menos, 75 %. • Atingir o objetivo de investir 3 % do PIB em I&D, em especial melhorando as condições do investimento em I&D pelo sector privado, e desenvolver um novo indicador para acompanhar a inovação. • Reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em, pelo menos, 20 % relativamente aos níveis de 1990 ou em 30 %, se as condições o permitirem, aumentar para 20 % a parte das energias renováveis no nosso consumo final de energia e aumentar em 20 % a eficiência energética. • Reduzir a percentagem de jovens que abandonam prematuramente a escola para 10 %, relativamente aos atuais 15 %, e aumentar a percentagem da população com idade entre 30 e 34 anos que completou estudos superiores de 31 % para, pelo menos, 40 %. • Reduzir em 25 % o número de europeus que vivem abaixo dos limiares de pobreza nacionais, o que permitirá tirar da situação de pobreza 20 milhões de pessoas.

Fonte: Adaptado de Comissão Europeia (2010)

Através da recolha dos dados de cada Estado-membro procurámos compreender a evolução de cada país no âmbito da EE2020, centrando-nos em dois dos seus objetivos: i) Aumentar a taxa de emprego da população com idade entre 20 e 64 anos do nível atual de 69 % para, pelo menos, 75 %; e ii) reduzir em 25 % o número de europeus que vivem abaixo dos limiares de pobreza nacionais, o que permitirá tirar da situação de pobreza 20 milhões de pessoas. A análise destes indicadores possibilitou apresentar um retrato dos impactos das estratégias políticas na Europa, nomeadamente em aspetos centrais do MSE, compreendendo os seus efeitos socioeconómicos à luz da EE2020. Perceber o grau de execução e evolução durante o período de crise e austeridade (2008-2014) remeteu-nos para uma observação da eficácia das medidas políticas, nomeadamente no campo do bem-estar social.

Incluímos uma comparação entre os países da União Europeia (UE28) para um retrato mais abrangente da situação europeia, comparando dados de 2008 a 2014.⁷¹ Face aos objetivos da investigação optámos, ainda, por observar a evolução dos indicadores referentes às metas da EE2020 para o crescimento inclusivo nos países que recorreram a programas de austeridade:

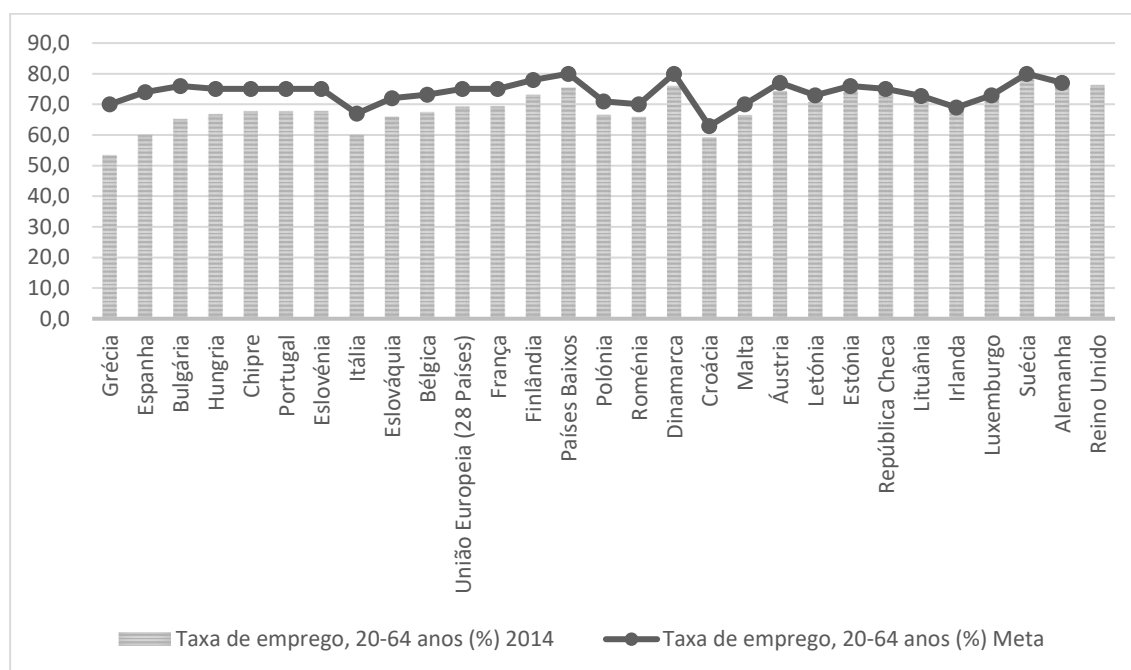
⁷¹ Optámos por incluir o Reino Unido embora no âmbito da EE2020 apenas tenha definido metas iniciais para os objetivos no campo das alterações climáticas e energia.

Grécia, Irlanda, Espanha, Portugal e Chipre. Neste ponto comparámos também a desigualdade na Europa através do Índice de Gini e complementámos a análise com discursos das entrevistas a especialistas e assistentes sociais sobre como MSE em período de crise e austeridade.

1.1 – Promoção do Emprego

No domínio do emprego verifica-se que a União Europeia apresentava uma taxa de emprego de 69,2% em 2014, ficando a 5,8% do seu objetivo para a EE2020 de alcançar 75% da taxa de emprego na população entre os 20 e os 64 anos (Figura IV.1).

Figura IV.1 – Taxa de Emprego na União Europeia em 2014



Fonte: Elaboração própria com dados Eurostat

Se considerarmos a meta de cada Estado-membro para a taxa de emprego a atingir no âmbito da EE2020, verifica-se que os países mais afastados do seu objetivo em 2014 foram a Grécia (-16,7%), Espanha (-14,1%), Bulgária (-10,9%), Hungria (-8,3%), Chipre e Portugal (-7,4%). Podemos observar que com exceção da Irlanda, os países que recorreram ao Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) estão entre os Estados-membros cujo objetivo para a taxa de emprego se encontrava mais distante do seu compromisso.

Destacamos que os países com uma taxa de emprego mais baixa, inferior a 60%, são Grécia (53,3%), Croácia (59,2%) e Espanha e Itália (59,9%). Nestes países encontram-se dois dos cinco países que recorreram ao PAEF (Grécia e Espanha) cuja taxa de emprego em 2014 foi a mais baixa da UE. Também Portugal (67,6%), Chipre (67,6%) e Irlanda (68,1%) tinham, em 2014, uma taxa de emprego inferior à média europeia (69,2%). Assim, verificamos que os países da Europa do Sul, são tendencialmente aqueles que mais se afastaram das suas metas para o cumprimento da EE2020, apresentando também uma baixa taxa de emprego face à média europeia.

Quadro IV.2 – Evolução da taxa de emprego nos países com PAEF (2008-2014)

	Emprego							
	Taxa de emprego, 20-64 anos (%)							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Meta
União Europeia (28 Países)	70,3	69,0	68,6	68,6	68,4	68,4	69,2	75,0
Chipre	76,5	75,3	75,0	73,4	70,2	67,2	67,6	75,0
Espanha	68,5	64,0	62,8	62,0	59,6	58,6	59,9	74,0
Grécia	66,3	65,6	63,8	59,6	55,0	52,9	53,3	70,0
Irlanda	73,5	68,0	65,5	64,6	64,4	66,5	68,1	69,0
Portugal	73,1	71,1	70,3	68,8	66,3	65,4	67,6	75,0

Fonte: Elaboração própria com dados Eurostat

Ao consultarmos os dados anteriores a 2008 disponibilizados pela Eurostat⁷² denotava-se uma tendência de gradual melhoria da taxa de emprego que a partir de 2008-2009 começa a diminuir conforme mencionado anteriormente. Analisando a evolução da taxa de emprego nos países intervencionados pelo PAEF, entre 2008 e 2014, constatamos que nenhum destes países atingiu as suas metas (Quadro IV.2). Houve inclusive um retrocesso progressivo até 2014 destes países relativamente aos dados de 2008, com exceção da Irlanda que em 2013 recupera da tendência negativa da taxa de emprego.

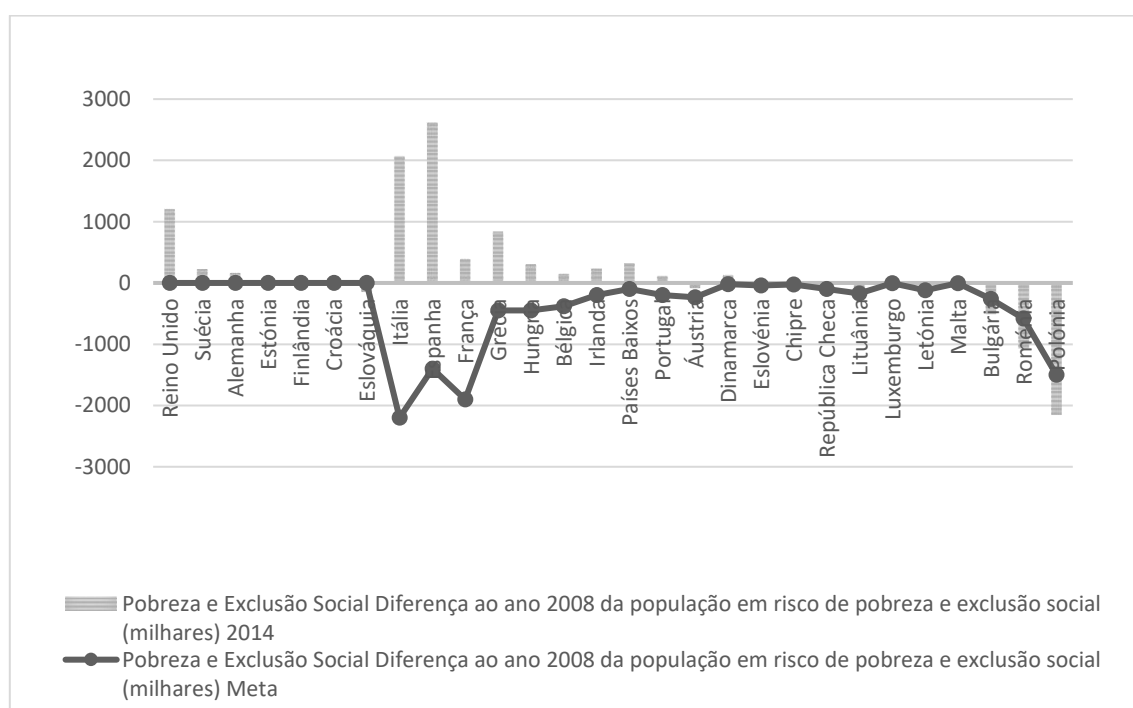
⁷² Os dados anteriores a 2008 e desde 1993 disponibilizados encontram-se disponíveis em:

http://ec.Europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=0&language=en&pcode=t2020_10&tableSelection=1

1.2 – Redução da pobreza

Os indicadores de pobreza remetem para o último objetivo da EE2020: em reduzir 25% do número de pessoas que vivem abaixo do limiar de pobreza e diminuir em vinte milhões o número de pessoas em situação de pobreza na Europa. Com base nos valores de 2008, verificou-se que em 2014 o número de pessoas na Europa em situação de pobreza e exclusão social não se aproximava da meta estabelecida. Na Figura IV.2 optámos por apresentar os dados de 2014 para todos os países, embora conscientes que alguns Estados-membros utilizaram outros critérios, não sendo possível uma comparação exata entre países. Por exemplo, a França utilizou como valor base para este indicador, os dados de 2007 e não de 2008.

Figura IV.2 – Variação de 2008 da população em risco de pobreza e exclusão social (milhares) em 2014



Fonte: Elaboração própria com dados Eurostat

Em 2014, 18 países não cumpriam com as suas metas nacionais para a EE2020, como ainda aumentaram o número de pessoas em situação de pobreza e exclusão social. Entre os países com maior distância das metas destacamos Itália, Espanha, França, Grécia e Hungria. Além dos países que recorreram ao PAEF e que se encontraram mais distantes da sua meta

(Espanha e Grécia), também Irlanda, Portugal e Chipre estão entre os países que mais aumentaram o número de pessoas em situação de pobreza e exclusão social.

Os países com maior variação no aumento de pessoas risco de pobreza e exclusão social em 2014 relativamente a 2008 são: Espanha (2616), Itália (2064), Reino Unido (1202), Grécia (838) e França (389). Ao observarmos este indicador compreendemos que Espanha e Grécia não só se afastaram dos seus objetivos face à EE2020, como apresentam também um maior aumento do número de pessoas em situação de pobreza entre 2008 e 2014. Na sua generalidade, os países da Europa do Sul estão no grupo de países com valores mais distantes das metas propostas, mas também França e Bélgica, com um modelo corporativo, apresentaram valores menos animadores neste indicador.

Podemos verificar que nos países com programas de austeridade, além do não cumprimento das metas, estas afastaram-se consideravelmente do seu objetivo nacional para a EE2020. Progressivamente, entre 2008 e 2014, os Estados-membros que recorreram ao PAEF agravaram os seus resultados para redução da população em risco de pobreza e exclusão social (Quadro IV.3).

Quadro IV.3 – Evolução da variação de 2008 da população em risco de pobreza e exclusão social (milhares) nos países com PAEF (2008-2014)

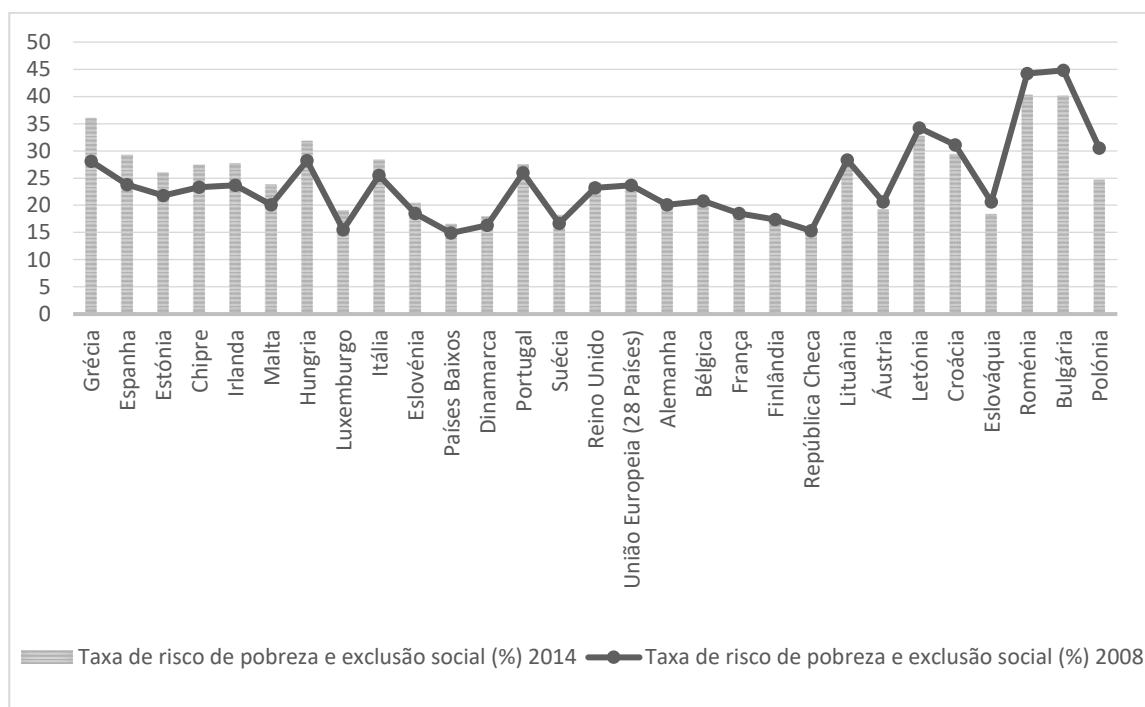
	Redução da pobreza							
	Diferença ao ano 2008 da população em risco de pobreza e exclusão social (milhares)							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Meta
União Europeia (27 Países)	0,0	-1679,0	516,0	3404,0	6320,0	5509,0	4714,0	-20000,0
Chipre	0,0	7,0	21,0	26,0	53,0	59,0	54,0	-27,0
Espanha	0,0	549,0	1243,0	1577,0	1841,0	1844,0	2616,0	-1400,0
Grécia	0,0	-39,0	-15,0	357,0	749,0	857,0	838,0	-450,0
Irlanda	0,0	100,0	171,0	269,0	342,0	327,0	229,0	-200,0
Portugal	0,0	-110,0	-65,0	-157,0	-90,0	121,0	106,0	-200,0

Fonte: Elaboração própria com dados Eurostat

A evolução deste indicador não foi semelhante em todos os países. Espanha, Irlanda, Grécia e Chipre apresentam um aumento do número de pessoas em risco de pobreza e exclusão social, que aumenta desde 2009 até 2013 no caso de Irlanda e Chipre. Espanha agrava acentuadamente a sua situação com uma variação bastante acentuada entre 2013 e 2014. Na Grécia o grande aumento do risco de pobreza e exclusão social ocorre entre 2011 e 2013. Por

seu lado, em Portugal verificaram-se oscilações entre 2008 e 2014, que nos primeiros anos parecia conduzir a uma evolução positiva, mas que em 2013 contrariou a tendência prevista.

Figura IV.3 – Variação de 2008 da taxa de risco de pobreza e exclusão social (%) em 2014



Fonte: Elaboração própria com dados Eurostat

No que se refere à taxa de risco de pobreza e exclusão social (Figura IV.3), os países com um maior aumento deste indicador entre 2008 e 2014 foram Grécia (7,9%), Espanha (5,4%), Estónia (4,2%), Chipre (4,1%) e Irlanda (4%). Entre os cinco países que estão com resultados menos positivos no domínio da pobreza e exclusão social relativamente à diferença entre 2008 e 2014, quatro dos países intervencionados pelo PAEF estão incluídos. Ainda assim, a maior taxa de risco de pobreza e exclusão social em 2014 destaca, com maior percentagem, a Roménia (40,3%), Bulgária (40,1%), Grécia (36%), Letónia (32,7%) e Hungria (31,8%). Embora com uma percentagem inferior a 30%, mas acima dos 25% encontram-se os restantes países que recorreram ao PAEF, destacando-se Espanha (29,2%), Irlanda (27,7%), Portugal (27,5%) e Chipre (27,4%)

Quadro IV.4 – Evolução da taxa de risco de pobreza e exclusão social (%) nos países com PAEF (2008-2014)

	Redução da pobreza						
	Taxa de risco de pobreza e exclusão social (%)						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
União Europeia (27 Países)	23,7	23,3	23,7	24,2	24,7	24,6	24,4
Chipre	23,3	23,5	24,6	24,6	27,1	27,8	27,4
Espanha	23,8	24,7	26,1	26,7	27,2	27,3	29,2
Grécia	28,1	27,6	27,7	31,0	34,6	35,7	36,0
Irlanda	23,7	25,7	27,3	29,4	30,3	29,9	27,7
Portugal	26,0	24,9	25,3	24,4	25,3	27,5	27,5

Fonte: Elaboração própria com dados Eurostat

Houve um aumento da taxa de risco de pobreza e exclusão social nos países com programas de austeridade em 2014 comparativamente a 2008. À semelhança da análise que elaborámos no quadro anterior, também aqui se verificam padrões diferentes nos países em comparação. Portugal conseguiu entre 2009 e 2011 reduzir a taxa de risco de pobreza e exclusão social, bem como a Grécia. Por outro lado, a Irlanda aumentou os valores deste indicador até 2012, iniciando em 2013 um decréscimo do mesmo. O Chipre diminuiu em 0,4% a taxa de risco de pobreza e exclusão social de 2013 para 2014, enquanto a Espanha apresentou um aumento acentuado entre 2008 e 2014.

1.3 – Evolução da desigualdade na Europa

Quanto às desigualdades na União Europeia, verificamos através do Índice de Gini que a União Europeia (UE27), apresentou em 2014 o mesmo valor que em 2008, situando-se no valor 31 do índice (Figura IV.4). Dada a adesão mais tardia da Croácia à União Europeia, apenas em 2011, considerámos a União Europeia (EU27) dada a sua integração posterior.

Recorrendo ao gráfico, observamos que os países que apresentavam maior desigualdade em 2014 eram a Estónia (35,6), Letónia (35,5), Roménia e Lituânia (35,0) e Chipre (34,8). Destacamos que embora os países com maior desigualdade sejam do leste europeu, são os países do sul da Europa que se seguem no que se refere ao índice de desigualdade em 2014, nomeadamente Espanha (34,7), Portugal e Grécia (34,5), Bulgária (34,4) e Itália (32,4).

Figura IV.4 – Índice de Gini na União Europeia (UE27) em 2008 e 2014



Fonte: Elaboração própria com dados Eurostat

Todos os países que recorreram ao PAEF, incluindo a Irlanda (31,1) apresentam índices de desigualdade superiores à média europeia. Comparativamente aos valores de 2008, as maiores diferenças com aumento do índice, isto é, de desigualdade, verificou-se no Chipre (5,8).

Quadro IV.5 – Evolução do Índice de Gini nos países com PAEF (2008-2014)

	Evolução da desigualdade						
	Índice de gini						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
União Europeia (27 Países)	31,0	30,6	30,5	30,8	30,5	30,5	31,0
Chipre	29,0	29,5	30,1	29,2	31,0	32,4	34,8
Espanha	32,4	32,9	33,5	34,0	34,2	33,7	34,7
Grécia	33,4	33,1	32,9	33,5	34,3	34,4	34,5
Irlanda	29,9	28,8	30,7	29,8	30,5	30,7	31,1
Portugal	35,8	35,4	33,7	34,2	34,5	34,2	34,5

Fonte: Elaboração própria com dados Eurostat

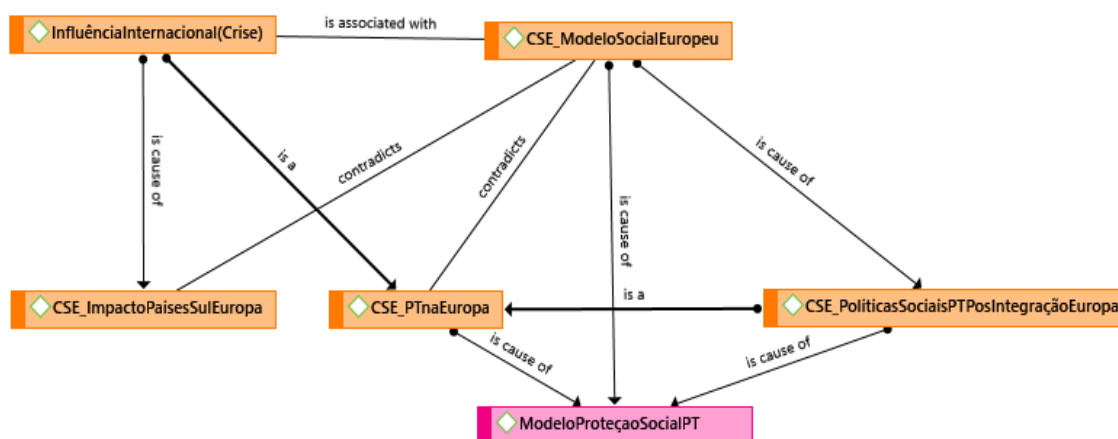
A evolução do Índice de Gini entre 2008 e 2014 nos países que recorreram ao PAEF, com exceção de Portugal, apresentavam maior desigualdade na distribuição dos rendimentos

em 2014 do que em 2008. Consultando dados anteriores a 2008 verificamos que Portugal tem um historial de desigualdade superior aos restantes países em análise, cujo valor mais baixo registado foi em 2010. Os dados demonstram que a austeridade teve um impacto social no cumprimento das metas da EE2020 e na forma como a dimensão social da crise atingiu os países que recorram ao PAEF. Para lá dos dados estatísticos, no ponto seguinte apresentamos as perceções e opiniões dos entrevistados sobre o MSE em período de crise e austeridade.

1.4 – Perceções dos entrevistados sobre o Modelo Social Europeu em período de crise e austeridade

Na análise ao Modelo Social Europeu (MSE), e sobre a sua configuração e contributos para os modelos de proteção social em período de crise e austeridade, contamos com os discursos de 5 entrevistados e apenas 8 dos 21 assistentes sociais entrevistados. Para a maioria dos assistentes sociais quando questionados sobre o MSE e as suas transformações verificou-se o desvio para uma resposta mais centrada na situação de Portugal e no seu contexto político. Na Figura IV.5 apresentamos a relação do Modelo Social com o modelo de proteção social em Portugal, recorrendo à análise semântica das entrevistas realizadas.⁷³

Figura IV.5 – Modelo Social Europeu em contexto de crise socioeconómica



Fonte: Dados produzidos por análise semântica das entrevistas semiestruturadas analisadas no programa ATLAS.ti v.8.2.30.0

⁷³ As redes apresentadas ao longo deste capítulo foram produzidas com recurso às 21 entrevistas a assistentes sociais. As entrevistas aos especialistas não se incluem nos dados das redes, dado que as questões apresentadas não foram rigorosamente iguais.

Para os entrevistados em contextos de crise financeira e socioeconómica, o MSE continua a pautar o modelo de proteção social em Portugal, embora se tenham sentido alterações na evolução destes modelos. A integração de Portugal na Comunidade Europeia, em 1986, a par da assinatura do Ato Único Europeu, contribuiu para a melhoria do sistema de proteção social português, para os seus objetivos, estratégias das políticas e para a avaliação dos seus impactos. O MSE integra princípios de coesão económica e social, dotados de influências internacionais recíprocas, visando a melhoria das políticas sociais.

Estamos influenciados para o bem e para o mal, porque também é verdade que foi pela via da integração na União Europeia que alguns programas chegaram a Portugal e foram contributivos de algumas melhorias no campo da proteção social. (E1)

O Modelo Social Europeu é um modelo e, portanto, não é uma coisa que se mude assim, não muda de um momento para o outro. O Modelo Social Europeu é uma determinada construção conceptual a respeito duma configuração da entre relação capitalismo, mercado, o Estado e a Sociedade, baseado numa grande generosidade das políticas públicas, compreensivas, regendo um grande conjunto de áreas e de domínios, sustentada por um acordo negociado entre as forças sociais, também sustentado por movimentos políticos que encontrou nessas forças, encontraram-se historicamente nessas forças. Portanto, a legitimação para desenvolver esse conjunto de políticas que levaram a um contexto alargado que durou muitos anos de forte crescimento económico e simultaneamente de forte crescimento do bem estar das populações. (E4)

Exemplo desta influência foram os primeiros quadros comunitários que impulsionaram o desenvolvimento da uma série de políticas sociais nos 90 em Portugal. Os contributos da União Europeia produziram impactos que impulsionaram, designadamente, os programas de luta contra a pobreza, os programas de apoio aos emprego e programas no campo da intervenção comunitária.

Estávamos em clara convergência com a Europa e também do ponto de vista económico, mas a tendência desde o 25 de Abril foi de facto uma tendência de aproximação e de construção do nosso sistema muito à imagem daquilo que é típico nos outros países europeus e nós fomos, principalmente a partir dos anos 90, construindo cada vez mais sistemas que estão, são coordenados com as reformas que se passam noutros países da Europa, nomeadamente aqueles que servem de modelo porque o passe de apenas com que as mudanças não possam ser quase nunca mudanças radicais, são mudanças que tenham em conta direitos formados, expectativas das pessoas, etc. (E4)

A análise semântica permite-nos compreender que o MSE tem uma relação de causalidade com as políticas sociais em Portugal desde a sua integração na União Europeia,

mas que em contexto de crise estas se desvinculam do projeto de um modelo de uma Europa socialmente unificada. A influência internacional durante a crise de 2008 pressionou o funcionamento do Modelo Social Europeu e dos países europeus, que reagiram mediante as suas características e a sua tipificação nos modelos de bem-estar (Ferrera, Hemerijck e Rhodes, 2000; Silva, 2002; Sapir, 2006). Essa influência gerou impactos diretos não só nas estruturas políticas, mas também nas concepções sobre os modelos de proteção social, em contradição ao MSE.

A crise foi o pretexto para introduzir alterações significativas no Modelo Social Europeu, em particular nos países mais fragilizados pela crise: A Grécia, Portugal, Espanha, Irlanda, Itália, foram os países obviamente mais afetados pela crise por um lado, e por outro lado aqueles que mais aprofundaram estas clivagens e estas mudanças no sistema de proteção social, que se propagou a um conjunto de áreas desde a redução da proteção no desemprego, a redução dos tempos, a redução das taxas de substituição do rendimento, a redução drástica da contratação coletiva e a perda progressiva de significado e de peso dos modelos de concertação social, para além, obviamente, daquilo que foram as intervenções diretas nos próprios mecanismos diretos de proteção. (E5)

As grandes áreas do Modelo Social Europeu continuaram a estar em vigor, ninguém as contestou formalmente. Depois, obviamente que ao nível dos países houve algumas diferenças. Houve um afastamento de alguns dos princípios, de algumas das diretivas até da União Europeia, sem que nalguns pontos do modelo tenha havido do ponto de vista formal grandes afastamentos. Penso que o modelo continuou, ninguém o alterou formalmente. No entanto em termos da prática em si houve algumas alterações sobretudo ao nível das condições de acesso, das condições de concretização de alguns direitos, de acesso aos direitos do ponto de vista filosófico ético-político. (D17:AS5)

A estratégia adotada pela Europa condicionou a forma como os Estados-membros, nomeadamente os países do sul da Europa sentiram as consequências de uma fragilização de um modelo social perante o contexto de crise financeira e económica, e de políticas de austeridade vivido na União Europeia a partir de 2008. Assim, as estratégias políticas dos Estados-membros e os seus modelos de proteção social ficaram fragilizadas, manifestando implicações no Modelo Social Europeu.

O nosso modelo era um proto forma de Estado-Providência, ou seja, nunca conseguimos consolidar; fomos beber influências francesas, obviamente, mas também algumas anglo-saxónicas, outras nórdicas e, portanto, fizemos um *mix* que eles chamavam que era os modelos de proteção social dos Países do Sul da Europa, que sempre foram mais frágeis e considerados os

países periféricos neste processo de unificação monetária e financeira da Europa. No fundo não é mais que isso; eu não considero que a Europa esteja verdadeiramente unificada e daí também os problemas de austeridade terem ficado tão graves. (D6:AS14)

Eu diria que o Modelo Social Europeu é uma nebulosa quando vista de fora, ou seja, quando comparamos a Europa com o Estados Unidos ou com outros espaços se percebe o que é. Vista de dentro tem mais heterogeneidades. Temos mais variações do que à primeira vista parece, mas há características fundamentais comuns no Modelo Social Europeu e eu julgo que no contexto da crise as respostas vieram acelerar algumas tendências de reforma do Modelo Social Europeu (...) que algumas delas já estavam em curso em vários países e particularmente no sul da Europa. No fundo, foram um fator de pressão para essas reformas e isto é muito notório na questão da evolução das pensões, não em Portugal, que não é um dos países em que a questão é essencial, porque Portugal tinha feito isso, mas quer na Grécia, quer na Itália. Há, digamos, uma intervenção no sentido de reduzir a despesa com pensões. (E3)

A influência internacional da crise de 2008 não provocou uma alteração formal do MSE, embora tenham existido mudanças progressivas na forma como os modelos de proteção social na Europa prosseguiram as suas políticas sociais. Essas transformações refletiram-se num condicionamento entre os diferentes países com modelos de bem-estar social distintos, relativamente às políticas sociais neste período. Para os entrevistados o MSE caracteriza-se pela generosidade e eficácia das políticas sociais em termos de proteção das populações, mas ao longo da crise de 2008 foi-se assistindo a alterações às estratégias de proteção social que não consideraram as questões do MSE como questões prioritárias de resposta à crise.

Enquanto modelo não há crise que o afete, porque é um modelo que existe. As políticas em que assentam o modelo é que sofreram alguns choques, que é uma coisa um bocadinho diferente, mas mesmo assim não é suficiente para produzir uma transformação de fundo porque geralmente essas coisas não mudam assim de repente. (...) Algumas das mudanças que têm vindo a verificar-se, nomeadamente uma certa tendência para a privatização de alguns serviços e de algumas medidas, incluído a segurança social, os estímulos aos seguros privados, portanto, a construção de mínimos sociais que substituam políticas de carácter universalista mais generosas, a sistemática inclusão de políticas e com condição de recursos, etc, etc. (E4)

A estratégia europeia sobretudo quando ela incide na forma como os países têm que desenvolver a política para cumprirem determinados requisitos definidos na Europa, obviamente que essa orientação estratégica em domínios, por exemplo, como o económico, em domínios como os da organização do Estado, obviamente que vão ter implicações naquilo que é a concretização do Modelo Social Europeu em cada um dos países, sobretudo nos países mais afetados pela crise. Agora o que está para além do modelo são orientações sobretudo no campo económico, no campo

da organização do Estado e das funções do Estado com consequências do ponto de vista social. Nós estamos a falar aqui de uma orientação estratégica que vai no sentido de diminuir aquilo que são os direitos dos indivíduos, que do meu ponto de vista é contrário aquilo que é o Modelo Social Europeu definido. (D17:AS5)

Os entrevistados referem ainda a influência que outros modelos de bem-estar social têm sobre o modelo dos países do Sul, nomeadamente porque este teve um surgimento mais tardio no domínio da proteção social, relacionando-os com a intenção da Europa em levar estes países a adotar medidas de austeridade e colocar em causa o projeto do Modelo Social Europeu para uma Europa unificada.

Tudo isso são políticas que começaram em alguns Estados nomeadamente, no caso Europeu no Reino Unido e na Irlanda. Depois, mais tarde, também outros países. Algumas dessas políticas, começaram mais cedo, quer dizer não foi na crise, foi antes. O modelo liberal aliás caracterizava-se muito por isso, por haver uma presença no mercado mais forte do que aquilo que é típico de outros países, de outros submodelos do Modelo Social Europeu, se lhe quiser chamar assim, outras formas que assumiu historicamente e que assume praticamente o Modelo Social Europeu nas diversas áreas, nos diversos países europeus. E, portanto, são processos longos de construção de sistemas de políticas sociais que não mudam de um dia para o outro. (E4)

O que aconteceu com Portugal e os países do Sul relativamente ao modelo de Estado Social foi que primeiro, há três fatores, já foi um modelo de estado social muito tardio face aos modelos de Estado Social do Norte da Europa, segundo a situação financeira dos países do Sul estava muito aquém da situação financeira dos países do Norte, logo é um Estado Social que não é muito promotor da iniciativa, ou muito promotor da evolução ou do equilíbrio das famílias, é um Estado Social mais, se calhar. E depois há também a dimensão de que estes países do Sul têm componentes culturais e do exercício da máquina fiscal completamente diferentes dos países do Norte. (D12:AS20)

Para dois dos especialistas o Modelo Social Europeu encontrava-se abalado, pelo que as medidas em período de crise e que levaram à austeridade tiveram influência a partir da Comissão Europeia, mas não assumidas na estrutura do modelo em si.

A própria União Europeia acabou por se anular relativamente às exigências de algumas outras instituições multilaterais, como é o caso do Banco Mundial e do FMI (...) sempre vimos a União Europeia nesta matéria muito silenciosa. (...) 50 anos depois da constituição da União Europeia é complicado sabendo nós que de facto o primeiro programa de ação social existente na União Europeia é de 1974. Foi preciso chegar a quatro décadas depois a dizer que a Europa não era

suficientemente social, isto porque em 2015 o atual presidente da Comissão Europeia disse que a Europa não era suficientemente social. (E1)

A história da Europa Solidária foi abalada, mas do ponto de vista político e macro, não é? Portanto, sem dúvida nenhuma nós sabemos que há Estados com uma visão de uma coesão europeia, uma coesão solidária europeia não só ao nível dos seus próprios cidadãos (...) mesmo a dimensão social dentro da Comissão Europeia não tem sido um elemento forte desde Durão Barroso. (...) Foi claramente uma alteração relativamente à perspetiva social da Europa e do fortalecimento da dimensão social; a partir daí houve uma quebra que tem vindo a diminuir. Embora haja um discurso e uma retórica da coesão social, na prática nós temos sentido que houve um enfraquecimento assinalável da dimensão europeia na construção europeia que terá naturalmente repercussões no nosso país, embora nos países a questão seja matizada com a ideologia política que está no governo; aí é que se determina de facto. (E2)

Outro especialista entrevistado refere que a intenção na União Europeia ao responder à crise não era abalar o MSE, mas que este foi esquecido na forma como se procurou responder à crise, nomeadamente através da forma como cada Estado-membro adotou e interpretou a mensagem política.

A resposta europeia à crise é dizer, em primeira linha, que é preciso reequilibrar as finanças públicas. Portanto, é preciso construir equilíbrio orçamental; e em segunda linha é preciso segurar a banca. Como é que se faz as duas coisas? Fica um bocadinho na discricionariedade de cada país. O que acontece é que quando se trata de austeridade, um dos sítios onde é mais fácil cortar são os sítios onde há a despesa relevante e onde, digamos, os países consideram que é mais fácil ou há gastos desproporcionados no atual contexto. (...) A União Europeia tem um programa perante a crise que é o de dizer que a resposta adequada é o do saneamento das finanças públicas e o saneamento do sistema bancário. As questões sociais são questões de segunda ordem e da responsabilidade de cada governo e as pressões para o saneamento orçamental para a consolidação do Estado são pressões que resultam como pressões de redução da proteção social e em que claramente a União Europeia tem intervindo junto de vários países com os instrumentos que dispõe. (...) Inevitavelmente repercute-se sempre na defesa de cortes de despesa que podem ser a eliminação de despesas que não eram funcionais ou a eliminação de despesas que eram necessárias. (E3)

As estratégias políticas e a matriz europeia como resposta à crise de 2008, principalmente a partir de 2010, geraram impactos no quadro daqueles que são os princípios do MSE, seguindo uma linha proteção ao sistema financeiro que pouco acautelou os impactos socioeconómicos.

Temos um enquadramento e uma exigência muito mais de um social adaptado ao económico e financeiro. Antes de se ver situações e pessoas e respostas e modelos e políticas, antes de se ver

isso tudo, veem-se lucros e gastos, ou seja, tudo é muito movido e ditado pelo modelo económico e não pelo modelo social. (D11:AS2)

Relativamente ao tipo de modelo de bem-estar social, os modelos com Estados Providência mais desenvolvidos e robustos ao nível da proteção social foram aqueles que conseguiram melhor resistir melhor à crise através de ajustamentos que fizeram nas políticas sociais.

Aquilo que aconteceu foi um aproveitamento das perspetivas mais liberais da situação de crise que se vivia, financeira e económica, para transportar para os sistemas de proteção algo do ónus das razões da crise. Ou seja, muita gente considerou, ou pelo menos tentou passar essa mensagem, de que uma das razões da crise, particularmente na Europa e nos sistemas europeus, tinha a ver com o excesso de generosidade dos sistemas de proteção. (...) No sentido de dizer temos que ter sistemas de proteção social menos generosos, cortar em tudo o quanto são os mecanismos de proteção social, desde os mecanismos mais básicos até aqueles mais complexos, como é por exemplo o caso dos sistemas de pensões, temos de cortar porque essa é a única forma de assegurar que o regime é estável e que conseguimos manter um Estado Social a funcionar. Portanto, a lógica era: termos menos para termos mais. Era a teoria, era a lógica, era o modelo que era apresentado. Obviamente não foi nada disso que aconteceu. A crise foi um pretexto, acabou por ser um pretexto muito grande para que muitos Estados da União Europeia fizessem um ataque consistente e sistemático aquilo que eram realizações, nem falo de direitos; a questão não se trata aqui de direitos, mas que eram realizações óbvias dos sistemas de proteção social na Europa e que era de alguma maneira o pilar daquilo a que se convencionou a chamar Modelo Social Europeu. (E5)

A crise serviu como mote para iniciar uma reformulação de estratégias políticas com repercussões no domínio do MSE, nomeadamente nos sistemas de proteção social dos países com um modelo da Europa do Sul. Observámos tendências de reformas políticas que não alteraram formalmente a estrutura do MSE, mas que o levaram a evoluir de outra forma. Constatámos também que houve uma influência da crise financeira de 2008 naquele que era o MSE, particularmente em Portugal, associado à sua tipologia de modelo de bem-estar, bem como a fenómenos inerentes da globalização e dos novos riscos sociais.

2 – Influência nas estratégias de proteção social em Portugal

Quanto às estratégias de proteção social implementadas durante o período do programa de austeridade em Portugal, nomeadamente entre 2011 e 2014, realizámos uma primeira análise às categorias cujos discursos faziam uma descrição ou avaliação do modelo de proteção social

durante o PAEF. Ao elaborar esta rede conseguimos, ainda, incluir a relação entre a influência internacional e as estratégias políticas do XVIII Governo e do XIX Governo de Portugal.

Figura IV.6 – Modelo proteção social português durante o período de austeridade



Fonte: Dados produzidos por análise semântica das entrevistas semiestruturadas analisadas no programa ATLAS.ti v.8.2.30.0

Importa referir que quando realizámos as entrevistas procurámos compreender a influência das estratégias internacionais e nacionais no domínio das políticas de proteção social durante o período de austeridade. Deste modo, verificámos que embora formalmente o PAEF tenha sido assinado em maio de 2011 e conduzido a partir de junho de 2011 pelo XIX Governo, há nas entrevistas discursos que atribuem também ao Governo anterior medidas de austeridade na proteção social em Portugal, nomeadamente a partir de 2010.

2.1 – A influência internacional nas estratégias dos Estados-Membros

Em 2008, a preocupação da União Europeia centrou-se em evitar o colapso dos sistemas financeiros da Zona Euro, apresentando um plano de relançamento da economia europeia e impulso ao emprego, que visava um crescimento económico sustentável (Quadro IV.6). Nestas conclusões é reconhecido pelo Conselho Europeu (2008) que para que as medidas do plano de relançamento fossem concretizadas, o défice dos Estados-membros aumentaria

temporariamente, regredindo posteriormente ao ritmo da recuperação económica. Para os Estados-membros era indicado que fomentassem medidas de apoio à procura para o equilíbrio económico.

Quadro IV.6 – Sumário do plano de Plano de Relançamento da Economia Europeia

Características para o Plano de Relançamento da Economia Europeia:

- a) Conduzir uma resposta coordenada da União Europeia à crise económica e à crise dos mercados financeiros.
- b) Medidas a Curto-prazo: Atuar sobre os sintomas da crise, protegendo os empregos e o poder de compra
- c) Medidas a Longo-Prazo: Investir na recuperação e prosperidade europeia e apostar no combate às alterações climáticas.
- b) Cada Estado-Membro deve determinar medidas e iniciativas prioritárias para ajustamento das suas economias aos desafios da crise.
- d) O plano assenta no total de cerca de 1,5% do PIB da União Europeia

Orientações para o Plano de Relançamento da Economia Europeia:

União Europeia	- Aumentar as intervenções do Banco Europeu de Investimento, num valor de 30 mil milhões de euros em 2009/2010, especialmente em benefício das pequenas e médias empresas, para o sector das energias renováveis e para os transportes limpos. - Simplificar os procedimentos e implementação dos programas financiados pelo Fundos Coesão, pelos Fundos Estruturais ou pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural, reforçando os investimentos em matéria de infraestruturas e de eficiência energética. - Reforçar investimentos nos setores das energias para equilíbrio territorial. - Lançamento de medidas suplementares do Fundo Social Europeu para apoiar o emprego, nomeadamente em benefício das camadas mais vulneráveis da população, dando especial atenção às empresas mais pequenas reduzindo os custos não salariais do trabalho. - Aceleração dos procedimentos mobilização do Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização, a favor do emprego nos sectores-chave da economia europeia. - Possibilidade de os Estados-membros aplicarem taxas reduzidas de IVA em certos sectores: o Conselho Europeu solicita ao Conselho ECOFIN que resolva esta questão antes de março de 2009. - Franquia temporária de dois anos para além do limiar "de mínimos" em matéria de ajudas estatais num montante máximo de 500 000 milhões euros e a adaptação do quadro necessário para reforçar o apoio às empresas, em especial às PME, bem como a plena execução do plano de ação para uma "Lei das Pequenas Empresas". - Reduzir de 87 para 30 dias a duração do processo de adjudicação no âmbito dos procedimentos mais utilizados para projetos públicos de grande envergadura. - Prossecução de uma redução geral e significativa dos encargos administrativos que pesam sobre as empresas.
Cada Estado-Membro	- Medidas de apoio à procura céleres e orientadas para um efeito imediato, orientando-se para os setores mais afetados; - Aumento da despesa pública, de reduções judiciosas da pressão fiscal, da redução dos encargos sociais, de auxílios a determinadas categorias de empresas ou de ajudas diretas às famílias, especialmente às mais vulneráveis;

- Medidas no quadro da Estratégia de Lisboa para o maior financiamento do investimento e das infraestruturas, o aumento da competitividade das empresas, um maior apoio às PME, e a promoção do emprego, da inovação, da investigação e desenvolvimento, bem como da educação e formação.

Fonte: Adaptado do *press realese* de 26 de novembro de 2008 e às Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de 12 de dezembro de 2008 (Conselho Europeu, 2008)

Os especialistas entrevistados também alertam para uma estratégia inicial da União Europeia que reforçava a proteção social como resposta aos efeitos da crise.

Foi o Conselho Europeu que tomou decisões diferentes. Assim, as primeiras decisões do Conselho Europeu foram recomendar aos países a seguir à crise, o lançamento dos estabilizadores automáticos, e, portanto, vamos reforçar aqui o esforço social do Estado para evitar que a crise que começou por ser financeira, se torne numa gravíssima crise social e numa grave crise do sistema. (E4)

Nos momentos iniciais da crise a orientação da Comissão Europeia foi de investimento público, investimento público, investimento público que era a forma de responder aquilo que era a crise emergente e aos primeiros sinais que apareciam. (E5)

A estratégia de recuperação da Europa face à crise financeira e económica, foi considerada como fundamental pelo Conselho Europeu (2009) - a 19 e 20 de março de 2009 - que procurou reforçar a regulamentação e supervisões do setor financeiro da União Europeia. A par destas questões a área da energia foi um tema central em debate, visando minimizar os impactos sobre os recursos e apostando em medidas para a inovação. Não obstante, o Conselho Europeu não adiantou grandes medidas ou decisões no domínio da atuação face à proteção dos cidadãos sobre os efeitos da crise. Na sua avaliação reforçou a ideia em “voltar a pôr a economia real no bom caminho” no que se referia à execução do Plano de Relançamento da Economia Europeia, indicando que seria necessário esperar até que os efeitos positivos se fizessem sentir. Outro aspeto destacado foi que para a solidez das finanças públicas, os Estados-membros deveriam centrar-se com celeridade nos objetivos orçamentais a médio prazo, nomeadamente tirando “pleno partido da Estratégia de Lisboa renovada para o Crescimento e o Emprego”, referindo preocupações com o aumento desemprego e as suas consequências negativas com vista ao estímulo de medidas neste domínio (Conselho Europeu, 29 de abril de 2009).

Em dezembro de 2009 entra em vigor o Tratado de Lisboa e o Conselho Europeu reconhece sinais de estabilização económica e o aumento da confiança no decorrer das estratégias implementadas com Plano de Relançamento da Economia Europeia. Sublinhou-se

ainda que seria necessário contemplar estratégias mais alargadas de saída orçamental, reduzindo os regimes de apoio financeiro (Conselho Europeu, 11 de dezembro de 2009). Deste encontro sai uma orientação geral sobre um pacote de medidas de supervisão e atuação financeira em situação de emergência.

No início de 2010, com o agravamento da situação na Grécia, verificamos um posicionamento europeu que remetia para exigências no domínio da redução do défice associado ao rigoroso cumprimento de medidas de contenção orçamental (Declarações dos Chefes de Estados 11 de fevereiro e 25 de março de 2010).

Quadro IV.7 – Mecanismos temporários: FEEF e MEEF

Instrumentos para ajuda financeira urgente aos Estados-membros em caso de dificuldades financeiras e/ou sujeitos a forte pressão dos mercados.	
Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF)	- Apoio financeiro que assume a forma de um empréstimo ou de uma linha de crédito concedido ao Estado-membro em causa, cujo montante do capital dos empréstimos ou das linhas de crédito deve ser limitado à margem disponível até ao limite máximo dos recursos próprios para dotações de pagamento. - Imposição de condições estritas em matéria de política económica em caso de recurso a este mecanismo, visando preservar a sustentabilidade de cada Estado-Membro e recuperar a sua capacidade de se financiar nos mercados. - Verificação regular pela Comissão se a política económica do Estado-Membro apoiado financeiramente respeita e cumpre o respetivo programa de ajustamento e com as condições fixadas.
Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF)	- Organismo intergovernamental – sociedade anónima - com sede no Luxemburgo - Visa assegurar a estabilidade da zona euro e ajudar os países do grupo em dificuldades ou desequilíbrio financeiro. - Providencia financiamento aos Estados-membros que assinem um memorando de entendimento com a Comissão Europeia com medidas fixadas e sujeitas a fiscalização regular.

Fonte: Adaptado do regulamento (UE) n. 407/2010 e dos Estatutos do FEEF (2010)

Em meados de 2010 foi criado o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF) e o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF) com o regulamento (UE) n. 407/2010. Esta iniciativa foi retrato das preocupações dos agentes financeiros e económicos, nomeadamente dos investidores, que temiam pelo incumprimento das obrigações financeiras de alguns países. O FEEF e o MEEF implementaram medidas que procuravam inverter a insegurança perante a dívida (Grauwe, 2011). Ou seja, se os Estados-membros poderiam de

acordo com artigo 122º do Tratado ter a possibilidade de ajuda financeira da União Europeia, face ao contexto de crise e as dificuldades sentidas, tornou-se necessário para o Conselho Europeu estabelecer mecanismos que salvaguardassem a estabilidade financeira. Por exemplo, a Grécia obteve financiamento externo antes do FEEF através de acordos bilaterais, enquanto Irlanda e Portugal já recorreram ao FEEF como fundo do empréstimo contraído no quadro do PAEF. Estes mecanismos foram de carácter temporário, pois como veremos foram substituídos em 2012 pelo Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE).

O Conselho Europeu, em outubro de 2010, sensibilizou os Estados-membros para a necessidade de acelerar a adoção de medidas no quadro de uma disciplina orçamental supervisionada para o fortalecimento económico da União Europeia, aprovando o relatório do Grupo de Missão sobre a Governação Económica. Como resultado procurava-se por um lado fortalecer a União Económica Monetária por via do emprego, da competitividade e do desenvolvimento sustentável (Conselho Europeu, 29 de outubro de 2010). Estas conclusões reforçam em dezembro de 2010 a alteração dos mecanismos no domínio da estabilidade financeira criando o MEE em substituição dos mecanismos temporários FEEF e MEEF (Conselho Europeu, 17 de dezembro de 2010).

Os especialistas entrevistados também destacam esta alteração na estratégia da União Europeia como resposta às exigências económicas da crise, como estando voltadas para um regime orçamental de proteção ao sistema financeiro.

Não fomos nós que dissemos, foi o próprio Conselho e depois o Conselho mudou. Quando os bancos começaram a dizer que “atenção, porque o sistema financeiro está-se a ressentir”, os governos da Europa acharam que era mais importante salvar o sistema financeiro do que assegurar a qualidade de vida às pessoas e preservar o emprego e a proteção social. E, portanto, foram também medidas tomadas pelo Conselho Europeu e o reforço dos critérios de participação no euro, o reforço da vigilância, a imposição de medidas e de sanções aos países. (E4)

Depois, a seguir, foi exatamente o contrário, o investimento público é péssimo. Toca a cortar em tudo o que são aspetos não essenciais da vida das sociedades e em particular nos sistemas de proteção, na saúde, na educação, na proteção social de estrito acesso. Portanto, estamos num patamar em que esse período da troika, chamemos-lhe assim, período do ajustamento, foi um período que resulta por um lado de circunstâncias locais, políticas, esteticismo político, entendimento eventualmente por parte do PSD de que provocando uma crise isso viria a beneficiá-lo eleitoralmente, coisa que veio a verificar-se, internamente por razões que têm a ver com isso. Por outro lado, por razões que têm a ver com uma posição errática da Comissão Europeia relativamente a isto. (E5)

À luz da nossa análise documental assinalamos aqui uma mudança de estratégia europeia que passa pela aplicação de medidas mais centradas na supervisão e no cumprimento de compromissos financeiros dos Estados-membros da União Europeia. Como vemos, o Pacto para o euro em vigor desde março de 2011 já abria o caminho para o MEE.

O Pacto para o Euro estabeleceu diretrizes que remetiam para um quadro europeu de sujeição às suas medidas e à fiscalização da União Europeia sobre os Estados-membros. As suas medidas que visavam o fomento da competitividade europeia, remetendo cada país como contribuidor dos seus objetivos na Zona do euro, incluindo orientações específicas sobre os procedimentos que deveriam ser adotados. Porém, a definição das metas de cada Estado seria definida a nível nacional.

Tem tudo a ver com uma questão ideológica que ao nível económico houve aqui uma grande proteção das empresas, de facto, para garantir postos de trabalho. A verdade é que isso não aconteceu. Houve aqui também apoios do Estado na economia para que a economia pudesse gerar riqueza. A verdade é que os indicadores até diziam que estávamos num período em que os indicadores económicos até estavam a melhorar, mas houve claramente uma priorização, em meu entender, que não contribuiu para esta dimensão do domínio da pessoa. (D1:AS1).

Assim, verificamos que a tendência observada em 2010 de uma linha europeia mais centrada nos mecanismos de supervisão dos mercados financeiros que nos impactos socioeconómicos da crise, progressivamente, foram ganhando forma no quadro de um mecanismo europeu (Quadro IV.8).

Quadro IV.8 – Sumário dos objetivos do Pacto para o Euro (11 de março de 2011)

Diretrizes do Pacto Orçamental para os Estados-Membros:

- a) Estar em consonância com a governação económica existente na UE (Estratégia Europa 2020, Semestre Europeu, Orientações Integradas, Pacto de Estabilidade e Crescimento e novo quadro da supervisão macroeconómica.), implicando medidas além das já acordadas e sujeitas ao quadro de supervisão regular e forte fiscalização do seu cumprimento;
- b) Promover uma ação focalizada e orientada para áreas políticas prioritárias essenciais para fomentar a competitividade e a convergência;
- c) Assumir compromissos nacionais concretos, tendo em conta as melhores práticas e os marcos de referência em função dos melhores desempenhos na Europa e em relação a outros parceiros estratégicos;
- d) Estar empenhados na realização do mercado único, que é fundamental para reforçar a competitividade na UE e na área do euro.

Fomentar a competitividade	- Progressos avaliados pela evolução salarial e produtividade e necessidades de ajustamento face à competitividade. - Os aumentos importantes e sustentados podem conduzir à erosão da competitividade, a qual deve ser fomentada em todos os países. - Ponderação de adoção de instrumentos que permitam assegurar um crescimento equilibrado e generalizado através de iniciativas comuns para fomentar a produtividade nas regiões menos desenvolvidas.
Fomentar o emprego	- O mercado de trabalho encarado como essencial para a competitividade, avaliado pelos progressos com base em indicadores específicos: taxa de desemprego juvenil, taxa de desemprego de longa duração e taxa de participação no mercado de trabalho. - Os países devem optar por medidas que fomentem a competitividade, incidindo nas reformas do mercado de trabalho para promover a “flexigurança”; aprendizagem ao longo da vida; redução impostos sobre o trabalho, mantendo as receitas fiscais globais;
Dar um maior contributo para sustentabilidade das finanças públicas	- Sustentabilidade das pensões, cuidados de saúde e prestações sociais, avaliadas com base em indicadores do défice de sustentabilidade, através dos níveis de dívida, as políticas em vigor e fatores demográficos. - No âmbito das pensões, exemplifica-se a possibilidade de reforma pela esperança de vida ou antecipada e incentivos orientados para a contratação de trabalhadores mais velhos. - Estas medidas devem ser adotadas pelos Estados-membros sob forma de instrumento jurídico nacional específico com carácter suficientemente vinculativo e duradouro.
Reforçar a estabilidade financeira	- A legislação em matéria de regulação bancária implementada pelos Estados-membros deve respeitar o acervo comunitário, de modo a fortalecer o sector financeiro - Realização de testes de esforço no sector bancário de forma coordenada a nível da União Europeia - Cada Estado membro será acompanhado de perto quanto à dívida privada, bancos, famílias e empresas não financeiras.

Fonte: Adaptado de Pacto para o Euro (Países da Zona Euro, 2011)

Em outubro de 2012, formalizou-se o MEE no seguimento das decisões dos Chefes de Estados ou de Governo dos Estados-membros, a 21 de julho de 2011, para aumento da eficácia dos mecanismos de assistência financeira, por via do estabelecimento de programas de ajustamento macroeconómico (Quadro IV.9).

Quadro IV.9 – Síntese do Tratado do MEE (2012)

Missão do MEE:

Reunir fundos e prestar apoio de estabilidade, sob rigorosa condicionalidade, adequada ao instrumento financeiro escolhido, em benefício de membros do MEE que estejam a ser afetados ou ameaçados por graves problemas de financiamento, se tal for indispensável para salvaguardar a estabilidade financeira da área do euro no seu todo e dos seus Estados-membros (Artigo 3º do Tratado)

Pontos chave do Tratado do MEE:

- Tem por objetivo conceder assistência financeira aos Estados-membros da Zona do euro, através de empréstimos sujeitos a condições acordadas com as entidades financeiras internacionais.
- Funciona em estrita colaboração com o Fundo Monetário Internacional na concessão de apoios e sobre a monitorização e acompanhamento da Comissão Europeia em articulação com o Banco Central Europeu
- Disponibiliza frações separadas de assistência financeira com base num pedido formal, nas suas necessidades de financiamento e no cumprimento das metas estabelecidas no memorando de entendimento.
- Define uma capacidade de financiamento máxima inicial do MEE é fixada em 500 000 milhões de EUR, incluindo o apoio de estabilidade no quadro do FEEF já concedido.

Fonte: Adaptado do Tratado do Mecanismo Europeu de Estabilidade (2012)

Portugal, enquanto país da Zona Euro, foi um dos Estados-membros que sentiu os efeitos das alterações nas dinâmicas políticas europeias. No próximo ponto, como veremos, Portugal ajustou as suas estratégias no domínio da proteção social como resposta à crise económica e financeira, compreendendo a existência de influências que possam ter condicionado ou favorecido determinadas decisões e medidas políticas.

2.2 – Estratégias políticas de proteção social em Portugal em tempo de crise e austeridade

A influência internacional teve uma implicação causal com o modelo de proteção social em período de austeridade segundo com os assistentes sociais entrevistados. Os entrevistados não referem medidas concretas sobre a influência internacional, mas refletem a sua presença como um impacto nas estratégias políticas portuguesas entre 2008 e 2014.

No momento da crise não tivemos, do meu ponto de vista, não tivemos esse respaldo da União Europeia para segurar o modelo que existia em Portugal e que, obviamente, sofreu, e de que maneira, durante esse tempo. (...) A crise começou a ser definida como uma crise financeira, uma crise económica, e daí se passou rapidamente para a necessidade de que era preciso que isso tivesse consequências do ponto de vista das políticas orçamentais. (E1)

Em 2008 quando a crise rebentou a resposta europeia foi uma resposta de lançamento de estabilizadores automáticos. Foi uma resposta de carácter social, digamos assim. Foi uma resposta no sentido de acudir primeiro que tudo às pessoas que iam ser afetadas pela crise. Isto é, reforço das políticas sociais e nomeadamente das políticas de proteção do emprego. Só depois é que vieram as políticas de proteção aos bancos e ainda depois vieram as políticas de austeridade para equilibrar as políticas públicas. E, portanto, para substituir a prioridade dada à qualidade de vida das pessoas por uma prioridade dada ao défice e à sustentação da moeda única e a objetivos de carácter financeiro, portanto, à sustentação dos bancos e do sistema financeiro; e isto não foi igual em todo o lado. (...) A precarização é um fenómeno crescente e mina a solidariedade e as relações em que se baseiam as políticas sociais, mas mesmo nesse quadro a Europa vai ter que responder às políticas, a essas questões do envelhecimento e da competitividade no quadro da globalização; e ainda não se sabe exatamente qual vai ser a resposta a seguir, porque uma coisa são os discursos políticos e outra coisa são depois as medidas práticas. (E4)

Os entrevistados consideram que Portugal estar inserido na União Europeia conduziu o Governo a seguir uma orientação política externa, nomeadamente durante o cumprimento do PAEF. Porém, questiona-se se essas orientações externas correspondiam às características e necessidades da realidade portuguesa, ou se colocariam em causa o seu modelo de proteção social. Mais do que suprir necessidades de ajustamento político, os entrevistados referem que houve uma preocupação em responder às expectativas europeias.

Estamos inseridos numa União Europeia, porque se tem de se responder a determinadas expectativas, como foi caso da *troika*. Eu acho que o grande problema do Governo PSD quando chegou cá a *troika* foi querer resolver o momento e aniquilar completamente o futuro de Portugal. Eles queriam responder no momento: Estamos a pagar a dívida hoje, hoje ficamos sem nada, mas estamos a dar cabo do amanhã de Portugal. Eu não via, se continuássemos nesta lógica, um amanhã. Não via, porque não sabia como é que se ia ultrapassar isto, tendo em conta as estratégias que se estavam a utilizar. (...) Eu acho que se fez [o governo português] o que os outros países estavam à espera que se fizesse. Eu acho que não parou mesmo para ver a realidade, a nossa realidade, se fazia sentido para nós. Eu acho que houve uma maior preocupação em corresponder às expectativas que os de fora tinham de nós e não propriamente ao que nós precisávamos. (D16:AS4).

Portanto, a partir de 2011, de facto, o cenário muda. Muda porque há um governo que quer cumprir aquilo que são as orientações estratégicas da União Europeia. Que volto a dizer: A União Europeia nunca põe em causa o Modelo Social Europeu. Nunca o diz. Nunca o afirma. Mas quando impõe aos países que estão em maiores dificuldades determinados procedimentos e que se atinjam determinadas metas num determinado período de tempo, obviamente que está a pôr

em causa o Modelo Social Europeu, sobretudo quando diz que tem que haver reformas do Estado. Para nós, cidadão comum, fica sempre muito vago quais são as reformas de facto exigidas. Só sabemos que uma delas é diminuir o Estado, diminuir o Estado significa diminuir o número de funcionários públicos, significa diminuir o número de serviços públicos. Portanto, diminuir o número de serviços públicos significa pôr o Modelo Social Europeu em causa. (D17:AS5)

Os assistentes sociais entrevistados na sua maioria partilharam a sua perceção sobre as características do modelo proteção social português durante o período de austeridade (19 em 21). Os dois entrevistados que não responderam diretamente a estas questões abordaram no seu discurso uma caracterização das estratégias políticas dos dois governos. Dos entrevistados que responderam diretamente, a ligação mais robusta sobre as características do modelo de proteção social é com as estratégias implementadas durante o XIX Governo português. A esta segue-se a concordância de uma influência da matriz ideológica assistencial nas políticas de proteção social e o impacto destas nos direitos sociais e nas condições de vida⁷⁴.

O governo, claro que suportado numa maioria na Assembleia que é quem tem o poder para legislar, acaba por diminuir o campo dos direitos, porque ao governo, de facto, nem lhe interessa muito falar em direitos, em direitos sociais. Não lhe interessa muito falar em direitos sociais porque ele não tem essa conceção de direitos sociais na sua matriz ideológica; tem é a ajuda social, não é o direito social. Estamos a falar de coisas que são distintas, não é? A ajuda social é completamente diferente do direito social. É que a ajuda não implica poder-se reclamar judicialmente, juridicamente se não tivermos ajuda, o direito sim. O direito contempla eu poder exigir, do ponto de vista jurídico até, que o direito me seja concedido, enquanto que a ajuda não. (D17:AS5)

O discurso apresentado está em linha com as decisões europeias que analisámos e sistematizámos, nomeadamente entre 2008 e 2014, que nos permitiram com base nos documentos oficiais internacionais, fazer uma leitura das decisões políticas na União Europeia conforme apresentado anteriormente. De acordo com as entrevistas realizadas e com a análise documental identificámos as principais estratégias políticas que caracterizaram o período entre 2008 e 2014. No campo das estratégias políticas, são identificados três momentos no que se refere às mudanças de orientação política no domínio da proteção social (Quadro IV.10).

⁷⁴ Estes aspetos encontram-se mais desenvolvidos no capítulo V.

Quadro IV.10 – Governação no domínio da proteção social em Portugal (2008-2014)

Anos	Governo (Força política)	Estratégias políticas	
2008	XVII Governo (PS) ⁷⁵	Reforço da proteção social	1º momento
2009	XVII Governo (PS) XVIII Governo (PS)	Reforço da proteção social	
2010	XVIII Governo (PS)	Redução da proteção social (PEC I - PEC II - PEC III)	2º momento
2011	XVIII Governo (PS) XIX Governo (PSD/CDS)	Programa de Assistência Económica e Financeira (Memorando com a Troika)	
2012	XIX Governo (PSD/CDS)	Programa de Assistência Económica e Financeira (Memorando com a Troika)	3º momento
2013	XIX Governo (PSD/CDS)	Programa de Assistência Económica e Financeira (Memorando com a Troika)	
2014	XIX Governo (PSD/CDS)	Programa de Assistência Económica e Financeira (Memorando com a Troika)	

Fonte: Elaboração própria com suporte na análise semântica das entrevistas e em Programas e Planos de Governo entre 2008 e 2014

O período entre 2008 e 2010 consistiu numa resposta à crise internacional de reforço à proteção social por parte do Governo Português. Estas medidas procuravam diminuir o efeito da crise no bem-estar, bem como promover um crescimento económico, apostando em políticas de ação social e de emprego (Hespanha, Ferreira e Pacheco, 2013). Este momento é também identificado por alguns dos assistentes sociais entrevistados que consideram ter existido uma preocupação política no que se refere a fortalecer os mecanismos e níveis de proteção social face aos efeitos da crise, procurando atenuá-los.

As estratégias económicas que eu me estava a referir não são estratégias de um desenvolvimento económico das pessoas ou das sociedades. São de um desenvolvimento económico do modelo Europeu que tem uma *décalage* considerável. (...) Com a crise, os decisores políticos tiveram de alguma forma de se adaptar à situação de crise e à necessidade de mais recursos e de mais respostas ao nível também social. Se calhar o que se criou mais foi: criaram-se mais ou diferentes apoios sociais quando o que se deveria ter criado genuinamente seriam mais postos de trabalho. (D10:AS2)

⁷⁵ Do XVII Governo considerámos como marco 2008 dado que é o período abrangido pela crise internacional no qual se delimita o nosso campo empírico, mas indicamos que este vigorou entre 2005 e 2009.

O Partido Socialista ainda assim, e apesar da crise, manteve determinados mecanismos de proteção social; adaptou até alguns em termos de desemprego com a questão do desemprego de longa duração. Lembro-me que definiu algumas medidas também para atacar problemas específicos nomeadamente o problema da natalidade no país e, sobretudo, o problema da natalidade nas famílias pobres, porque nascer mais um filho é um encargo. Portanto, ainda assim no governo Socialista, eu penso que isso terá sido em 2008, ainda houve algumas medidas de proteção social e não houve grandes mudanças do meu ponto de vista; poderei estar errada, não houve grandes mudanças no sentido negativo, de dificultar o acesso, portanto redefinindo critérios de acesso, não tenho ideia disso. Houve quase que uma luta ou uma teimosia para não atender aquilo que eram as chamadas de atenção da Europa. O que é certo é que também houve uma tentativa de não querer que a troika entrasse, porque se sabia que a troika entrando, a exigência ia ser muito maior. (D17:AS5)

Ainda assim manifesta-se que ao longo dos três momentos identificados, desde o surgimento da crise, existiram opções políticas que mesmo antes do período de austeridade traçaram um cenário de priorização do capital financeiro e não do desenvolvimento social. Esta fase marca um momento que em Portugal se começa a assistir, em 2010, de maior rigidez orçamental no campo da proteção social e que se gravou durante o PAEF.

No fundo, é tanto liberalismo económico, tanta mão livre no mercado e depois acabamos por ver os agentes económicos fundamentais, como bancos, a ruir sem uma coordenação do Banco de Portugal, ou seja, advogaram tanto por uma não regulação que acaba por ser excessivo. Lá está, o neoliberalismo muito radical acaba por depois ter resultados que são estas ruínas e também as empresas estarem sem desenvolvimento económico, sem investimento. (...) As mudanças no código do trabalho que nunca perdemos liberdades e direitos que tínhamos alcançado, tudo em nome de uma suposta flexibilidade que vai favorecer o empresário para dinamizar a economia, mas que no fundo o que acabamos por ver é uma desumanização de todas estas políticas e acho que foi a grande diferença foi radicalmente assumirem o empobrecimento, os cortes a austeridade e não a acharem um mal necessário, eu penso que têm todo o gosto e continuam a ter em ter esse tipo de políticas, é mesmo a sua ideologia, no sentido até que Passos Coelho que foi primeiro ministro, advogou sempre uma certa americanização do modelo português, no fundo não advoga pelo Modelo Social Europeu, advoga sim pela lógica mais americana de gestão destas questões. (D6:AS14)

Em primeiro lugar não estávamos, como eu acho que também ainda não estamos, orientados para o que é essencial no social. Temos um enquadramento e uma exigência muito mais de um social adaptado ao económico e financeiro. Antes de se ver situações e pessoas e respostas e modelos e

políticas, antes de se ver isso tudo vê-se lucros e gastos, ou seja, tudo é muito movido e ditado pelo modelo económico e não pelo modelo social. (D11:AS2)

Em 2010 surge uma nova fase, na qual a pressão dos mercados financeiros conduziu a um programa de austeridade iniciado pelo Orçamento de Estado português para 2010, de onde emergiram os PEC, e que culminou com o memorando de entendimento com a *troika*, que desde a sua versão inicial às demais alterações realizadas se refletiu na alteração das dinâmicas de bem-estar e proteção social. (Costa e Caldas, 2013; Ferreira, 2014; Rodrigues e Silva, 2015).

De acordo com os assistentes sociais entrevistados, assistimos entre 2010 e 2011 a uma alteração daquele que, no final de 2008, surgiu como um modelo político de proteção social reforçado como resposta à crise e que deu lugar a um modelo de austeridade de influências neoliberais marcadas.⁷⁶ Esta mudança, ainda durante o XVIII Governo, marcou o início de um duro período no domínio das políticas de proteção social com efeitos no bem-estar social e nas condições de vida das famílias.

Essa seria outra discussão, se continuamos a ter estado social ou não continuamos, mas a verdade é que a estratégia foi uma estratégica ideológica em que se deixou de facto o modelo assistencial protecionista, em meu entender, em certa medida muito rigoroso. No fundo, tirando às pessoas essa capacidade de gerir o seu próprio projeto de vida, porque está tudo à mão e não é bem de gerir o seu projeto de vida, é de lutar para construir um projeto de vida, para um modelo totalmente ao contrário. Se queres sair da situação tens de sair tu, porque o Estado não tem dinheiro e não pode de facto garantir. A verdade é que esta medida de política trouxe efetivamente para as situações das famílias enormes constrangimentos. (D1:AS1)

A partir de 2008 o que acontece é que, por opções de razão política, há aqui outro marco na proteção social que tem a ver com o ano de 2010. No ano de 2010 com a criação da condição de recursos para muitas das prestações sociais que eram atribuídas, incluindo na altura o Rendimento Social de Inserção que veio suceder na altura ao Rendimento Mínimo Garantido, houve aqui um marco do meu ponto de vista dramático (D12:AS20).

Tendencialmente, associa-se como período de austeridade o tempo em que o PAEF esteve em vigor em Portugal (2011-2014), mas encontramos nos documentos referentes ao Programa de Estabilidade e Crescimento medidas que indiciam reduções na despesa social, visando metas

⁷⁶ “Entre as orientações estatais de tipo social ou neoliberal, um outro tipo de intervenção estatal é descortinado quando se experimenta, como no atual momento, um processo de reforma das responsabilidades e funções do Estado onde se conjuga a sua orientação neoliberal, que tem sido predominante, com uma agenda de decomposição do Estado social” (Ferreira, 2014:184).

de consolidação orçamental desde 2010, em consonância com o discurso dos entrevistados. Um dos especialistas destaca que:

Perante a crise, nós tivemos três tipos, três períodos de resposta: Resposta imediata, portanto o Governo de José Sócrates de 2008-2009, foi uma resposta de vamos procurar segurar o emprego e, portanto, para procurar segurar o emprego, a medida foi uma medida de mitigar os impactos; A partir de 2009, digamos assim de 2009 até à troika, de 2009 a 2011, o que nós assistimos são medidas de redução da despesa. De 2011 à saída da troika temos um programa que assenta na ideia, no fundo é preciso fazer doer agora para corrigir a seguir e, portanto, agora entramos numa fase com o atual governo que procura ser uma fase de reversão. Assumindo estas três, no fundo estas quatro fases que é uma reação que levou ao aumento do défice: uma primeira reação de mais proteção; seguida de uma segunda reação de austeridade; uma terceira reação de troika - austeridade violenta; e uma quarta que vimos reversão. O efeito global até hoje tem tido um efeito global que está já visível nos indicadores, portanto é um efeito global de diminuição da proteção. A verdade é que hoje as pessoas em Portugal são menos protegidas, isto na parte que é conhecida, que é no fundo a proteção monetária. (E3)

É ainda referido por outro especialista o impacto do chumbo do PEC IV como um mecanismo de agravamento aos efeitos políticos da crise em Portugal e das medidas de austeridade. Recordamos que o pedido de ajuda externa surgiu como opção política após o PEC IV ter sido recusado pela oposição.

A crise em termos formais e imediatos, independentemente de outras razões como é o caso da situação e das crises financeiras nos Estados Unidos, nós partimos de uma situação concreta em Portugal. A Espanha seguiu um caminho distinto, mas em Portugal o governo caiu porque foi recusado o chamado PEC IV não é? E foi recusado porque quem? Pelos partidos que normalmente associamos à direita, mais Bloco de Esquerda e PCP e, portanto, o governo caiu, não tinha maioria e, portanto, caiu; é um mecanismo democrático a funcionar, mas esta foi a causa próxima. Ou seja, podia eventualmente ter sido possível encontrar uma solução para a saída, a chamada saída da crise que não passasse por um resgate e que não passasse por soluções destas que nos deixaram completamente nas mãos dos credores. Por essa razão, ou por essa via, chegámos a um ponto que não havia retorno e houve necessidade de pedir o famoso auxílio externo ao FMI, ao Banco Central Europeu e à Comissão Europeia. Ficámos completamente reféns daquilo que eram as condições de acesso a esses empréstimos, empréstimos é uma força de expressão, portanto ficámos reféns desse tipo de condições. (E5)

Procurámos assim compreender se neste período específico, que passou a ser governado pelo XIX Governo, houve mudanças estratégicas relevantes de acordo com a perceção e experiência os entrevistados.

A primeira questão da crise é: O problema mudou, os nossos problemas sociais não são apenas mais intensos, há problemas que são diferentes, são novos e para os quais não estávamos propriamente orientados: esta é a primeira questão. A segunda questão é a interação, é que as coisas não são simples quanto dizer as diretivas da União, a estratégia nacional. Na prática tudo isto acontece por mecanismos de diálogo, são mecanismos de contratualização assimétrica, são um bocadinho como os contratos de inserção que os técnicos de serviço social negociam, não é? Ou seja, nós estamos a fazer um contrato, mas você tem o subsídio e eu tenho a necessidade. Entre a União Europeia e os Estados como Portugal isto acontece um bocadinho da mesma maneira, portanto o que é que nós temos? Nós temos é uma contratualização em que o diagnóstico foi feito e foi partilhado com o governo português, foi aquilo que nós podemos dizer que é a soma dos PEC mais o Memorando de Entendimento com a Troika. Se você for analisar os PEC e o memorando de entendimento, o que você lá encontra são medidas de redução da proteção. (E3)

O MdE foi um dos requisitos para Portugal recorrer ao FEEF quando optou por recorrer a ajuda externa⁷⁷. Dos 21 assistentes sociais entrevistados, apenas 3 consideraram que não houve alguma mudança de orientação, objetivos e estratégia política no sistema de proteção social com a entrada em vigor do PAEF, não adiantando mais informações sobre esta questão. Por outro lado, a maioria dos entrevistados identificou mudanças estratégicas do Governo Português em matéria de proteção social após a assinatura do memorando de entendimento.

Em bom rigor, o que se sentiu de facto, foi neste período de 2011-2014, é que se sentiu aqui uma mudança clara de estratégia. (D1:AS1)

Apesar do chumbo do PEC IV, o Partido Socialista ainda vai mantendo alguma preocupação com estas questões e ainda vai mantendo no seu ADN partidário ter esta questão. Se não não se chamariam também socialistas, mas o Partido Social Democrata também sempre teve uma tradição de social democracia, como diz o nome, e portanto também preocupado com questões de proteção social. O que acontece é que eu acho que houve uma reviravolta realmente neoliberal nas ideologias dessa própria coligação que veio assumir o poder depois e que assume a execução do memorando com a troika e realmente foi a questão do plano de emergência social e uma culpabilização dos beneficiários do RSI ou de outras prestações e nunca como antes se sentiu a precarização imposta. (D6:AS14)

A associação a uma ideologia neoliberal está presente nas respostas de 11 dos assistentes sociais entrevistados. O discurso dos entrevistados remete para a existência de uma contradição na relação entre a matriz ideológica que influenciou o modelo de proteção social em período de

⁷⁷ O MdE na sua introdução faz referência ao enquadramento no Regulamento do Conselho (UE) n.º407/2010 de 11 de maio de 2010 sobre o FEEF.

austeridade e os direitos sociais. É também relevante verificar que os resultados apontam para um modelo de proteção mais enfraquecido no ponto de vista das políticas sociais, do desenvolvimento e do bem-estar social.

A verdade é que entramos num período agudo e teríamos efetivamente que priorizar onde gastar o parco dinheiro do Estado. A estratégia que se optou foi de facto uma estratégia de combate ao défice, de combate à dívida pública, de combate às prestações sociais, de uma enorme fiscalização das prestações sociais, de uma retração dos critérios para os apoios sociais. Portanto, se aqui quisermos dizer há uma mudança de ideologia clara. Nós passamos do modelo protecionista do garante dos direitos para um modelo mais liberal (D1:AS1)

O neoliberalismo muito radical acaba por depois ter resultados que são estas ruínas. Também as empresas estarem sem desenvolvimento económico, sem investimento. Portanto, eu penso que não é o mais fortuito este tipo de políticas, mas acho que foi a austeridade extrema. O que mais me custou foi ver, por exemplo, serem cortadas reformas a pessoas que trabalharam uma vida inteira e que já têm uma reforma curta, o corte dos salários e coisas que eram fundamentais dos direitos das pessoas; as mudanças no código do trabalho. Perdemos liberdades e direitos que tínhamos alcançado, tudo em nome de uma suposta flexibilidade que vai favorecer o empresário para dinamizar a economia, mas que no fundo o que acabamos por ver é uma desumanização de todas estas políticas. Acho que foi a grande diferença. Foi radicalmente assumirem o empobrecimento, os cortes a austeridade e não a acharem um mal necessário. É mesmo a sua ideologia, no sentido até que Passos Coelho, que foi primeiro ministro, advogou sempre uma certa americanização do modelo português. No fundo não advoga pelo Modelo Social Europeu, advoga sim pela lógica mais americana de gestão destas questões. (D6:AS14)

Dois dos assistentes sociais entrevistados salientam que as estratégias políticas estão confinadas ao poder dos decisores políticos. Nesse sentido, aliado ao tardio desenvolvimento de um modelo de proteção social em Portugal, as orientações políticas voltadas para austeridade durante os anos de crise poder-se-iam ter verificado mesmo com a governação de partidos com uma matriz ideológica diferente.

No fundo já nem é uma política nem de direita, nem de esquerda já ali no meio, mas com tendências nitidamente neoliberais. Já a entrar no Partido Socialista no sentido das parcerias público privadas que foram ruinosas. Depois, a questão bancária que acaba por ser lateral à política, mas que no fundo sente-se que a ruína de bancos por todo o mundo e em Portugal também nos últimos anos. Este período dos BES, do BPN, do BANIF, acaba também por dominar a política, a política não autonomia, fica presa nestes empecilhos que acabou por estar tudo num bolo só que não devia (D16:AS4)

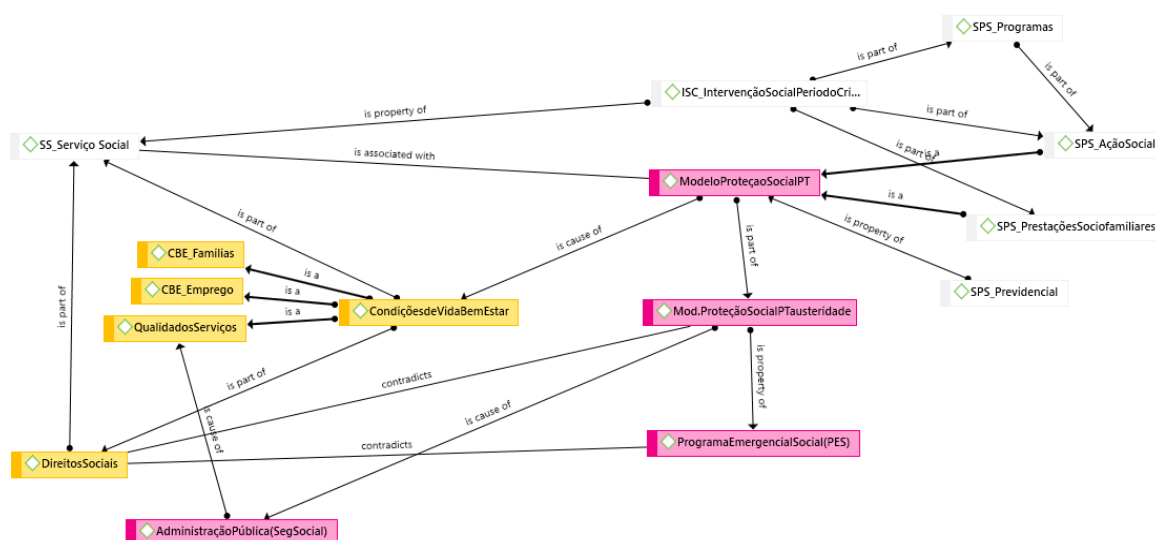
Tenho convicção de que as políticas são aquilo que os políticos quiserem sejam de direita ou de esquerda. Ou seja, não estou convencida que no período da crise em que possamos ter tido um governo de esquerda seria diferente a sua atuação relativamente a um governo de direita. Isto parece completamente aberrante, porque parece que estamos a falar de propostas ideológicas completamente diferentes. Contudo, o que nós não podemos esquecer é que Portugal, de facto, viveu sempre um arrastamento muito grande em relação às políticas de proteção social. Quando eu digo arrastamento é neste sentido, demorou implementá-las, a lançar os tais alicerces e depois de lançados continuamos a assistir a políticas públicas de bem-estar, que face aos seus destinatários têm mais poder reivindicativo. (D9:AS18)

Compreender as alterações estratégicas nas orientações políticas em Portugal durante este período convida-nos a analisar as principais mudanças nas medidas de proteção social, considerando a sua atual estrutura. Desta forma, analisámos os vários sistemas e subsistemas do modelo de Segurança Social em Portugal, identificando com base nos dados recolhidos, as alterações apontadas como mais relevantes para análise e reflexão do Serviço Social.

3 – Medidas de proteção social em Portugal durante o período de crise e austeridade

Ao analisarmos com maior detalhe as medidas de proteção social que foram implementadas entre 2008 e 2014, a análise da rede complexifica as suas relações com base nas entrevistas realizadas (Figura IV.7).

Figura IV.7 – Medidas de proteção social no quadro do modelo de proteção social em período de crise e austeridade em Portugal



Fonte: Dados produzidos por análise semântica das entrevistas semiestruturadas analisadas no programa ATLAS.ti v.8.2.30.0

De acordo com os resultados o modelo de proteção social está associado ao Serviço Social cujas intervenções integrou as medidas enquadradas no sistema de proteção social. Além disso, há uma relação de causalidade entre o modelo e as condições de vida das famílias, de emprego, na qualidade dos serviços (causada por alterações na administração pública) e no domínio dos direitos sociais que são parte da ação do Serviço Social. O modelo de proteção social, cujo Programa de Emergência Social (PES) teve grande destaque no discurso dos entrevistados, de acordo com os dados apurados entra em contradição com os direitos sociais.

Verificámos, ainda, que as medidas no quadro do modelo de proteção social se associam à estrutura do sistema de proteção social português através do sistema previdencial e do sistema de proteção social de cidadania, que inclui o subsistema de ação social e os subsistemas de solidariedade e de proteção familiar (prestações sociofamiliares).

3.1 – Contenção orçamental na proteção social

Segundo o discurso dos entrevistados, as opções orçamentais em período de crise e austeridade penalizaram a proteção social e o funcionamento do seu sistema, refletindo-se consequentemente nos seus beneficiários. Como vemos na figura anterior, houve uma causalidade direta entre o modelo de proteção social e a administração pública com impacto na qualidade dos serviços. Esta relação justifica-se pela reestruturação e redução de recursos, designadamente humanos, de que foram alvo os serviços da administração pública, em particular da Segurança Social. Os cortes no sistema de proteção social para os entrevistados colocam em risco a garantia da coesão social.

O dinheiro na área da proteção social tem estado a faltar; o livro branco denuncia o porquê. Isto porque os diversos e sucessivos Estados, ou melhor, governos, foram criando dívida do governo, ou melhor do Estado à Segurança Social. Porque o dinheiro da Segurança Social não é exatamente do Estado, mas de quem o poupa, de quem contribui, sendo que há um acordo social, uma espécie de consenso social de que quem poupa pode concordar em ser solidário. O princípio da Segurança Social está aliado à solidariedade ou melhor: o direito a ter proteção da Segurança Social está aliado à tua obrigatoriedade, de certo modo, de ser solidário com os outros. E, portanto, no meio disto tudo, o que é que acontece? Há uma dívida enorme do Estado à Segurança Social, dívida, a qual tem sido às vezes aumentada e às vezes diminuída conforme o governo que gere. O dinheiro tem vindo sempre a escassear perante a crise social. Uma das coisas que é mais importante é garantir a confiança, aquilo que se chama confiança, mas a confiança é uma forma de garantir a paz. Tudo o que não é paz, tudo o que são revoltas, manifestações, sentimento desconfiança, designadamente desconfiança na própria estrutura democrática tem custos que muitas vezes não

são falados, custos económicos altíssimos. Portanto, a proteção social anda à volta disso, daquilo que é garantir uma certa confiança, ou seja, uma certa paz, aquilo que também se chama de coesão social e de onde é que vem o dinheiro para garantir isso. (D18:AS6)

Se consultarmos o PEC para 2010-2013 de março de 2010, designado de PEC I, encontramos um ponto dedicado à “redução e controlo da despesa pública”. Em 2011, no MdE, no ponto dedicado à política orçamental indica como meta “reduzir o défice das administrações públicas”, procurando a contenção orçamental no quadro da administração pública. Para Mamede (2015) o novo governo liderado por Pedro Passos Coelho assumiu, desde o início do seu mandato, um compromisso com as medidas de austeridade no quadro de uma rigorosa disciplina orçamental caracterizada por cortes na despesa pública superiores aos acordados com a troika e que intensificaram em 2012.

É um programa negociado até porque a união europeia não tem competências próprias nesta matéria. Ou seja, não há nenhuma diretiva no sentido jurídico da expressão diretiva europeia que diga que Portugal deve cortar ou aumentar no subsídio de desemprego. Portanto, o que há são estes contratos que tem a ver com, nomeadamente hoje por causa do euro, com a viabilização dos orçamentos. Em Portugal houve dois períodos, um período que tem a ver com a nossa negociação para a viabilização do nosso orçamento no âmbito do semestre europeu e depois há um período de intervenção que é, o que é que nós temos de fazer para nos emprestem especialmente dinheiro, que é o período chamado resgate. (...) Bruxelas tem opiniões, mas não tem imposições. Tornou-se célebre em Portugal a certa altura a famosa frase, ir além da troika que tinha essa ideia. (E3)

Os elogios da troika a Portugal, em 2012, pelo cumprimento do rigoroso programa de austeridade, que fortes sacrifícios sociais custaram aos portugueses, não foram suficientes para o Governo, tendo este anunciado posteriormente novas medidas de austeridade para controlo da crise económica e financeira (Abreu et al. 2013, Ferreira 2014). Estas medidas visavam que os compromissos financeiros fossem alcançados por Portugal, procurando restabelecer uma imagem que conduzisse à confiança dos mercados e à estabilidade económica. Porém, esta revelou efeitos sociais perversos, consequentes desta opção política.

Durante esse período de tempo, assistimos como eu já lhe disse a dois fenómenos simultâneos. Um foi o afastamento do Estado das suas responsabilidades com tudo o que isso determina e o outro foi a tentativa desesperada de reduzir custos e despesa à custa dos mais pobres. Depois os dados vieram a demonstrar exatamente isso, não é? Todos os estudos que estão disponíveis apontam para isso, para uma perda significativa de recursos dos mais pobres. (E5)

Os cortes na despesa do Estado levaram-nos a estudar algumas medidas diretas de redução de custos, nomeadamente na administração pública. A análise abrangeu a relação entre

a qualidade dos serviços, nomeadamente da Segurança Social, como fator inerente à categoria das condições de vida e bem-estar.

Esta visão é particularmente destacada pelos entrevistados com funções na administração central, mas é ainda referida por assistentes sociais da administração local e do terceiro setor. Com base nos cortes orçamentais na administração pública, há quem afirme que existiu um dismantelamento de estruturas, com efeitos diretos sobre o funcionamento dos serviços quer para os funcionários, quer para os cidadãos. Registamos alguns exemplos que os assistentes sociais referiam de acordo com a sua própria experiência.

Outras medidas que, por exemplo, houve um fechamento a partir de 2011 da função do Estado, ou seja, os serviços públicos fecharam-se neles próprios. Foram cortados os acessos centrais aos serviços, por exemplos, estou a falar do exemplo da Segurança Social, em que as pessoas ligavam e tinham acesso às prestações sociais, às marcações de atendimento. A partir de 2011 essa linha foi cortada, portanto, cortou-se essa linha e os serviços foram fechados. Fechou-se essa linha e quem quisesse entrar em contacto com um serviço central de Amadora, por exemplo, ou para o serviço local de Almada não tínhamos acesso, porque fez-se um acordo com uma entidade e os números de telefone mudaram todos. Só tínhamos acesso internamente, foi uma coisa surreal, ou seja, ninguém tinha acesso porque foi vedado todo o acesso à informação interna. De 2011 a 2015/2016, nós, funcionários públicos, tivemos muito fechados em que as ameaças foram constantes, ameaças de despedimento. Não foi por acaso que o Ministério da Solidariedade e da Segurança Social foi o único ministério que dispensou 500 funcionários, que esteve fechado, que não havia reuniões internas, era uma coisa que era proibida, entre aspas, ninguém podia, nem havia circulação interna, foi um fechamento total e isto, fecha-se os serviços. (D4:AS12)

Neste período houve requalificação de pessoal e saiu muita gente por via da alteração de política. Havia cerca de 200 técnicos que foram despedidos, portanto eram educadores de infância que estavam a fazer o trabalho do Serviço Social; eu não concordo. (D10:AS19)

Diria, a partir de 2009, 2010, 2011 com os recursos a diminuírem. Aqui efeitos de austeridade, claramente, através das tais orientações, como eu estava a dizer, que os que saírem já não entram mais ninguém, e estamos a falar da administração pública, por isso é por efeitos de austeridade que se sente, principalmente entre 2010 a 2015. (D20:AS8)

Contamos ainda com alguns exemplos de assistentes sociais entrevistados em como houve uma influência direta entre as medidas políticas, nomeadamente de contenção orçamental e resposta dos seus serviços, mesmo aqueles que não estavam integrados na administração central.

No que se refere à limitação de recursos, verificou-se que os serviços de atendimento da Segurança Social deixaram de ter equipas técnicas nos territórios e encerram serviços. A maioria dos entrevistados que referiu este aspeto, indicando que uma das alterações sentidas foi o facto das equipas da Segurança Social terem sido drasticamente reduzidas. Isto conduziu a que outras entidades, nomeadamente as autarquias e as entidades do terceiro setor, assumissem o papel da administração central junto das suas populações.

A Segurança Social tem vindo a reduzir, é esse um desses efeitos que se fez sentir. Na Segurança Social, enquanto há quinze, vinte anos nós tínhamos seguramente vinte colegas com quem nos articulávamos, agora estamos reduzidas a uma ou duas pessoas. Portanto, é impossível articular com a Segurança Social quando do outro lado não há ninguém. A redução da administração central levou a que as autarquias tivessem que avançar para os territórios sozinhas e ter ficado a ombros com grande parte da proteção social e substituir-se à própria Segurança Social. (D5:AS13)

De facto, passaram muita responsabilidade para cima das entidades. A conclusão que se consegue tirar daqui é que o Estado acabou por se demitir muito deste seu papel protetor das pessoas, porque passamos nós a ter tudo. A Segurança Social realmente até chegou a encerrar postos de atendimento. Estava-me agora a lembrar, havia um programa de financiamento da Segurança Social, os centros locais que têm uma verba para apoiar famílias e o que nós sentíamos é que a Segurança Social acabava por dizer que já não tinha verba e encaminhava sempre a família para as instituições porque daí havia sempre algum tipo de respostas. (...) Muitas vezes a Segurança Social acabava por encaminhar as pessoas; sabia que a Câmara tinha este fundo de emergência social e muitas vezes aproveitava-se e encaminhava as pessoas para ser pedido de apoio pelo fundo de emergência e não pelo dinheiro da Segurança Social. Nisso sentimos que há uma demissão completa das responsabilidades que eles tinham e enviam então para as entidades e sobrecarregam as entidades. (...) Não davam resposta. (D7:AS15)

Além da redução de meios humanos, também em matéria de apoios sociais, a Segurança Social procurou que externamente fossem dadas respostas por via dos fundos próprios das autarquias e das IPSS. O discurso dos entrevistados permitiu verificar em casos específicos, como na área da infância e juventude, que o papel protetor do Estado para com este grupo foi fragilizado e diminuiu a sua qualidade por via dos cortes implementados na administração pública.

Foram as restrições orçamentais abrangentes aos vários ministérios e aos vários serviços, porque muitas das coisas que se tinham de fazer e que se implicavam custos, quer a contratação de pessoal, quer a aquisição de equipamentos, quer uma série de coisas implicava custos. Havia orientações que fazia com que não se tivessem técnicos suficientes para acompanhar jovens, que

os jovens não tivessem casas de acolhimento com as condições de melhoria das casas de acolhimento, o não pagamento de horas extraordinárias aos colaboradores. Implicava que o trabalho não fosse um trabalho de grande qualidade na medida em que as pessoas estavam saturadas e cansadas, não havia contratação de pessoal especializado; uma série de questões que no dia a dia eram básicas e fundamentais para que o trabalho se desenvolvesse de outra forma e com mais qualidade. (D14:AS22)

Quando falamos em intervenção com a família isto ocupa muito tempo, ou seja, não podemos ter um técnico que está a acompanhar cento e tal processos como aconteceu, e continua a acontecer, por isso essa sempre foi uma área especialmente sensível e aí sim sempre faltaram recursos. Porquê? Porque quando estamos a falar na promoção e proteção e numa intervenção a este nível precisamos muito de recursos, é um facto. Volto a dizer, não podemos ter um técnico com cento e tais processos, e esperar que o técnico tenha uma intervenção com famílias, aliás se olharmos para referenciais de outros países a nível europeu, de Espanha e de Inglaterra, fala-se em dez, em vinte, em trinta, vá lá, mas não em cento e tal, não é? (D20:AS8)

No domínio da proteção social salientamos algumas das finalidades das medidas que estão em concordância com o discurso dos especialistas entrevistados sobre a contenção orçamental na despesa referente ao sistema de proteção social. Os especialistas referem que as políticas sociais no período do PAEF não foram priorizadas, nem utilizadas como resposta aos efeitos da crise.

As políticas sociais em momentos como estes acabam sempre por sair penalizadas, o que faz com que as políticas sociais, de facto, passem a funcionar não em contraciclo como era esperado que elas de facto funcionassem. Isto é, o agravamento dos problemas justificaria a melhoria das políticas sociais. O que aconteceu durante este período foi, digamos, um agravamento dos problemas ao que respondeu uma redução, um refluxo das políticas sociais, significando que as políticas sociais durante este período, funcionaram não em contraciclo, mas em pró ciclo. (E1)

No âmbito do PEC I, em maio de 2010 são adicionadas medidas adicionais ao Programa e passando a considerar-se como PEC II devido às alterações efetuadas. Podemos destacar o Decreto-Lei n.º70/2010, de 16 de junho, que procurou integrar um conjunto de medidas de consolidação orçamental, harmonizando os critérios de acesso às prestações sociais não contributivas, expandindo a verificação da condição de rendimentos e reforçando o controlo à fraude. O Complemento Solidário para Idosos já incluía condições de acesso mais rigorosas que se generalizam às restantes prestações não contributivas dos subsistemas de solidariedade e proteção familiar: Rendimento Social de Inserção, Subsídio Social de Desemprego, subsídios de parentalidade e outras prestações por encargos familiares.

Na sequência do PEC II, o Decreto-Lei n.º72/2010, de 18 de junho, procedeu a alterações no regime do subsídio de desemprego, procurando promover o regresso mais célere à vida ativa como forma de combate ao desemprego. Alerta para as condições de aceitação de propostas de trabalho e dá o mote para o lançamento de novas alterações que originam o PEC III. Em outubro de 2010, no Orçamento de Estado para 2011 podemos verificar que estavam previstas medidas de redução de despesas com prestações sociais face a 2010, nomeadamente para o subsídio social de desemprego, Rendimento Social de Inserção e abono de família.

Estavam ainda previstas a redução da ação social, através do financiamento do orçamento do estado ao subsistema de ação social e das transferências para o sistema Previdencial (MFAP, 2010:55). Denota-se, assim, uma clara orientação política para uma linha estratégica de austeridade, considerada pelo governo como necessária, mesmo antes do pedido de resgate (Hespanha, Ferreira e Pacheco, 2013; Mamede, 2015).

Em 2011, alegando a falta de dinheiro, eu penso que não é só a questão da diminuição da despesa pública é a questão ideológica que está aqui por trás. Porque se fez uma opção. O governo da altura fez uma opção de ir buscar dinheiro, aliás como já o anterior governo o tinha feito, era preciso diminuir a despesa pública, então vamos cortar naquilo que é possível de retirar de imediato. (D12:AS20)

Embora algumas das medidas dos PEC pretendessem ter um carácter temporário e extraordinário, prevendo-se a sua eliminação progressiva em prol da preservação de um nível elevado de proteção social e de apoio às empresas e à economia, acabaram por manter um carácter permanente, encontrando-se muitas medidas ainda em vigor. No MdE (2011) no ponto 1.30. referente à política orçamental estava inscrito que “Adicionalmente, o Governo alargará o uso da condição de recursos nos apoios sociais e direccionará melhor o esforço de apoio social, no sentido de obter uma redução nas despesas sociais de, pelo menos, 350 milhões de euros” (Governo de Portugal, 2011)

Foi uma medida decidida ideologicamente e não me parece justa de todo, mas foi aquilo que foi decidido e foi aquilo que foi implementado. Porque a ação social efetivamente tem os seus recursos, mas são os recursos que já existiam antes do rendimento social de inserção, mas que eram para complementar o Rendimento Social de Inserção não para o substituir. Com estas alterações na medida, houve muitas pessoas a entrar na medida, depois deixavam de ter direito, depois voltavam a ter direito, depois voltam a sair, e isto não ajuda nada nem ninguém a estabelecer um programa de inserção consolidado, até porque muitas das modalidades de apoio à inserção, a alfabetização de adultos e outras, ficaram muito aquém daquilo que tinha sido

desenvolvido, portanto houve muita gente que não recebia a prestação, mas houve diminuição dos recursos para a inserção, que é esse o grande objetivo. (D12:AS20)

No início de 2013, um relatório do FMI propõe “opções de corte na despesa, com sugestões de reformas nas áreas da educação, função pública, saúde e segurança social” (Ferreira, 2014:189). Os entrevistados também referem que as estratégias de redução orçamental visaram, além da Segurança Social, o Sistema Nacional de Saúde e a Educação.

Depois eu penso que houve reduções no RSI, que foi um bocado castrada essa política, foi criticada e foi tentada. E no fundo, depois as questões, é o que eu te digo, a questão de mexerem nas pensões, a reforma da segurança social e tudo isso que se tentou fazer com os graves riscos que correu o Sistema Nacional de Saúde e precarização que sofreu e também acho que foi uma tentativa frustrada, mas que ganhou algum destaque, foi a tentativa de privatizar de certa maneira a educação. (D6:AS14)

Mais do que uma política orçamental de contenção de custos financeiros, o que os dados demonstram é que existiu uma própria redução da proteção social. O Estado, através dos Governos optou por estratégias que diminuíram o seu papel protetor junto dos cidadãos.

Neste âmbito, optámos por caracterizar as principais políticas públicas do sistema previdencial e do sistema de proteção social de cidadania, de modo a compreender como os cortes da despesa pública neste domínio do Estado Social se refletiram na sociedade, até porque estas políticas estão ligadas à garantia dos direitos sociais dos grupos mais vulneráveis e perante os quais o Serviço Social tem um papel ativo.

3.2 – Medidas do domínio do Sistema Previdencial

Considera-se relevante destacar alguns dos impactos da austeridade neste domínio como as alterações no sistema previdencial que protege perante os riscos na doença, velhice, invalidez, desemprego ou outras situações de diminuição de meios de subsistência ou incapacidade para o trabalho. As referências dos assistentes sociais entrevistados a este sistema centraram-se mais na proteção em situação de desemprego, que nas reformas ou pensões. Quando referidas, as reformas ou pensões eram associadas aos pensionistas com menores rendimentos e à utilização das reformas como sustento de agregados familiares alargados.

As pensões encontraram-se congeladas desde 2011, tendo sido apenas realizado um pequeno aumento nas pensões sociais mínimas. Importa referir que as medidas adotadas foram na sua grande parte elaboradas nas revisões sucessivas ao memorando desde 2011 a 2014, não

sendo tão expressivas no documento inicial assinado com a *troika*. (Silva, Joaquim e Pereira, 2015)

Em bom rigor o que aconteceu de facto foi a alteração de subsídios de desemprego, a alteração de formas de cálculo, a questão das idades de reforma, o Complemento Solidário para Idosos; portanto, as pessoas perderam rendimento. (D1:AS1)

Toda esta ideia de crise acabou por assustar, claro que havia menos dinheiro no final do mês das pessoas, mas acima de tudo foi a ideia que os assustou; então os idosos têm as reformas, não houve aumento de reformas. (D7:AS15)

Para os entrevistados, a austeridade impôs sacrifícios aos pensionistas, à semelhança dos cortes no setor público, através de medidas como a taxa de contribuição solidária que foi agravada de 2011 para 2012, de forma a aumentar a sustentabilidade do sistema de proteção social. Além deste corte, foram suspensos subsídios de férias e natal, bem como aumentou a idade legal de reforma de 65 para 66 anos (Decreto-Lei n.º 167-E/2013).

As questões do emprego foram referidas ao longo dos discursos dos assistentes sociais, como uma das dimensões mais importantes em análise, nomeadamente devido ao elevado número de desemprego em Portugal e à alteração do código do trabalho em 2012. O desemprego e a precariedade laboral são preocupações expressivas ao longo do discurso dos entrevistados.

Tornou-se um rastilho para que tremessem várias áreas da proteção social e atingiu por contágio várias áreas, mas aquela mais determinante e de domínio mais central foi nas garantias dos direitos dos trabalhadores e do trabalho e daquilo que é a regulação do mercado de trabalho; que depois teve todo o impacto nas áreas que mais circulam, que circundam esse mercado de trabalho e as relações laborais dos trabalhadores. E, portanto, como se mexeu aí, tudo o resto acabaram por ser consequências graves e que puseram em questão muitas garantias dos trabalhadores. (D5:AS13)

No âmbito do PAEF, as medidas de proteção ao desemprego foram alteradas nomeadamente, na redução da duração máxima de recebimento do subsídio de desemprego, na imposição de um teto máximo de 2,5 IAS sobre o subsídio, mesmo que os rendimentos e montante de descontos para a Segurança Social tivessem sido mais elevados. Acrescentou-se ainda a redução de 10% do valor do subsídio após seis meses.

Viram a sua vida completamente ameaçada quando uma ou as duas pessoas do casal perdem os seus empregos e tivemos muitas situações dessas em que houve falência das famílias, porque as pessoas não puderam fazer face aos seus encargos que tinham assumido, de uma forma lúcida, razoável, consciente num cenário que não era este, num cenário de terem emprego. (D8:AS17)

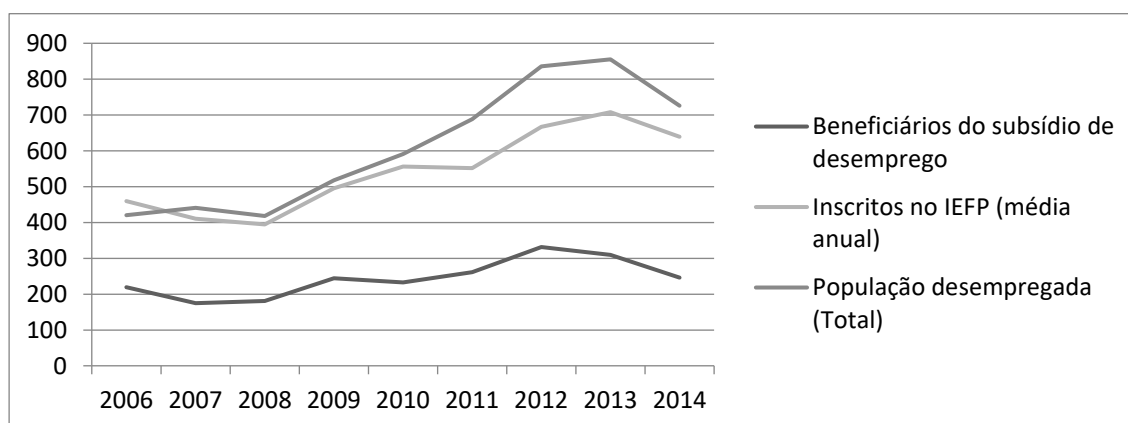
As pessoas ficaram desempregadas, houve um aumento exponencial de desemprego, que esgotou com o fim da prestação do subsídio de desemprego e as pessoas ficaram sem nenhum suporte. (D10:AS19)

Destaca-se que no âmbito do PES existiu uma majoração do subsídio para casais em que ambos se encontrassem desempregados ou em famílias monoparentais com menores a cargo. Esta foi a única medida identificada como um reforço da proteção social para as questões do desemprego e precariedade laboral.

Por exemplo, havia uma medida, houve de facto um reforço do subsídio de desemprego e acho que foi uma das exceções para os casais que estavam desempregados. Aí houve um entendimento que uma pessoa desempregada é diferente de duas e por vezes na mesma família. (D1:AS1)

Podemos observar na Figura IV.8 que a partir de 2008 o número da população desempregada, inscrita ou não no centro de emprego, aumentou significativamente. De acordo com os dados recolhidos sobre o número de desempregados em Portugal, verificamos que das 726 mil pessoas desempregadas, segundo os dados do INE, menos de 250 mil receberam subsídio de desemprego no ano de 2014.

Figura IV.8 – Desemprego em Portugal 2006-2014 (milhares de indivíduos)



Fonte: Elaboração própria com dados Pordata (IGFSS/MSESS, IEFP, MSESS e INE)

O número de beneficiários do subsídio de desemprego é progressivamente inferior, quer face ao número total de desempregados, quer ao número de pessoas inscritas no Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) e que em 2014 eram aproximadamente 639 mil

pessoas. Interessa destacar que um dos especialistas salienta que Portugal não tinha o seu sistema de proteção social devidamente preparado para os efeitos de uma crise no emprego.

A crise em Portugal do ponto de vista social, antes das políticas, trouxe um problema para qual o nosso sistema não estava preparado que é o crescimento enorme do desemprego. E, portanto, eu diria que a primeira consequência da crise em Portugal, a primeira consequência social da crise em Portugal, foi que nós estamos a caminho de uma década de taxas de desemprego acima de dez por cento, que eram taxas de desemprego que o país não conhecia e o nosso modelo de proteção social não estava, na minha opinião, preparado para este ciclo. (E3)

Estiveram em vigor programas de estímulo ao emprego que procuraram integrar as pessoas no mercado de trabalho, quando estas se encontravam em situação de desemprego. Entre as medidas identificadas pelos assistentes sociais salientam-se os programas de Estágios Profissionais, os Contratos Emprego Inserção (CEI) e programas para o auto emprego por via de incentivo ao empreendedorismo social. Outros programas que se encontravam em vigor foram extintos, tendo um impacto positivo na integração profissional e social da população, em particular de grupos mais vulneráveis.

Havia um programa que era o programa vida emprego, que era para pessoas que fizeram a sua recuperação de comportamentos aditivos, em que tinham um estágio durante nove meses participado pelo IEF. Muitas pessoas acabaram por ficar de fora, por exemplo, tenho essa situação em que uma série de colaboradores vindos dessa medida e isso acabou. Quando falamos dos desempregados esse é um programa complexo porque estamos a falar da questão da motivação, da educação, do emprego para a vida onde eu me realize e acho que não há essa preocupação, a preocupação que há é: hoje tenho um emprego. (D1:AS1)

O Estado conseguiu algumas respostas que até temos que são os Contrato Emprego Inserção, que é o chamado CEI, em que normalmente são as autarquias, Câmaras e Juntas de Freguesia, e algumas IPSS, que contratam essas pessoas, que têm de estar inscritos no centro de emprego como desempregados, mas que faz com que a pessoa durante 9 meses esteja ocupada. Cria ali alguns hábitos de trabalho, que é importante, mas a pessoa nunca poderá ficar nesse posto, nem desconta para a segurança social. Por um lado é bom para algumas pessoas porque durante os 9 meses sempre ganharam algum dinheiro, mas depois tem um efeito perverso que é as autarquias e IPSS não contrataram pessoas e utilizarem este recurso porque só têm de pagar 20%; 80% é o centro de emprego a pagar e têm sempre alguém para lhe fazer aquelas tarefas menos qualificadas. (D26:AS16)

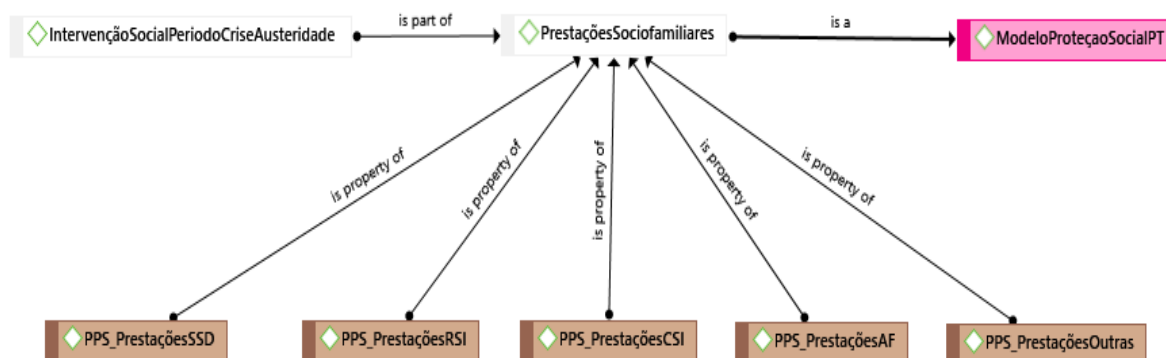
Além dos cortes no sistema Previdencial, o sistema de Proteção Social de Cidadania é o que mais foi apontado pelos assistentes sociais como aquele que no quadro de austeridade, mais

alterações sofreu, nomeadamente ao nível dos seus três subsistemas. O subsistema de solidariedade e de proteção familiar, que inclui as principais prestações sociofamiliares do sistema não contributivo e o subsistema de ação social.

3.3 – Medidas ao nível das prestações sociofamiliares

Os cortes introduzidos nas prestações sociais desde 2011 foram mantidos tanto nas prestações familiares (abono de família), como nas prestações de solidariedade (rendimento social de inserção, Complemento Solidário para Idosos, etc.) (Wall et al., 2014). Relativamente às prestações sociofamiliares, os assistentes sociais entrevistados mencionaram medidas no domínio do sistema de proteção social de cidadania, em particular do subsistema de solidariedade e do subsistema de proteção familiar: Subsídio Social de Desemprego (SSD); Rendimento Social de Inserção (RSI); Complemento Solidário para Idosos (CSI); e Abono de Família (AF). Foram ainda referidas outras prestações que complementavam estes serviços (Figura VI.9).

Figura IV.9 – Medidas no domínio das prestações sociofamiliares



Fonte: Dados produzidos por análise semântica das entrevistas semiestruturadas analisadas no programa ATLAS.ti v.8.2.30.0

Todos os especialistas referem que as prestações do subsistema de proteção familiar e de solidariedade foram limitadas, embora não tenha existido uma alteração formal do modelo de proteção social, mas que trouxe consequências para os cidadãos e para a própria estrutura do sistema.

A arquitetura do modelo de proteção social alterou-se pouco se falarmos das várias prestações. Nós não deixámos de fazer as prestações, por exemplo do Rendimento Social de Inserção ou do

Complemento Solidário para Idosos, ou do Abono de Família. Foram limitadas, restringidas em termos financeiros e em termos de acesso das pessoas, das condições de acesso. Portanto, a restrição foi de carácter financeiro e não propriamente da arquitetura e do modelo. (E2)

Encontra medidas de redução da proteção em coisas tão simples quanto o Rendimento Social de Inserção e o Complemento Solidário para Idosos, quanto à duração do subsídio de desemprego, quanto à redução do valor das indemnizações por desemprego, quanto à alteração nomeadamente na idade das pensões, no nível de acesso às pensões de velhice, ou seja, o que você encontra é um programa, claramente é um programa de retrenchment, de restrição. (E3)

Há uma pressão externa no sentido do equilíbrio das contas públicas e desta ideia de que um dos fatores de desequilíbrio tinha a ver com o excesso de generosidade da proteção social. Ou seja, da canalização excessiva de recursos para a proteção dos cidadãos. Também internamente, houve a adoção e o aproveitamento, não há outra forma de dizer isso, a adoção e o aproveitamento da situação de crise para introduzir alterações nalguns casos estruturais no sistema de proteção. Isso acabou por ter impacto na redução do rendimento social de inserção, do Complemento Solidário para Idosos, na redução do abono de família, basicamente em tudo o que eram prestações, no congelamento de pensões, tinha a ver com rendimentos mesmo de níveis baixos de rendimentos, isso teve muito que ver com opções nacionais, embora inspirado e suportado, porque aparentemente era uma orientação genérica dos credores. (E5)

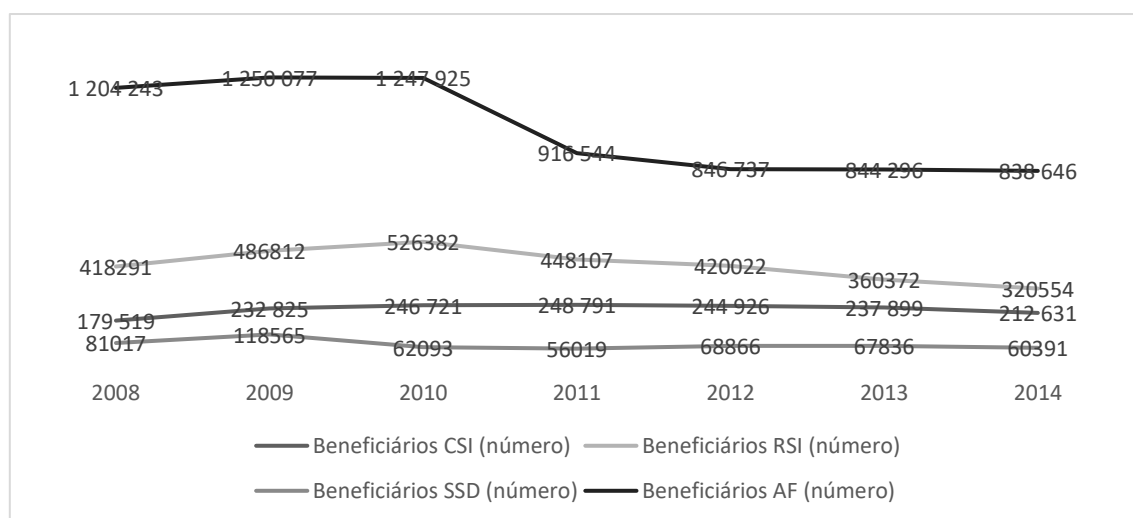
Também os assistentes sociais referem que o que os especialistas mencionam é que no domínio das prestações sociofamiliares, a proteção social não deixou de existir. Contudo, as alterações nas medidas sociais tiveram consequências que afetaram diretamente os seus beneficiários. Os critérios mais rigorosos para a condição de recursos contribuíram para uma redução da despesa social, quer pela exclusão de famílias que deixaram de beneficiar dos apoios sociais ou quer pela redução do montante atribuído.

No subsistema de solidariedade a grande diferença está no Rendimento Social de Inserção, obviamente, e está nos complementos sobretudo no Complemento Solidário para Idosos. Veja que quando surge a medida no governo do Partido Socialista houve contestação social relativamente à forma como foi definido o critério de acesso ao Complemento Solidário para Idosos, que depois o governo contornou por causa da pressão social. Porque as próprias pessoas mais velhas diziam que estavam a querer torná-los dependentes dos filhos, quando eles queriam ser autónomos, a obrigarem que a família tivesse que apresentar também os seus rendimentos. Houve depois algumas ligeiras mudanças e ficou uma prestação mais pacificada, digamos assim, a partir de 2011. Portanto, os critérios de acesso também sofreram ali ligeiras alterações que fizeram com que muita gente deixasse de poder receber o Complemento Solidário para Idosos por causa dessa obrigatoriedade de apresentarem o rendimento todo da família. (D17:AS5)

Antes da crise era dado o apoio económico através do RSI e através das prestações sociais, das prestações pecuniárias, do apoio eventual e era a própria pessoa e a própria família que trabalha a sua dinâmica e a sua autonomia e que fazia a gestão do seu dinheiro. Com a crise as pessoas deixaram de ter acesso a esse dinheiro e tiveram de estar sujeitas a essas dinâmicas destas instituições e o que aconteceu foi isso. (D4:AS12)

Além das condições mais rigorosas assistiu-se a um congelamento do Indexante de Apoios Sociais (IAS), cujo valor se fixou em 419,22€ desde 2009 e que se manteve inalterado durante o período do PAEF. Salienta-se que o IAS funciona como valor de suporte ao cálculo das transferências sociais concedidas pelo Estado aos indivíduos e famílias. Por exemplo, o RSI não constava no memorando inicial com a troika como objeto de corte, porém, ao longo dos últimos anos sofreu alterações no decorrer de uma linha política de austeridade. (Capucha, 2015, Joaquim, 2015). Os dados estatísticos recolhidos permitem verificar que os beneficiários das principais prestações sociais diminuíam progressivamente a partir de 2011, sendo o AF e o RSI as prestações em que os valores são mais expressivos.

Figura IV.10 – Número de beneficiários por prestação social em Portugal (2008-2014)



Fonte: Elaboração própria com dados recolhidos através do portal Segurança Social e Pordata⁷⁸

⁷⁸ Dados recolhidos para o número de beneficiários de CSI, RSI e AF, disponíveis em: <http://www.seg-social.pt/estatisticas>. Dados recolhidos para o número de beneficiários de SSD disponíveis em: <https://www.pordata.pt/Portugal/Benefici%C3%A1rios+ativos+da+Seguran%C3%A7a+Social+subsidiados+por+alguns+tipos+de+fun%C3%A7%C3%B5es-117>

Relativamente ao AF, embora existam diversos fatores explicativos para a acentuada diminuição do número de titulares desta prestação familiar, nomeadamente a queda da taxa de natalidade, existe uma relação entre a forte descida de beneficiários e a entrada em vigor da legislação que alterou esta política social destinada às famílias com menores no agregado familiar. Quanto às prestações do subsistema de solidariedade enunciamos, como medida política no âmbito do contexto da resposta à crise, as alterações aos normativos legais para o RSI e o CSI, recorrendo ao testemunho dos assistentes sociais entrevistados:

Mesmo para as pessoas idosas, o Complemento Solidário para Idosos diminuiu, o próprio Rendimento Social de Inserção diminuiu as suas medidas, portanto, o que significa que uma parte da população que estava abrangida deixou de estar (D1:AS1)

Se era necessário baixar a despesa pública, baixaram logo naqueles que eram mais desprotegidos: a estratégia só pode ter tido maus resultados. O valor de referência e as escalas de equivalência, as escalas de equivalência alteraram-se muito, baixaram imenso, por exemplo, as famílias recebiam por cada menor metade daquilo que os adultos recebiam e passaram a receber 30%. Havia também outra questão que o segundo adulto em determinado momento da medida recebia 70% e passou a receber só 50%. (...) Portanto, a partir do momento em que muita gente tinha o Rendimento Social de Inserção deixou de ter. Por isso é que baixou o número de beneficiários, mas também houve cortes para o complemento solidário de idosos por exemplo, houve cortes em várias prestações e isso fez com que o agravamento das condições de vida destes públicos mais sensíveis, mais vulneráveis se agravasse. Foi uma opção política tirar o dinheiro a estes e não introduzir outras medidas corretivas. (D12:AS20)

No Decreto-Lei n.º133/2012, as condições de recursos voltam a ser alvo de alterações políticas passando estas a ser mais exigentes e adotando a escala de equivalência de acordo com o modelo da OCDE na atribuição de prestações, passando estas a ser passíveis de penhoras parciais. As causas de cessação do RSI foram alargadas, sendo a Portaria n.º 257/2012, de 27 de agosto, a estabelecer as novas normas implementadas.

As condições de atribuição da prestação foram alteradas, todas as pessoas que eram estrangeiras que não tinham autorização de residência há mais de três anos não podiam candidatar-se, não podiam receber a prestação. Portanto, pessoas que tinham casas, que tinham amortização bancária, o valor imputado a esse património imobiliário, bastava que um trabalhasse, que o valor que fosse mais 5% a pessoa deixava logo de ter direito à prestação. Havia várias condicionantes, regras de atribuição da prestação que inviabilizavam a prestação. (D10:AS19)

A partir do momento em que há menos recursos atribuídos, obviamente que tem que haver aí mudanças. Para já, voltando ao Rendimento Social de Inserção há uma mudança ao nível dos

critérios de acesso e ao nível das penalizações das famílias. Com a redefinição dos critérios de acesso houve milhares de pessoas que deixaram de ter acesso à medida. (...) Não retiraram o Rendimento Social de Inserção porque é que aquilo faz parte do espírito da União Europeia. Aquilo foi, é, uma orientação da União Europeia, retirar aquilo que foi considerado como um direito - não é por acaso que não está no subsistema de ação social, está no outro - não tiveram a coragem de dizer que aquilo deixava de ser um direito. Mas quando se redefinem os critérios de acesso, na verdade aquilo deixa de ser um direito para muita gente. (D17:AS5)

Também neste período foram cessados os apoios complementares ao RSI que serviam como auxílio paralelo à prestação mensal para situações em que era necessária uma resposta financeira complementar. Estes cortes condicionaram os apoios que procuravam responder a necessidades sociais existentes, para as quais o RSI enquanto prestação única não dava resposta. O retirar destes apoios complementares foram limitadores da própria intervenção social com vista à inserção e emancipação efetiva das pessoas, retirando-lhe meios que contribuíssem para a sua autonomização.

Esta condição de recursos teve também um aliado negativo que foi a cessação dos apoios complementares que o Rendimento Social de Inserção tinha, estes apoios complementares tinham um plafond anual por cada agregado familiar, mas era um recurso fundamental para a efetivação da inserção, vou lhe dar alguns exemplos, o pagamento de um quarto a um sem abrigo, a possibilidade de pagamento de um passe a alguém para sair do seu contexto habitacional fora de tudo e poder aceder a formação profissional a ir a consultas médicas e ter a sua situação de saúde e dos seus controlada, o poder sair de muitos buracos e temos da nossa área metropolitana, portanto o pagar um quarto, o pagar um passe, o comprar um fogão de emergência, o comprar beliche para que as crianças deixem de dormir com os pais. Todas essas coisas ficaram muito condicionadas sem estes apoios complementares, claro que em termos de sistema estes pedidos podiam ser feitos ao financiamento da ação social, através do atendimento e acompanhamento social que os serviços têm. Só que essa verba não é de todo capaz de responder às necessidades que estes públicos e da evolução que se pretendia em termos de ação social. Isso foi, eu costumo utilizar esta expressão, uma grande machadada naquilo que era a perspetiva de inserção dos públicos do Rendimento Social de Inserção em 2010 (D12:AS20).

Mantendo o argumento da delicada situação financeira que Portugal atravessava, no início de 2013, através do Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro, são alteradas as normas do regime jurídico de proteção social. Foi alegada a necessidade de continuar a garantir determinadas prestações aos cidadãos carenciados e sublinhando a atenção do Governo “aos casos mais expostos à crise e à exclusão social, agindo sempre no sentido de mitigar ou isentar de esforços aqueles que não os podem prestar” (Decreto-Lei n.º 13/2013). Neste sentido, no

campo das prestações sociais de solidariedade “o valor do Rendimento Social de Inserção é fixado em 42,495% do valor do IAS, e o valor de referência do Complemento Solidário para Idosos, cuja esmagadora maioria dos beneficiários viu a sua pensão ser aumentada, em média, 4% fica definido em (euro) 4 909” (Decreto-Lei n.º 13/2013). O momento atribuído pelo RSI não era para os profissionais suficiente para garantir resposta às necessidades dos seus beneficiários, colocando em causa os objetivos de inserção e autonomização das pessoas, as suas condições de vida e o seu bem-estar.

Antes da crise era dado o apoio económico através do RSI e através das prestações sociais, das prestações pecuniárias, do apoio eventual e era a própria pessoa e a própria família que trabalha a sua dinâmica e a sua autonomia e que fazia a gestão do seu dinheiro. Com a crise as pessoas deixaram de ter acesso a esse dinheiro e tiveram de estar sujeitas a essas dinâmicas destas instituições e o que aconteceu foi isso, tem a ver com estas instituições, os hotéis sociais, as cantinas sociais e isso foi se alterando consoante estas decisões políticas. (D4:AS12)

O rendimento é uma vergonha são cerca de 180 euros para uma pessoa do casal porque segundo já que recebe uma percentagem deste valor. Nessa altura foi reduzido para o terceiro para o filho e curiosamente na altura de crise houve menos aprovações de RSI do que antes, que era suposto haver crise. Sempre houve crise em Portugal, os salários sempre foram os mais baixos da Europa. Os RSI são uma vergonha, são incomparáveis com qualquer país da Europa. Eu costumo dizer, isto é como brincar ao faz-de-conta “Toma lá cento e oitenta euros e agora vamos às compras”. Comprar o quê? É que nem se coloca a opção de pagar a casa ou ir às compras, porque não dá nem para uma coisa nem para outra! Efetivamente só mesmo para beber um copo de vinho ou fumar uns cigarros. (D15:AS3)

No que respeita à proteção familiar, designadamente o abono de família, desde a introdução da condição de recursos, que foram introduzidas outras alterações. Como exemplo destaca-se o Decreto-lei n.º 166/2010, de 22 de outubro, que na sequência dos défices públicos internacionais justifica a imposição de cortes na despesa entre os quais a eliminação da “atribuição do abono de família em relação aos escalões mais elevados” e “também, a majoração de 25 % para o valor do abono dos 1.º e 2.º escalões do abono, que havia sido fixada em 2008, na sequência do aumento substancial dos preços verificado em consequência da crise do mercado petrolífero” (Decreto-lei n.º 166/2010). Perante esta medida o governo considerou que os níveis de proteção social mantinham um nível elevado suficiente para proteger os que mais necessitavam e que se encontravam nos escalões mais baixos.

No subsistema de proteção familiar, que lá está, isto também já vinha do Governo anterior, a questão do abono de família que, curiosamente, aumentou com o governo anterior, mas também

reduziu o acesso de algumas famílias. Portanto, aquilo que durante um tempo com a nossa implementação do Estado-providência se considerava que era um direito de todas as famílias, que não é um direito da família, é um direito da criança; a partir do momento que se considera que famílias com determinados rendimentos não têm direito aquela à prestação, não estamos a reduzir realmente o alcance do direito e estamos a dizer que afinal alteramos a filosofia, não é um direito da crianças, mas um direito da família, quando nós estamos a fazer depender isto do rendimento da família. Não quer dizer que eu não seja contra que haja os escalões, mas considero que só famílias com um rendimento muito alto é que deviam não estar consideradas, porque há famílias da classe média que deixaram de ter acesso ao abono de família, portanto as crianças deixaram de ter acesso ao abono de família porque os escalões sofreram alterações, por isso houve uma alteração que não foi benéfica para as famílias. (D17:AS5)

Estou-me a lembrar de outra situação, a condição que a dada altura foi legislada e foi aplicada em 2011, não teve tanto reflexo direto em termos da proteção de crianças e jovens, mas sim sentiu-se que em termos das famílias com dificuldades económicas teve um impacto muito grande, ou seja, por um valor que é quase ridículo já não podiam aceder a um apoio económico e isso realmente teve algum impacto. Também o abono de família, por exemplo deixa ter direito a abono de família se tiver X rendimentos, só que esses X rendimentos a condição de recursos veio baixar essa fasquia, aí obviamente houve um impacto. (D20:AS8)

De acordo com Wall *et al.* (2014) a despesa com as prestações familiares era menor que a média da União Europeia e o valor que atualmente é investido pelo estado nesta transferência de cariz familiar apresenta uma despesa aproximada há que tinha há 11 anos atrás, quando o abono de família ainda era um direito dependente da situação contributiva dos pais ou tutores. Em suma, os subsistemas de solidariedade e de proteção social foram fortemente afetados pelas opções em período de austeridade.

A redução da despesa na proteção social implicou uma menor abrangência de beneficiários e uma descida no montante das prestações por indivíduo e família. Estas estratégias de acordo com os entrevistados apresentam uma contradição em períodos de crise, em que os cidadãos se encontram em maior situação de vulnerabilidade social e mais expostos aos riscos sociais.

3.4 – Programas e medidas ao nível do subsistema de ação social

As orientações do subsistema de ação social suportam-se por vários aspetos: i) uma intervenção prioritária de proximidade; ii) para o desenvolvimento social pela via da qualificação e

integração comunitária das pessoas, coresponsabilizando os destinatários na contratualização das respostas; iii) a adequação e eficácia das prestações e dos apoios sociais de modo personalizado, seletivo e flexível; iv) a utilização eficiente dos serviços e equipamentos sociais, eliminadas sobreposições, lacunas de atuação e assimetrias nos recursos territoriais; v) a valorização de parcerias para uma atuação integrada junto das pessoas e famílias; vi) o estímulo ao voluntariado social, como forma de participação e envolvimento da sociedade civil na promoção do bem-estar e maior harmonização das respostas sociais; e vii) uma articulação eficiente entre as entidades com responsabilidades sociais e o serviços, nomeadamente de saúde e de educação (Lei n.º4/2007).

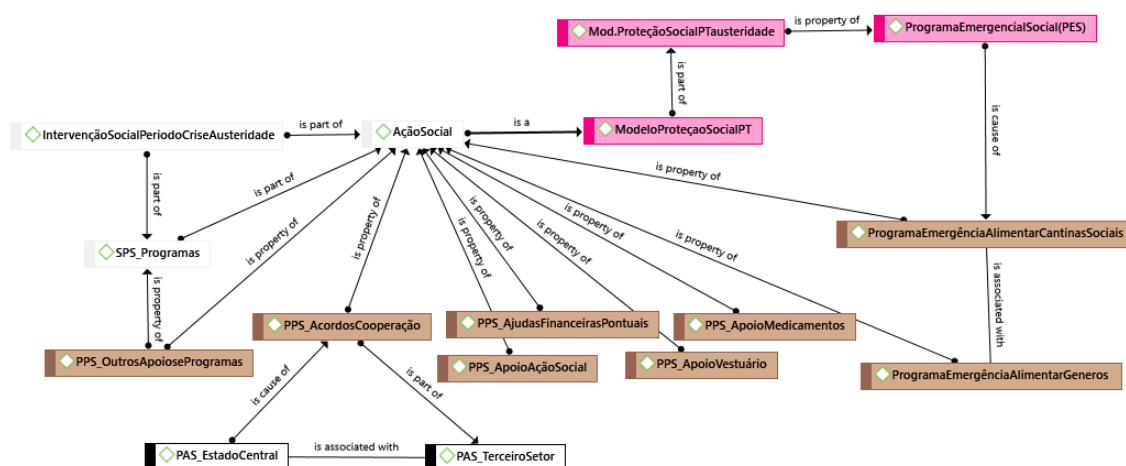
Um dos especialistas refere que em Portugal “é preciso chamar à atenção para a especificidade portuguesa na área da ação social, porque o nosso modelo desse ponto de vista é um modelo que não tem muitos paralelos de cooperação entre o Estado e o setor social” (E3). Daqui destaca-se que o subsistema de ação social é especialmente centrado nos equipamentos sociais e nas respostas sociais, muitas vezes desarticulada dos outros subsistemas.

As diferentes coisas que estão dentro da ação social, no fundo, deviam ter um equilíbrio que nós poucas vezes discutimos: se o equilíbrio que tem em Portugal é o adequado. Nós temos uma tendência muito centrada nos equipamentos e fomos desenvolvendo ao lado prestações, mas a componente que deveria estar por trás da contratualização, que é no fundo toda esta componente de atendimento e acompanhamento, é uma componente que fica numa terra de ninguém institucional, porque eu não estou a dizer que ela não existe (E3).

No domínio das medidas no âmbito do subsistema de ação social, os assistentes sociais entrevistados indicaram alguns programas e medidas de apoio social às famílias através de ajudas pontuais financeiras de verbas da própria Segurança Social e de outras entidades. Entre os resultados destacaram-se também apoios em bens ou serviços como o apoio em vestuário, o apoio medicamentoso e o apoio pelo programa de emergência alimentar.

Em particular dentro apoio de emergência alimentar situa-se a medida das Rede Solidária de Cantinas Sociais, enquadrada no Programa de Emergência Social (PES). O programa de emergência alimentar e o PES tiveram uma grande representatividade nos dados obtidos, sendo a sua análise realizada em ponto próprio. Foram ainda considerados nesta análise os acordos de cooperação estabelecidos entre o Estado central e o terceiro setor. (Figura IV.11).

Figura IV.11 – Medidas no domínio do subsistema de ação social



Fonte: Dados produzidos por análise semântica das entrevistas semiestruturadas analisadas no programa ATLAS.ti v.8.2.30.0

Nas entrevistas aos assistentes sociais verificámos que por via da alteração das condições de acesso ao RSI, houve um aumento de pedidos de ajuda financeira da ação social nos serviços de atendimento e acompanhamento. Os agregados familiares procuraram este tipo de apoio, tentando encontrar suporte face ao agravamento das suas necessidades e problemas sociais emergentes.

A procura ao nível da ação social aumentou assim drasticamente de um momento para o outro, acabávamos por ter seis atendimentos de ação social e passámos a ter vinte atendimentos, portanto, que nem é bom para os utentes, nem é bom para nós. Houve um aumento ao nível da procura e como não cabiam nos critérios do RSI só podiam recorrer à ação social, na ajuda casuística, e a ação social resolve no momento, pelo menos a nível do apoio económico se não recebe este mês recebe para o outro. (D10:AS19)

Onde eu penso que houve grandes mudanças foi na ação social, porque ainda por cima os potenciais beneficiários, utilizadores de subsistema aumentam. Aumentam porque mesmo o sistema previdencial em determinada altura cessa, portanto, a sua intervenção, quando, por exemplo acaba o subsídio desemprego. Porque o Rendimento Social de Inserção também se altera, tem critérios ali muito apertados e potencialmente há um campo maior para a ação social e só estou a falar daquilo que são as consequências da crise, não estou a falar por exemplo daquilo que é o fenómeno do envelhecimento que também para pressionar ação social, sobretudo para pressionar os equipamentos, sobretudo nas respostas sociais. Na verdade nesse campo, o orçamento que vem para a ação social é um orçamento diminuto, vem diretamente do Orçamento

de Estado. É preciso reduzir o Orçamento de Estado e por onde é que eles começam? Por reduzir exatamente o investimento na ação social. (D17:AS5)

As próprias entidades, autarquias e terceiro setor, sentiram que existiam limitações da Segurança Social na atribuição de recursos e apoios sociais. Enquanto as prestações do subsistema de solidariedade, como por exemplo, o RSI não podiam ser extinguidas, mesmo com as mudanças efetuadas, as verbas da ação social tinham critérios de atribuição diferentes e verbas limitadas.

Poderíamos dizer, mas eles reformulam aquilo, mas compensam com o campo da ação social que nós sabemos que é um campo que não é o do direito, é o de para a situação pontual, de emergência, requer uma avaliação por um técnico que logo por aí já podemos ter subjetividade, não é estritamente objetivo. Uma prestação de ação social normalmente é assim, requer a avaliação por um técnico onde está ali também o seu parecer, requer que haja orçamento e o que é que nós sabemos é que o orçamento de ação social vem de onde, vem diretamente do Orçamento de Estado e o Orçamento de Estado retira verbas à ação social. Portanto as famílias que deixam de estar cobertas por aquilo que era um direito, não têm depois direito, nem há condições para responder às necessidades das famílias. O que é que floresce a partir daí? Floresce o campo da sociedade civil, das IPSS, das associações que surgem como cogumelos para o apoio alimentar, para a roupa, para tratar dos sem-abrigo, também andamos sempre à volta da alimentação e da roupa, é a roupa e a alimentação, e a alimentação e a roupa. (D17:AS5)

Nós é que fazemos uma proposta à Segurança Social para que seja atribuído aquele valor, normalmente fazemos capitações que tem a ver com os gastos daquela família e com os rendimentos aquilo é feito informaticamente, portanto já não temos que fazer contas à mão, e portanto é feita uma capitação e neste momento o que a lei diz, não é a lei, a ação social não tem nenhuma lei como o RSI que existe a lei, o que diz são orientações e o que as orientações dizem é que a família está em condições de receber apoio económico desde que tenha rendimento igual ou inferior à pensão social. A pensão social são cerca de 200 euros, portanto quem estiver abaixo disso está em condições de receber. Acontece que para nós uma família que tenha uma capitação de 200 euros não vai beneficiar de apoio nenhum, a não ser que seja quando está com uma renda muito alta e não está a conseguir pagar a renda e encontra uma casa com um valor mais baixo. (D26:AS16)

Perante a diminuição de beneficiários de prestações sociofamiliares, e a própria limitação da Segurança Social em dar resposta, há entrevistados que com base na sua experiência profissional referem que o Estado não cumpria com as suas funções no âmbito do subsistema da ação social. É assim assinalada uma ausência de resposta destes serviços aos pedidos e necessidades das famílias, que consequentemente não contribuíram para o cumprimento das

metas de intervenção. Assim, o Estado procurava que fossem outros atores sociais a assumir as respostas às necessidades e problemas sociais das pessoas.

Havia um programa de financiamento da segurança social, os centros locais têm uma verba para apoiar famílias e o que nós sentíamos é que a segurança social acabava por dizer que já não tinha verba e encaminhava sempre a família para as instituições que daí havia sempre algum tipo de respostas (D7:AS15).

Esse apoio complementar servia para isso, nós apoiávamos a pessoa a regularizar as rendas e depois a partir do momento em que eles comessem a trabalhar e ter o ordenado deles, assumiam daí para à frente mantendo as coisas em dia. Isso deixou-se de conseguir, ou seja, a pessoa aparecia mesmo a nível de ação social do apoio tinha uma dívida de 600 euros de renda, no máximo podia lhe fazer um apoio de 300 não ia pagar os 600 euros por isso, nem os 300 davam porque não iam resolver o problema. E se não resolvemos o problema, então não se podia apoiar a pessoa (D16:AS4).

Quais são as consequências? São as famílias que mesmo para situações pontuais raramente têm resposta por aquele subsistema, são as famílias que deixam de ter acesso a respostas sociais que sejam financiadas pelo Estado e são as próprias respostas sociais desenvolvidas através das IPSS, por exemplo, que têm piores condições de sobrevivência, porque o próprio Estado também começa a atrasar-se no pagamento e isso parecendo que não, também tem consequência, tem influência também (D17:AS5).

No que se refere aos programas ao nível da ação social foram referidos alguns dos novos programas emergentes neste período. Entre os programas de ação social mais evidenciados, os assistentes sociais entrevistados destacaram o Programa de Emergência Social (PES), que abordaremos no próximo ponto. As medidas previstas e concretizadas pelo PES, para os entrevistados, reduziram o papel ativo das pessoas na gestão dos seus próprios projetos de vida.

4 – O Programa de Emergência Social (PES)

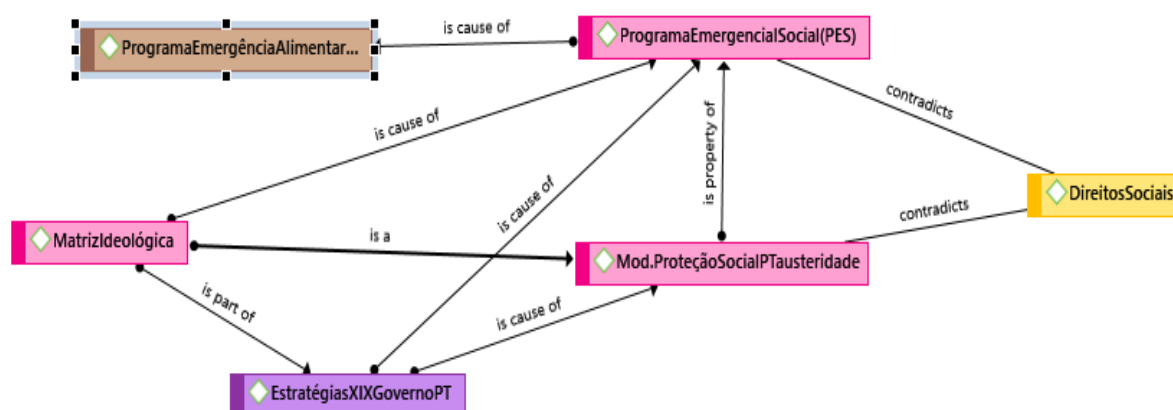
Na Lei de Bases da Segurança Social em vigor⁷⁹, embora incluídos num sistema de proteção social e de cidadania, as prestações sociais como direitos incluem-se nos subsistemas de solidariedade e de proteção familiar, sendo que o subsistema denominado de ação social se reserva aos programas de apoio social. No período de austeridade destaca-se o Programa de

⁷⁹ Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro com alteração pela Lei n.º 83-A/2013, de 31 de dezembro

Emergência Social (PES) que foi o programa lançado pelo Governo para dar resposta às necessidades daqueles que mais precisam.⁸⁰

O Programa de Emergência Social (PES) foi um dos resultados mais expressivos nas entrevistas realizadas a assistentes sociais. Segundo a análise semântica das entrevistas compreendemos que o PES teve uma causalidade nas estratégias do XIX Governo para o modelo de proteção social durante o período de austeridade, integrando uma dimensão ideológica como opção política. O PES foi percecionado pelos entrevistados como contraditório à efetivação dos direitos sociais, assim como do modelo de proteção social durante o mesmo período (Figura IV.12). Assinalamos que dentro das medidas do PES, os discursos destacaram a medida de apoio alimentar através da Rede Solidária de Cantinas Sociais como um dos resultados mais evidentes deste programa.

Figura IV.12 – Programa de emergência social (PES)



Fonte: Dados produzidos por análise semântica das entrevistas semiestruturadas analisadas no programa ATLAS.ti v.8.2.30.0

O PES, apresentado em agosto de 2011 pelo Ministro da Solidariedade e Segurança Social, procurava minorar o impacto social da crise, promovendo-se como um programa para a promoção dos direitos das pessoas em maior situação de vulnerabilidade ou risco, através do alargamento de uma rede nacional de solidariedade, como medidas e soluções simples e diretas para identificar e responder às situações mais urgentes. Este programa foi aplicado desde

⁸⁰ A consulta do Programa de Emergência Social (MSSS, 2011) encontra-se disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/747090/programa%20emergencia%20social.pdf>

outubro de 2011 até dezembro de 2014, prevendo avaliações semestrais de monitorização, que não se verificaram (Joaquim, 2015).

Foi uma decisão política, foi uma decisão do governo de direita. A partir do ano de 2011 surgem estes programas ditos de emergência social. Foi uma decisão política pura e simplesmente. No período anterior, na altura no Rendimento Social de Inserção ainda havia várias medidas políticas ativas em que se trabalhava muito a questão da autonomia, da autonomização da pessoa, da participação das pessoas: medidas concretas. (D20:AS8)

Numa lógica de modelo de inovação social implementada pelo Governo de coligação PSD/CDS, o PES assumiu-se como um programa central das medidas de ação social e solidariedade organizando-se por cinco áreas de atuação prioritária, apresentando 52 medidas. Posteriormente foi incluída mais uma medida na área atuação dos idosos, sendo consideradas como um total de 53 medidas. De acordo com a apresentação pública do PES, este programa foi uma das prioridades do plano do XIX Governo com o objetivo de criar uma rede nacional de solidariedade com a convergência entre Estado, Autarquias e Sociedade Civil. O reforço do envolvimento de outros agentes, nomeadamente da Sociedade Civil, permitiria criar transparência normativa e reduzir a intervenção direta do Estado (MSSS, 2011).

A finalidade do PES seria responder às carências sociais mais graves, criando um modelo de inovação social que apostasse na capacitação e promoção pessoais e coletivas. Procura-se uma mudança do paradigma para respostas e serviços de proximidade, evitando a duplicação de respostas e a falta de eficácia na prestação de apoios sociais, com qualidade e segurança sem aumentar órgãos ou estruturas. Entre as medidas definidas no campo da ação social destaca-se que este plano procurava enquadrar-se em duas linhas centrais: Combater a Pobreza e Reforçar a Inclusão e a Coesão Sociais e Promover a Economia Social. O combate à pobreza assume-se como reconhecimento da necessidade de redução das desigualdades sociais, em que se considera no XIX Programa de Governo existir uma necessidade de se desenvolver um combate ao “desperdício na área social” que remete para a articulação de políticas e ações entre setores, como por exemplo entre a saúde e a segurança social, reforçando a necessidade de altos níveis de eficiência com elevada qualidade e menores custos.

O Programa de Emergência Social, o chamado PES, a única coisa que ficou daquilo tudo que estava previsto foi o projeto das cantinas sociais, tudo o resto que estava lá no Programa de Emergência Social, a gente viu o que foi feito: um reforço do papel das IPSS, com mais dinheiro para IPSS; a redução dos valores de referência do Rendimento Social de Inserção e do Complemento Solidário para Idosos; a redução dos valores de referência do subsídio de desemprego; a redução dos montantes do abono de família. Portanto, um conjunto de intervenções

que foram feitas, com efeitos ultra gravosos na vida das pessoas, obviamente que depois tem consequências em cadeia. Se eu reduzo os rendimentos dos consumidores, inevitavelmente tudo se reflete na forma como a própria economia se desenvolve e a economia está presente na sociedade portuguesa. Aquilo a que assistimos foi a este afastamento do Estado por um lado, e por outro a adoção de medidas com um carácter profundamente assistencialista sujeitas à discricionariedade, porque não estão assentes em direitos. Não estão assentes em procedimentos sérios e validáveis e escortináveis de acesso às prestações, e portanto, é isto que acontece. (...) O exemplo do Rendimento Social de Inserção, do fim do automatismo da renovação ao fim de um ano, isso foi fatal para várias famílias, porque não apenas ficavam sem rendimento durante algum tempo. Não havendo renovação automática tinha que haver renovação do requerimento, reavaliação, às vezes estavam meses que ficavam à espera que a sua prestação fosse renovada, quando as circunstâncias de vida não se tinham alterado de todo. Este é só um exemplo da forma como se entende encontrar soluções para coisas que não podiam ter aí a sua solução. (E5)

O PES é percecionado pela generalidade dos assistentes sociais entrevistados como uma medida que apenas se destina a um grupo muito específico da população. Serviu para uma franja da população, que se encontra em situação de pobreza, sem qualquer tipo de recursos básicos. Além disso, consideram que o PES foi um programa que procurou resolver um problema que foi gerado pelas próprias por estratégias políticas implementadas.

Precarizaram-se imenso, principalmente as respostas que efetivamente respondiam à inclusão social, à luta contra a pobreza e à dignificação das pessoas e sobraram as respostas. Aliás o dinheiro foi investido e as políticas, o PES, emergência social assim o mostra, cantinas sociais medidas muito superficiais e muito curativas no imediato, no fundo para amenizar os efeitos da pobreza. (D6:AS14)

O Programa de Emergência só faz sentido do meu ponto de vista para situações de emergência mesmo. De resto isto não pode haver cinismo do ponto de vista político, não se pode estar a mexer nos direitos para criar depois situações de emergência. Ou seja, é o governo com a sua orientação política a criar as situações de emergência e depois a dizer que cuida delas. (...) Eles pura e simplesmente deixaram de fiscalizar as empresas ao nível dos direitos, mais fizeram sair legislação que facilitava os despedimentos, portanto, eles são os criadores de maior fragilidade social e depois cinicamente vêm dizer que têm um plano de emergência, quando o plano de emergência também só responde ao pobre dos mais pobres. (D17:AS5)

Paralelamente, o programa incidia também em aspetos intimamente ligados ao subsistema de prestações familiares e ao subsistema de solidariedade. Relativamente às medidas direcionadas à família, o programa invocava a necessidade de uma nova geração de medidas adequadas ao novo contexto social. As medidas no contexto da vida familiar,

entendidas na sua generalidade como estímulos à natalidade, de acordo com o PES deveriam ser revistas pelo Estado com o envolvimento das organizações da sociedade civil com competência neste âmbito.

De acordo com os entrevistados a medida das “cantinas sociais” foi a medida mais evidente do PES. O PES foi referido num total de 27 vezes no discurso de 13 assistentes sociais, enquanto a medida de implementação das cantinas sociais foi referida 42 vezes no discurso de 17 entrevistados.

Há aqui também uma inversão ideológica do caminho que se estava a percorrer que tem a ver com aquilo que se chamou o Plano de Emergência Social. Neste plano uma das grandes bandeiras foi a criação de cantinas sociais, portanto houve muito dinheiro que foi retirado às prestações e que foi dado em refeições à população. O que é que eu quero dizer com isto? Quero dizer que as instituições, sobretudo em áreas de grandes níveis de pobreza e exclusão social passaram também o protocolo para as cantinas sociais, em que as pessoas iam lá almoçar como iam lá buscar a comida. (D12:AS20)

As cantinas sociais, as cantinas então nem se percebeu de onde é que aquilo veio. Foi mais uma daquelas coisas que foram decididas fora daquilo que é a administração pública. A legitimidade existe porque, de facto, o governo pode decidir como quiser, foi para isso que foi colocado lá. Portanto, há legitimidade, mas houve também um certo “não se percebeu para quê”. Ainda hoje se está a lidar com esse tipo de resposta. Já estava mais que provado que esse tipo de resposta não é adequado a quem precisa, nem é adequado a quem presta esse tipo de resposta. (D18:AS6)

Com base nas entrevistas e nos dados estatísticos recolhidos através de fontes oficiais verificamos alguns resultados da implementação do PES. Na verdade, esta análise é sustentada pelas medidas adotadas durante o período de austeridade pelo Programa de Governo e não pelo PAEF, visto que nem no MdE, nem nas suas revisões se incluíram medidas no domínio da ação social conforme foram apresentadas pelo Governo. O Programa de Emergência Alimentar, em particular a medida de apoio alimentar por via a Rede solidária de Cantinas Sociais, foi mais referido que o próprio PES no discurso dos entrevistados. referiu mais vezes⁸¹

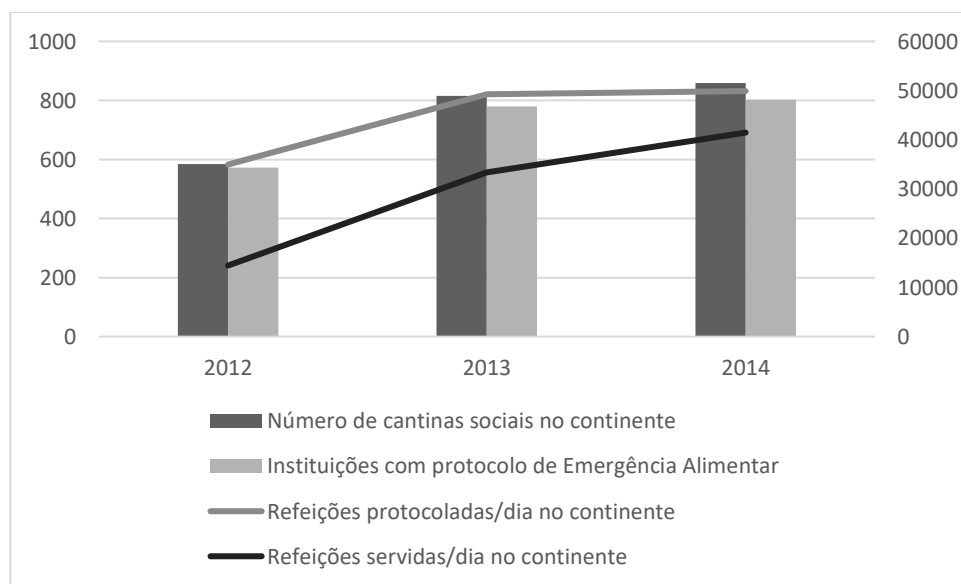
Tudo o que faziam na Segurança Social acabavam por ter de delegar nas instituições e mais, a própria estratégia política era criar um plano de emergência social, que era o PES. E o programa de emergência social comportava aquilo que é as cantinas sociais e o programa alimentar. Portanto tudo aquilo que nós estávamos a trabalhar a um nível muito mais macro antes, para aí em 2004,

⁸¹ No total das 21 entrevistas a assistentes sociais a referência ao PES aparece em 27 citações, enquanto a referência ao programa de emergência alimentar através das cantinas sociais é mencionada em 42 citações. O programa de emergência alimentar através do apoio em géneros alimentares foi referido 23 vezes.

2006, da rede social, a importância das plataformas supraconcelhias ao nível da rede, a definição de objetivos ao nível dos objetivos macro para o distrito ou para o concelho ao nível dos seus planos de desenvolvimento social, aqui limitou-se a termos de cumprir aquilo que era um plano de emergência social que baseava-se essencialmente em criar cantinas sociais. Porque depois a fome era uma realidade, quem eram as instituições que iriam ter as cantinas sociais, antigas sopas dos pobres, literalmente o modelo de há não sei quantos anos atrás e depois encaminhar a família para essas instituições. (D10:AS19)

Segundo o relatório do grupo de trabalho referente ao Programa de Emergência Alimentar (GEP/MTSSS, 2016), a Rede Solidária de Cantinas Sociais passou de 62 acordos com equipamentos em 2011 para 950 em 2014, através de um protocolo de cooperação que acordava com entidades do terceiro setor a distribuição de refeições gratuitamente a famílias com dificuldades financeiras. Ainda assim, o que se verificou no protocolo foi que, para lá do pagamento de 2,50€ por refeição do Estado à entidade, ainda poderiam ser cobrados pela entidade 1€ por refeição à família. Estes protocolos foram novamente renovados em 2013 e 2014 por períodos de um ano (GEP/MTSSS, 2016).

Figura IV.13 - Dados relativos às cantinas sociais em Portugal Continental (2012-2014)



Fonte: Elaboração própria com dados ISS, IP, março 2016 (GEP/MTSSS, 2016)

Podemos verificar na Figura IV.13 que o número de cantinas sociais em Portugal Continental aumentou entre 2012 e 2014, bem como o número de instituições com protocolo de emergência alimentar. Quanto ao número de refeições diárias no continente também se

verificou um aumento, sendo que existiram mais refeições protocoladas que servidas mesmo que com uma maior aproximação de valores em 2014. Um dos assistentes sociais entrevistado refere que:

Sobretudo a população idosa e a população adulta entre os 18 e os 64 anos, mas essa população adulta sofreu mais a nível económico com o desalojamento, a redução de trabalho e que tiveram de se sujeitar a estas normas e estas regras das instituições, ir comer à cantina social, ou seja, perdeu-se a dignidade da pessoa. Ou seja, a pessoa marido e mulher que tinha o seu espaço teve de se sujeitar a regras institucionais, a comida que os outros davam, e toda esta dignidade que se deve ter e perdeu-se muito. (D4:AS12)

Outro aspeto mencionado nas entrevistas relativamente à medida da Rede Solidária de Cantinas Sociais é o facto da alimentação como um recurso básico e essencial à sobrevivência. Nesse sentido, as cantinas poderiam ter utilidade para responder às situações em que as pessoas não tivessem condições para confeccionar as suas próprias refeições. Não obstante, os assistentes sociais indicam que já existiam respostas de apoio alimentar confeccionado e distribuído pelo terceiro que visavam satisfazer esta necessidade.

A nível político há aqui uma medida que foi posta em prática que tem a ver com o modelo das cantinas sociais, ou seja, no fundo, para que as pessoas não passem fome. Portanto, teriam acesso pelo menos a esse bem de sobrevivência e creio que esta foi a grande bandeira, por assim dizer. Houve uma ala da sociedade que não aceitou muito bem, houve outra ala que aceitou muito bem esta medida. A verdade é que ela e continua ainda a ser uma medida necessária. Se atendermos ao contexto de Lisboa, onde temos habitação precária, temos famílias, temos idosos, pessoas a viver em situações de subaluguer ou de casas extremamente precárias, que não têm como sequer confeccionar alimentação, acaba por ser uma medida necessária. Eu tenho dúvidas é se essa é a medida. (D1:AS1)

As cantinas sociais, até que ponto é que faz sentido? Talvez fará mais sentido em certas situações do que apoio alimentar em género, o PCAAC, o banco alimentar, porque se as pessoas estão numa situação limite, muitas vezes o que é que acontece? Não há gás para cozinhar, o que é que lhe interessa ter o pacote de arroz, o pacote da massa se depois não tem como o cozinhar. A cantina social vem dar resposta a estas situações porque as refeições já eram confeccionadas. (D16:AS4)

Com a crise houve um aumento significativo dos pedidos de apoio económico. Com a alteração nas prestações sociofamiliares, como o RSI e os próprios apoios eventuais da ação social, alguns dos entrevistados consideram que os apoios monetários deixaram de ser uma opção viável pela ausência de verbas.

Com a crise houve um maior número de pedidos de apoio económico e esses pedidos de apoio económico implicaram outras respostas. Ou seja, antes da crise era dado o apoio económico através do RSI e através das prestações sociais, das prestações pecuniárias, do apoio eventual e era a própria pessoa e a própria família que trabalhava a sua dinâmica e a sua autonomia e que fazia a gestão do seu dinheiro. Com a crise as pessoas deixaram de ter acesso a esse dinheiro e tiveram de estar sujeitas a essas dinâmicas destas instituições. (D4:AS12).

Se formos a fazer contas, e essas contas foram feitas na altura, houve pessoas a demonstrar isso, que o dinheiro que se gastava em refeitório social era muitas vezes superior aquilo que as pessoas receberiam se fossem beneficiários do RSI, por exemplo. Então ao dar uma prestação pecuniária eu deixo que sejam as pessoas a tomar as suas decisões relativamente ao que vão comer no seu almoço, não é? E vão cozinhar de acordo com os seus gostos, os seus sabores e não comer uma comida feita numa situação desta subalternidade, tem de comer agradecer e tirar o chapéu, não é? Porque alguém que vai para a fila das pessoas que estão numa situação final, quase de sem-abrigo, estão numa situação de grande dependência ao ponto de não se conseguirem alimentar. Portanto, isto significa um nível de perda de autonomia muito grande. (D8:AS17)

Neste período verificou-se uma opção de investimento do Estado numa medida de emergência alimentar gerida pelas IPSS, que na atribuição direta de um valor pecuniário à família para gestão das suas despesas referentes às necessidades básicas para lá da alimentação. Este programa também não tinha definido uma componente de intervenção social a ser assegurada pelas instituições.

O PES condicionou de uma forma mais assistencialista “ok temos famílias com fome vamos lhes dar comida, não temos qualquer intervenção vamos lhes dar comida”. É importante sim quem não tem comida ou quem dificuldade a esse nível, obviamente que é importante, mas aquilo que eu sinto é que esqueceram aquilo que é uma coisa importantíssima (...) Se por um lado obviamente foi importante porque havia famílias, e há famílias, com dificuldades muito grandes, aquilo que eventualmente eu possa criticar é quase uma perspetiva e de ideologia se quiser, que é isto chega: ponto final. E aquilo que eu sentia era exatamente isso, era que interessa era suprir necessidades básicas, volto a dizer isso era importante, mas ponto final parágrafo e não pode ser ponto final parágrafo, tem de haver mais alguma coisa. (D20:AS8)

Na Figura IV.14 apresenta-se uma comparação entre o investimento do Estado nesta medida, comparativamente ao que o Estado gasta com esta medida para alimentar uma família de dois adultos e duas crianças e o que é atribuído à mesma família através do RSI.

Figura IV.14 – Comparação entre o pago pela Segurança Social em RSI à família e à IPSS para Cantina Social para uma família (Euros/mês e dia)

	RSI	Cantina Social	
	Pago pela SS à Família (a)	Pago pela SS à IPSS (b)	Pago pela família à IPSS
Valor Mensal	374,10€	600,00€	240,00€
Valor diário (30 dias)	12,47€	20,00€	8,00€

(a) Corresponde ao montante máximo de RSI passível de ser atribuído a uma família com dois adultos e duas crianças.

(b) Corresponde a duas refeições por dia (almoço e jantar) aos quatro elementos do agregado familiar (um total de 8 refeições diárias).

Nota:

Atualmente os montantes máximos de RSI (valor de referência) são os seguintes:

Pelo Titular: 178,15€.

Pelo segundo adulto e seguintes: 89,07€.

Por cada criança ou jovem com menos de 18 anos: 53,44€.

Fonte: Joaquim (2015:42)

De acordo com os dados disponibilizados por Joaquim (2015) podemos verificar que o valor que a Segurança Social paga por família a uma IPSS para a resposta de cantina social é 37,65% superior ao que a família recebe de RSI, sendo que a instituição ainda poderá cobrar um euro por refeição à família.

Custa-me um bocadinho a aceitar isso como medida de política no século XXI até porque a refeição se calhar saiam muito mais caras, e estou a falar ao Estado porque era o Estado que as pagava. Esse dinheiro dado à família, a família tinha feito milagres com esse dinheiro e estamos a falar na ordem das centenas de euros por família. Se esse dinheiro fosse dado às famílias, as famílias podiam-nos ter gerido de outra maneira (...) Pessoas que fizeram descontos para o sistema e depois o que o sistema tem para lhes dar é uma refeição e eu não estou a dizer que é mau. Eu estou a dizer é que à luz da civilização e daquilo que nós desenvolvemos até ao século XXI, e eu acho que Portugal está de parabéns porque fez um percurso significativo, de repente voltar a dar o prato de sopa e o prato de comida é como passasse um atestado de incapacidade às pessoas. (D12:AS20)

O festival à volta, designadamente fotografias das pessoas nas filas, o festival de alguns média sobre as cantinas sociais foi assim, quando sempre existiram refeitórios sociais, sempre não, mas desde a década 80 do século XX, sempre fizeram o seu trabalho se era preciso alargar, alargava-se. De repente acha-se que é mais digno as pessoas irem comer a um sítio do que prestar-lhes financiamento direto, ou criar-lhes outras alternativas para eles decidirem o que querem comer e quando querem comer. Sendo que, obviamente, nunca se poderia ter ficado por aí. (D18:AS6)

Foram relatadas algumas situações de controlo e violação dos direitos dos beneficiários das cantinas sociais, em que eram impostas regras às pessoas que em caso de incumprimento cancelavam o acesso à medida. Além disso, foram também relatados casos em que se a pessoa demonstrasse desagrado com as refeições ou com o serviço prestado nas cantinas sociais sofria sanções por manifestar o seu descontentamento. Estas situações são associadas à ausência de uma legislação e acompanhamento técnico adequado ao seu funcionamento e gestão.

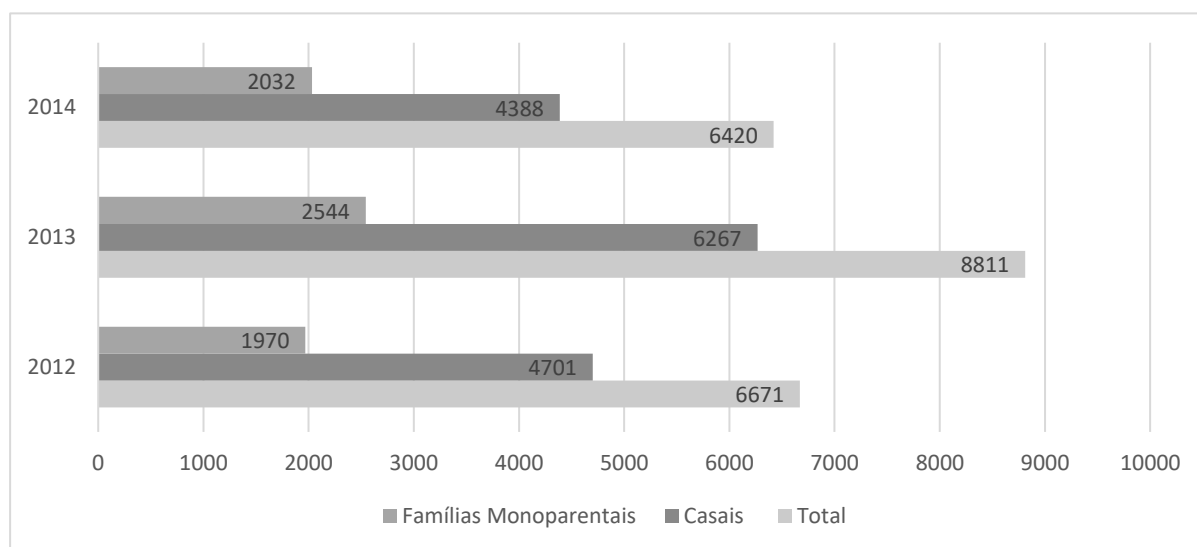
As pessoas ficam completamente desprevenidas e é anulado todo o direito da pessoa, eu acho que há aqui uma violação dos direitos das pessoas, as pessoas não tinham acesso à comida que queriam. Muitas pessoas, e isso falo pelo meu trabalho e tivemos muitas situações dessas em que nas cantinas sociais se a pessoa fizesse barulho era proibido o acesso à comida. (D4:AS12)

Eu diria que em nome de suprir necessidades básicas das pessoas se retiraram direitos, nomeadamente direitos de cidadania e direitos de autonomia. Lembro-me de haver pessoas que estavam muito chocadas porque havia utentes que não gostavam da comida que lhes era distribuída pelo banco alimentar ou dos géneros alimentícios ou que não gostavam da comida dos refeitórios sociais. (D8:AS17)

Quanto à medida de majoração do subsídio de desemprego para casais ou famílias monoparentais, listada no PES, esta previa que os casais em que ambos os elementos estivessem desempregados, ou famílias monoparentais, com filhos ou equiparados a cargo pudessem beneficiar de uma majoração de 10% do montante do subsídio de desemprego. No caso dos casais com os elementos desempregados, a majoração ocorre em ambos os subsídios. Relativamente às famílias monoparentais, a majoração só ocorre quando o titular é o único adulto do agregado familiar e não recebe prestação referente a pensão de alimentos decretada por tribunal.

A medida que tinha sido implementada pela Lei n.º5/2010, de 5 de maio, mas foi mais tarde revogada pelo Decreto-lei n.º 77/2010, de 24 de junho na sequência da alteração ao PEC 2010-2013, constituindo-se esta revogação como uma medida de contenção orçamental. No PES a medida surge pelo Decreto Lei n.º 64/2012, de 15 de março, constando no Acordo de Concertação Social de 2012, e mantém-se em vigor durante os três anos do programa de emergência social. O PES previa que esta medida pudesse abranger cerca de 7500 casais por ano (Figura IV.15).

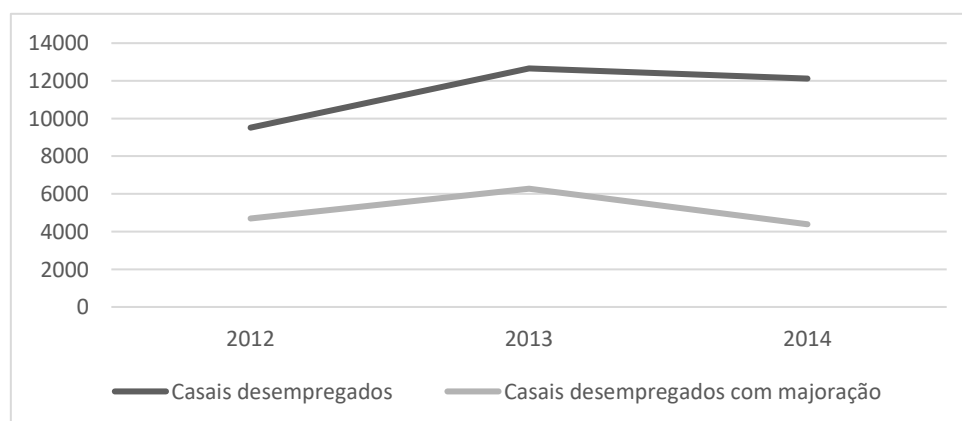
Figura IV.15 – Média anual de beneficiários com majoração no subsídio de desemprego por ano (2012-2014).



Fonte: Elaboração própria a partir de Conta da Segurança Social 2014, (IGFSS, 2015)

Salientamos que os dados referentes a 2012 apenas começaram a ser contabilizados a partir de abril, após a entrada em vigor do Decreto Lei n.º 64/2012. Comparativamente a 2013 verifica-se um menor número de beneficiários da majoração do subsídio de desemprego que em 2014, tanto para os casais como para as famílias monoparentais. O número total de casais desempregados inscritos no IEFP acompanha a tendência do número de casais com majoração do subsídio de desemprego (Figura IV.16).

Figura IV.16 - Casais desempregados inscritos no IEFP e casais com majoração no subsídio de desemprego



Fonte: Elaboração própria dados IGFSS, 2015 e IEFP, 2015

Por fim, importa, ainda, destacar, como das principais medidas do PES referidas nas entrevistas as Redes Locais de Intervenção Social (RLIS). As RLIS inserem-se no âmbito do programa de emergência social, visando de acordo com o Despacho n.º 12154/2013, de 24 de setembro, fortalecer “a capacidade das instituições sociais em desenvolverem uma intervenção que garanta novas e melhores respostas de proximidade aos cidadãos”. A atuação dos atores sociais de proximidade foi considerada por este programa como uma mais-valia no domínio da ação social. A RLIS permitiria uma articulação dos serviços descentralizados da segurança social e as entidades locais numa lógica de intervenção integrada. Os pressupostos desta intervenção centravam-se num modelo de contratualização, numa cultura de direitos e obrigações, na transversalidade e na proximidade (Despacho n.º 12154/2013).

Dos assistentes sociais entrevistados que mencionaram a RLIS nos seus discursos, as opiniões tocam em pontos questionáveis desta medida. A RLIS foi considerada como um reforço do assistencialismo e não um serviço de maior proximidade ou uma revolução na ação social. Foi indicado que esta medida funcionou como mecanismo de controlo das pessoas em que o Estado transfere competência a nível da ação social para o terceiro setor, referindo-se que os Serviços de Atendimento e Acompanhamento Social (SAAS) já desempenhavam este papel.

Na altura o secretário de Estado veio para a televisão anunciar a grande medida da grande revolução da ação social que era a RLIS. Então o que é que vem dizer, que estes serviços são mais próximos, que eles já conhecem, que é novamente o reforço do assistencialismo, mas com uma outra componente, o componente do controlo total, ou seja, acabar com as funções do Estado a nível de ação social e transferir por completo todas as funções do Estado a nível das políticas sociais para as IPSS (...) E é aí que vem a RLIS, o SAAS, e então isto vem dizer que os funcionários públicos não têm competência, não têm capacidade de acompanhar as famílias, quem tem competências são estas instituições porque estão no local, estão no terreno, estão na relação de proximidade. (D4:AS12)

Os Serviços de Atendimento e Acompanhamento Social sempre existiram. Através desta lei abre portas a criar equipas de acompanhamento mais próximas com outro tipo de constituição técnica e abre portas para as IPSS se candidatarem ao SAAS através da RLIS, que é a Rede Local de Intervenção Social, para fazer aquilo que nós fazemos Segurança Social. O que se perspetivava ao fazer este tipo de trabalho era a transferências daquilo que é a ação social para as IPSS (...) Realmente a RLIS retira trabalho à Segurança Social; a Segurança Social fica numa posição de supervisão destas equipas, porque nós não podemos ser supervisores entre aspas e ao mesmo tempo estarmos a acompanhar, mas o processo de transferência de competências parece-me a mim que é esta a solução que a Segurança Social vai ter. As equipas locais das IPSS vão

desenvolver as equipas RLIS ou os protocolos de RSI acompanhando com a supervisão sempre da Segurança Social, mas a RLIS é um serviço de ação social que é o SAAS. Eles só vieram com esta lei fazer aquilo que nós já fazíamos. Deve ter sido alguém com uma ideia luminosa e brilhante que disse “vamos criar os serviços de ação social”. Eles já existiam, podiam era não ter as equipas que poderia ter, porque um técnico para uma freguesia é de loucos. Se calhar ter três, quatro técnicos, se calhar nem todas as famílias precisam de um acompanhamento mais próximo (D10:AS19).

Mencionou-se ainda que em territórios que tinham um bom funcionamento dos seus Conselhos Locais de Ação Social (CLAS) optou-se por não aderir à RLIS. Através do programa da Rede Social já existia um trabalho em rede e de articulação entre parceiros e equipas técnicas.

Depois temos em muitos territórios a RLIS a ocupar o espaço que devia ser da Rede Social. A RLIS tem uma dinâmica completamente diferente e objetivos também diferentes. Há pessoas que se entusiasmaram com isso. Outros nem tanto e fizeram uma visão crítica. (D8:AS17)

A RLIS, não estou a dizer que não funcione bem num concelho ou noutro, mas se calhar funciona bem num concelho ou noutro porque o CLAS não está a funcionar. (D12:AS20)

À semelhança da medida do PES referente às cantinas sociais, foi indicada uma falta de uniformização de procedimentos e uma ausência de um plano definido territorialmente. A regulamentação da RLIS consta no Despacho 11675/2014, de 18 de setembro, apenas um ano mais tarde à instituição deste modelo.

Não é por acaso que eles começaram a desenvolver programas para passar para o local determinadas competências e responsabilidades. O que é que é o atendimento integrado? O que é que é a RLIS? A RLIS é uma forma do Estado Central, da administração central colocar localmente toda a responsabilidade do atendimento e acompanhamento das situações sociais, prestando contas à Segurança Social, quem manda é a Segurança Social. Mas eles usam localmente para depois eles decidirem se apoiam a família se não apoiam, põem os técnicos de tudo o que é local a trabalhar com eles, das autarquias, das IPSS, percebe? Nós por exemplo nunca entrámos na RLIS, nós trabalhamos muito bem em rede, não precisamos da RLIS. (D17:AS5)

Conforme consta no Relatório de Atividade 2014 do Instituto de Segurança Social, I.P., a RLIS foi financiada através de fundos comunitários.⁸² O testemunho dos assistentes sociais entrevistados refere também a adesão do terceiro setor à RLIS como uma forma de angariar

⁸² O Relatório de atividade 2014 do Instituto de Segurança Social, I.P. encontra-se disponível para consulta em: http://www.seg-social.pt/documents/10152/14494812/RA2014_v1.0_Final/4c991822-994d-42f8-a15d-424338558672

mais financiamento. Revelam ainda que não houve uma linha direcionada em termos de política nacional, ou seja, cada região procedia e adaptava os seus modelos de funcionamento, sendo feitas duras críticas a esta medida.

A Segurança Social, quer dizer, como sabe a RLIS é financiada pelo terceiro quadro comunitário, portanto, a gestão é feita pelo POISE que é a agência que faz a gestão de todos os dinheiros dos quadros comunitários. Quando temos um governo PS, o governo PS o que é que faz? Procura unificar os procedimentos a nível do país inteiro, de Norte a Sul, tentam haver uma certa uniformização do país inteiro. Quando há medidas assistencialistas e medidas da direita acaba-se com estes procedimentos a nível nacional; dá-se autonomia a cada distrito e o que é que acontece é que temos grandes disparidades. (D4:AS12)

A RLIS andava à caça de utentes entre aspas, porque eles só funcionam com tipo um acordo de cooperação. Se têm 50 famílias tem que ter aquelas 50 famílias; se diminuírem o número, a equipa recebe pelo número de famílias que está a acompanhar. Então ia buscar famílias, umas que já estavam a ser acompanhadas pelo acompanhamento de RSI, ou seja, dentro do mesmo território tínhamos a RLIS a funcionar e tínhamos a equipa de protocolo de RSI, quando acho que nem deveria de haver separação das equipas (D10:AS19).

A partir de um momento que há um programa de financiamento e que as instituições se deparam com muitas dificuldades financeiras as pessoas não pensam duas vezes. As pessoas vão buscar uma estrutura que lhes possa fornecer financiamento, estando isto um bocadinho pervertido. A instituição chave da RLIS recebe dinheiro pela RLIS, por ter montado a RLIS, o que não acontece com a rede social (D12:AS20).

Registamos ainda um comentário de um assistente social sobre o funcionamento da RLIS, nomeadamente pela forma como em alguns locais foi implementada contrariando os direitos sociais das pessoas. A não adequação de um corpo técnico competente e com formação no âmbito da intervenção refletiu-se em procedimentos pouco éticos. Nas entrevistas foram indicadas situações em que pessoas com formação em biologia, arquitetura ou matemática encontravam-se como técnicos de equipas RLIS a fazer atendimentos sociais.

Posso dar vários exemplos, estes serviços que supostamente deviam estar próximos das pessoas recusam atendimentos das pessoas, vão fazer visitas domiciliárias aos sábados porque acham que estão a mentir então vão fazer visitas aos sábados para ver como ela está. Proíbem acesso aos serviços porque não cumpriram com uma série de coisas, não têm acesso à alimentação, portanto, castigam este RLIS não acompanha, não faz o acompanhamento, o que faz é castigar as pessoas, controla as pessoas. E o que temos nestas políticas são o controle sobre as pessoas. (D4:AS12)

Para lá do carácter assistencialista das medidas durante o período do PAEF que os entrevistados apontaram nos seus testemunhos, também se verificam procedimentos no domínio da intervenção social, nomeadamente através das cantinas sociais e da RLIS que não se coadunam com os direitos sociais e o respeito pela dignidade. Os assistentes sociais referem que colocar outros profissionais na “linha da frente” como técnicos sem uma formação adequada na área das ciências sociais e humanas, nomeadamente em Serviço Social, é atentar contra os direitos das pessoas.

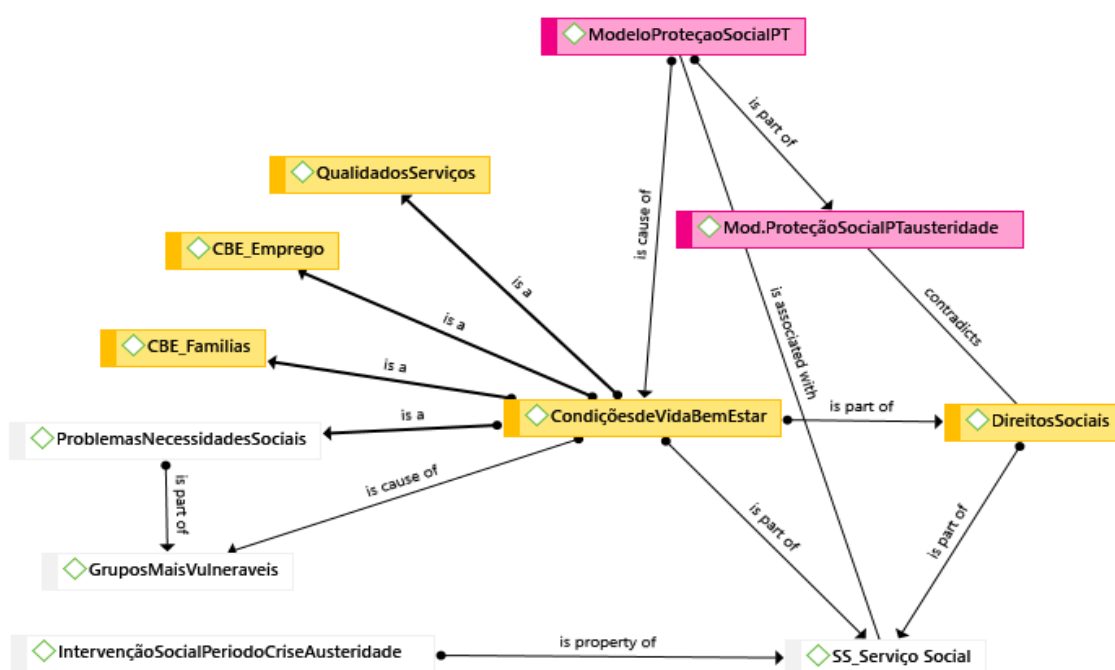
Em suma, as medidas implementadas pelo XIX Governo deram continuidade à linha estratégica implementada pelo Governo anterior nos Programas de Estabilidade e Crescimento e com o Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, apresentando um novo programa de resposta aos efeitos da crise no domínio da ação social: O Programa de Emergência Social. Como verificámos, o sistema de proteção social sofreu várias alterações quer no sistema previdencial, quer no sistema de proteção social de cidadania. Ainda assim, o marco que mais se destacou na proteção social foi o Programa de Emergência Social (PES). Os discursos centrados na perceção dos assistentes sociais entrevistados consideraram ser as principais estratégias de proteção social em período de austeridade. Por um lado, um corte na despesa pública em proteção social iniciado mesmo antes do PAEF e, por outro lado, a aposta num Programa de Emergência Social como principal estratégia no domínio da ação social. Desta forma, consideramos que importa analisar quais os impactos socioeconómicos e humanos que resultaram das estratégias nacionais e europeias.

A crise financeira e económica de 2008, e a forma como a Europa e Portugal reagiram procurando a sua recuperação económica, levou a uma “espiral da austeridade, apresentada como inevitável, constitui um teste de resultados cada vez mais imprevisíveis aos limites da vida democrática, da coesão social e dos direitos sociais” (Ferreira, 2014:120). Os discursos dos entrevistados e os dados estatísticos permitiram-nos compreender melhor a forma como a austeridade afetou as condições de vida das pessoas e o seu bem-estar social. Desta análise identificámos os grupos mais vulneráveis e as necessidades e problemas sociais que marcaram este período. Verificámos, ainda, que houve uma ligação relacional entre os grupos mais afetados e o tipo de pedidos de apoio associados às necessidades e problemas emergentes.

Se não temos as nossas necessidades mais básicas satisfeitas, ou não estamos realizados do ponto de vista humano, nestes vários sistemas da nossa vida, obviamente que não temos capacidade, ou sequer tempo para dar a outros direitos que poderemos ter ou para nos capacitarmos, nos consciencializarmos e lutarmos. (D6:AS14)

De uma forma geral para avaliar os impactos nas condições de vida e no bem-estar social recorremos, também, ao estudo de vários indicadores estatísticos. Os dados das entrevistas demonstram uma relação entre as condições de vida e bem-estar da população no quadro do modelo de proteção social, em Portugal, entre 2008 e 2014.

Figura V.2 – Relação das condições de vida e bem-estar social



Fonte: Dados produzidos por análise semântica das entrevistas semiestruturadas analisadas no programa ATLAS.ti v.8.2.30.0

Os assistentes sociais entrevistados revelam que o sistema de proteção social, durante o período de austeridade, apresentou uma contradição aos direitos sociais que contribuem para a melhoria das condições de vida e do bem-estar social da população, nomeadamente no que se refere à qualidade dos serviços, às condições de bem-estar face ao emprego e às condições de bem-estar das famílias. (Figura V.2)

Visando aprofundar os resultados das entrevistas, recorreremos ao Índice de Bem-Estar (IBE) - apurado pelo INE em 2015 - para uma primeira aproximação sobre estas dimensões. Considerámos vários domínios do IBE que permitissem uma caracterização mais ampla. Estes associam-se à perspetiva das condições materiais de vida e à perspetiva de qualidade de vida apurada por este índice. (Quadro V.1)

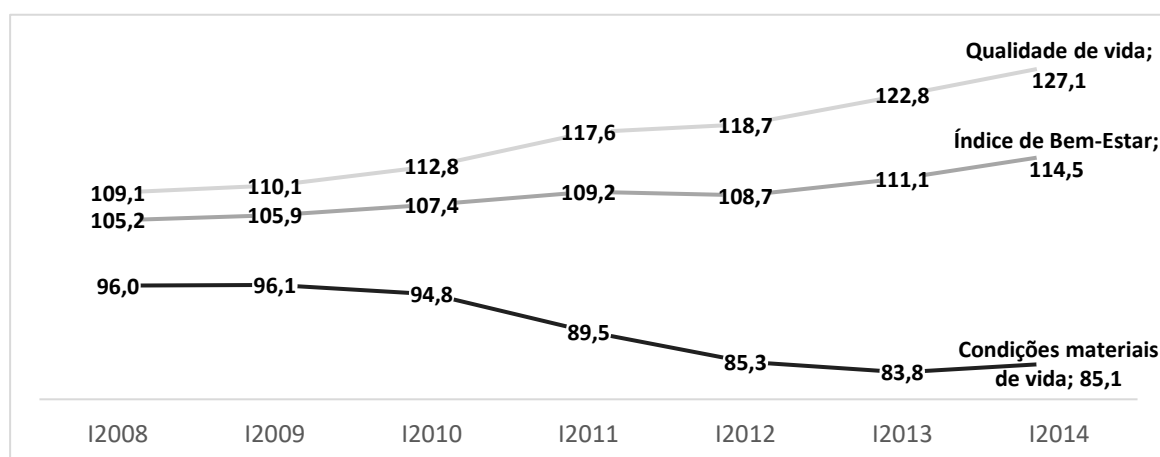
Quadro V.1 - Síntese dos indicadores dos índices do IBE

Perspetiva/Domínio	I2008	I2014
Índice de Bem-Estar	105,2	114,5
Condições materiais de vida	96	85,1
Bem-estar económico	105,2	106,1
Vulnerabilidade económica	90,9	77,8
Trabalho e Remuneração	92,0	71,4
Qualidade de vida	109,1	127,1
Saúde	118,0	122,6
Balanço vida-trabalho	109,1	111,4
Educação, conhecimento e competências	129,8	182,2
Relações sociais e bem-estar subjetivo	93,5	97,4
Participação cívica e governação	99,7	134,8
Segurança pessoal	101,4	113,6
Ambiente	112,2	128,0

Fonte: Elaboração própria com recurso aos dados do INE

Analisando o IBE durante o período entre 2008 e 2014 (Figura V.3) verifica-se uma evolução positiva no índice entre 2008 e 2014, com uma inflexão registada em 2012, seguida de uma recuperação. Os valores progressivos do IBE devem-se ao crescimento do índice de qualidade de vida que tem melhorado progressivamente, mesmo durante o período de crise e austeridade. Por outro lado, no que se refere ao índice de condições materiais de vida de 2009 que assistimos a uma descida gradual deste índice em sentido oposto ao anterior.

Figura V.3 – Índice de Bem-Estar global e por perspectiva (2008-2014)



Fonte: Elaboração própria com recurso aos dados do INE

Os assistentes sociais entrevistados percecionam que o agravamento das condições de vida, nomeadamente no que se refere ao rendimento das famílias e às condições de acesso ao mercado de trabalho não teve um suporte adequado por via das políticas de proteção social. Estas não garantiram uma real autonomia, nem contribuíram significativamente para o bem-estar dos mais vulneráveis.

Promoção de autonomia e bem-estar nas pessoas genuína: Não! Genuína não, porque eu acho que as pessoas sentiam que havia um bocadinho uma bolsa de ar para respirar numa determinada área e depois acabavam por ser penalizados noutra. E acho que isso não é justo, nem é uma política de promoção dos direitos sociais e de promoção da vida das pessoas, porque não há uma consistência, não há um equilíbrio genuíno com menor impacto nas pessoas. (D11:AS2)

Se não houver dinheiro para pagar a casa e as pessoas se alimentarem, a autonomia e o bem-estar são coisas ilusórias, utópicas. Estas pessoas perderam imensa autonomia e bem-estar com a crise e com as políticas. As que existiam já não eram garantia de autonomia, nem de bem-estar; então se já não eram, e foram ainda, cortadas é óbvio que as pessoas não ganharam nada; só perderam. (D15:AS3)

Houve uma forte crítica à priorização de estratégias centradas numa dimensão que visava a estabilidade financeira e económica do país, mas que de acordo com os relatos não considerou as condições de vida das pessoas e o bem-estar social. A proteção aos mercados financeiros e o combate à recessão económica foram apontados como prioridade relativa à proteção social e ao bem-estar social.

Eu acho que Portugal acabou por se fechar muito dentro de si e acabou por priorizar a dívida e o défice. O grande objetivo era esse e não as condições de facto das pessoas. (D1:AS1)

Podemos considerar com base nos discursos dos assistentes sociais entrevistados que houve um distanciamento entre as tomadas de posição estratégica dos decisores políticos e o bem-estar das pessoas. Estas perceções advêm da experiência profissional dos assistentes sociais entre 2008 e 2014.

No terreno a lidar com o problema do dia a dia da pessoa, eu não identifico qualquer papel dessas pessoas, desses órgãos, dessas entidades com poder. No dia a dia de quem teve durante a crise a intervir com as pessoas. Muitas das vezes eu sentia que por muito que promovessem medidas, eu sentia-os com um obstáculo. (D16:AS4)

Esse período [2011-2014] foi um período de continuidade de uma série de coisas que vinham de trás e que algumas se foram perdendo (...) a questão dos recursos técnicos que nós, Segurança Social, tínhamos para fazer acompanhamento à instituição também se sentiu. Ou seja, e tentando não fugir à pergunta, aquilo que deveria ser a continuidade de uma série políticas que foram postas em prática e que vinham de trás, foram algumas delas sendo estranguladas. (D20:AS8)

Também associadas a esta estratégia política, que visou uma maior preocupação com o equilíbrio financeiro do que com a estabilidade social, para alguns assistentes sociais entrevistados existiu uma contradição entre o modelo de proteção social praticado durante o período de austeridade e dos direitos sociais e Humanos.

Uma redução fortíssima dos direitos sociais nesta fase; até aquilo que eu considero uma violação dos Direitos Humanos. (D4:AS12)

Acho que foi, desde que eu me lembro e que tenho consciência, o pior período e o mais terrível nos tempos já da democracia portuguesa em termos de desatenção às políticas sociais. (D6:AS14)

Penso que tudo isto naturalizou formas de fazer e formas de conceber respostas sociais, que são contra aquilo que são os direitos sociais, nomeadamente os direitos sociais de terceira geração. (D8:AS17)

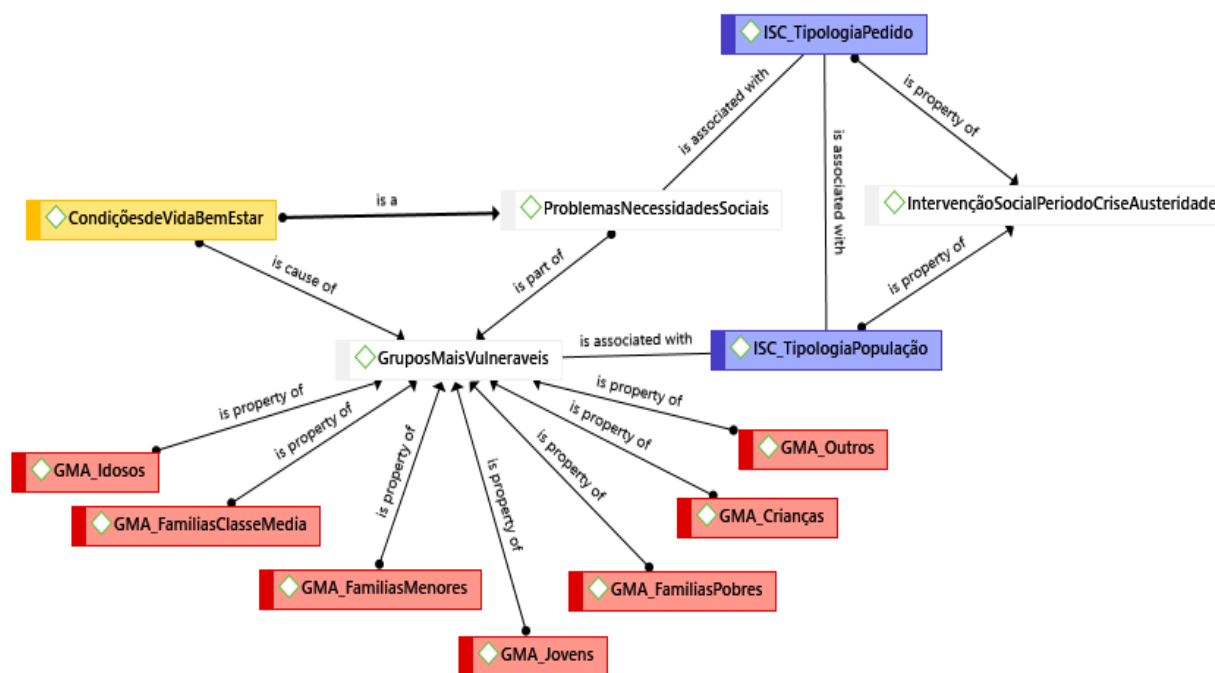
Destas afirmações partimos para uma análise mais detalhada sobre os impactos da austeridade no bem-estar social em Portugal no contexto de austeridade. Deste modo, atendemos aos grupos identificados com maior vulnerabilidade neste período e às necessidades e problemas sociais mais evidenciados pelos assistentes sociais nas entrevistas.

2 – Grupos mais afetados e vulneráveis ao período de austeridade

As condições de vida e o bem-estar são dimensões que de acordo com os resultados têm uma implicação de causalidade nos grupos mais vulneráveis aos efeitos dos riscos sociais. De

acordo com os entrevistados interessou-nos perceber se estes grupos estão relacionados com as necessidades e os problemas sociais mais evidenciados pelos assistentes sociais durante o período de crise e austeridade, refletindo-se sobre o tipo de pedido e de grupo populacional que procurou a intervenção do Serviço Social.

Figura V.4 – Grupos mais vulneráveis aos impactos da crise e austeridade em Portugal



Fonte: Dados produzidos por análise semântica das entrevistas semiestruturadas analisadas no programa ATLAS.ti v.8.2.30.0

Segundo os dados produzidos na análise (Figura V.4), os grupos identificados como os mais afetados pelos impactos da austeridade e com maior vulnerabilidade aos efeitos da crise socioeconómica são: Idosos (em 30 citações, referido por 12 entrevistados); Famílias da classe média (em 18 citações, referido por 12 entrevistados); Famílias pobres (em 14 citações, referido por 10 entrevistados); Famílias com menores a cargo (em 11 citações, referido por 7 entrevistados); Jovens (em 7 citações, referido por 2 entrevistados); Crianças (em 2 citações, referido por 2 entrevistados).

Apresentamos de seguida alguns dos discursos dos assistentes sociais referentes a estes dados, bem como indicadores estatísticos que nos ajudem a caracterizar os impactos da crise e austeridade em Portugal.

2.1 – Idosos

No que se refere aos idosos, estes têm o direito à terceira idade consagrado na Constituição da República Portuguesa (CPR), através da segurança económica, habitação, convívio e o respeito pela sua autonomia (Artigo 72º). Reconhecendo-se o seu papel ativo na sociedade, os idosos viram afetadas as suas condições de vida e recursos conforme os discursos dos entrevistados testemunham, com exceção de um assistente social, que verificou melhorias nas condições de vida e bem-estar deste grupo.

Eu não dei conta, se quer que lhe diga mesmo aqui na parte da terceira idade, eu senti mais ao nível da contenção enquanto instituição, mas não a nível com os idosos, até senti em algumas coisas melhor. (D3:AS11)

Capucha (2014) alerta-nos para as desigualdades emergentes das políticas de austeridade e que afetam a população mais velha, gerando fenómenos negativos como o agravamento da situação de pobreza e exclusão social. Este é atribuído como resultado da descida das pensões, corte no apoio à proteção social de solidariedade e interrupção ou alteração de programas e respostas sociais. De acordo com dados estatísticos da Eurostat, podemos analisar o risco de pobreza, o risco de pobreza e exclusão social e a privação material severa nos idosos⁸³ em Portugal, nos últimos dez anos (Quadro V.2).

Quadro V.2 - Indicadores da pobreza nos idosos Portugal 2004-2014

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Risco de pobreza nos idosos (%)	27,6	26,1	25,5	22,3	20,1	21,0	20,0	18,0	17,9	18,7	19,5
Idosos em risco de pobreza ou exclusão social (%)	35,2	33,2	32,2	30,0	27,7	26,0	26,1	24,5	22,2	20,3	21,1
Privação material severa em idosos (%)	13,9	13,4	13,3	10,7	10,1	10,6	9,6	7,7	8,4	9,0	9,8

Fonte: Elaboração própria com recurso aos dados do Eurostat

O risco de pobreza nos idosos tem vindo a diminuir na última década. No entanto esta tendência que se verifica até 2012 (17,9%), sofre um aumento progressivo em 2013 (18,7%) e 2014 (19,5%). Para o indicador de risco de pobreza ou exclusão social só de 2013 (20,3%) para 2014 é se verifica um aumento (21,1%). A privação material severa nos idosos que em 2010

⁸³ Caracterizando os indicadores de pobreza nos idosos, ou seja, para a população com 65 ou mais anos.

diminuiu para menos de 10%, manteve-se abaixo deste valor. Porém os dados demonstram que após 2011, que apresentou o valor mais baixo registado (7,7%), mas que nos anos seguintes se tem verificado um aumento progressivo.

Apesar dos indicadores apresentarem uma melhoria na década em análise, as entrevistas realizadas aos assistentes sociais revelam que houve agravamento dos problemas já existentes. Além do perfil do idoso pobre com baixos rendimentos, os idosos que já recorriam habitualmente aos serviços, também os idosos com rendimentos a acima do limiar da pobreza e de classe média passaram a enquadrar um novo perfil de vulnerabilidade nos idosos. Um dos fatores identificados condicionante da vulnerabilidade dos idosos em período de crise e austeridade está diretamente relacionado com as alterações nas medidas de proteção social, como as prestações pecuniárias e as respostas sociais.

Mesmo para as pessoas idosas, o Complemento Solidário para Idosos diminuiu, o próprio Rendimento Social de Inserção diminuiu as suas medidas, o que significa que uma parte da população que estava abrangida deixou de estar. (D1:AS1)

Neste período em 2008 iniciou-se a redução dos benefícios sociais principalmente na área dos idosos, houve um conjunto de critérios que foram alterados de algumas políticas sociais, nomeadamente o complemento de dependência. A partir de 2009, 2010 estes critérios foram mudados e tinham um teto quem recebia acima de 600 euros já não recebia o complemento de dependência apesar de ser dependente. (D19:AS7)

Em relação às respostas sociais na área do envelhecimento não foram identificadas no discurso dos entrevistados melhorias efetivas. Porém apontam-se algumas limitações das medidas colocadas em prática e às dinâmicas das próprias entidades. O governo nas medidas do PES considerou nas suas medidas alargar a capacidade das respostas sociais, mas esse aumento de vagas não se refletiu necessariamente num aumento as participações. Mesmo com este alargamento de vagas, os recursos e as respostas para a terceira idade não são céleres e alguns assistentes sociais referem que havia respostas que chegavam tarde de mais a estas pessoas.

Eu acho que houve aqui um grupo que foi completamente posto de lado que foram os idosos, foram completamente postos de lado. Arrisco mesmo a dizer que o objetivo era mesmo se eles morrerem ainda melhor. A população que sofreu mais este impacto na minha opinião foram os idosos, mas foram os mais resistentes e que aguentaram mais. (D4:AS12)

O problema da pessoa idosa era resolvido com a morte da pessoa, quando se trabalhava para conseguir integração da pessoa num lar entre fazer pedidos para instituições, a pedir vaga, a

inscrever, a fazer relatórios para desbloquear a verba na Segurança Social para a comparticipação de um lar privado; era resolvido quando a pessoa falecia, o que era muito triste. (D16:AS4)

Vários entrevistados identificaram que os idosos foram o suporte de muito agregados familiares. O seu rendimento por via das reformas era considerado uma garantia de que existia mensalmente um valor disponível que serviu, em muitos casos, para apoio de familiares. Isto significou que mesmo em casos que as reformas eram mais baixas, os idosos acabaram por ajudar financeiramente os seus descendentes.

Notava que as reformas deles, porque depois aqui a tabela é gerida conforme aquilo que o idoso recebe na sua totalidade, que alguma parte da reforma teria que ir para o resto do agregado. (D2:AS10)

Tivemos muitas famílias a viver de magras pensões de idosos e inclusivamente idosos que começaram a receber filhos que estavam autonomizados, filhos e netos nas suas casas. (D8:AS17)

Antes da crise tínhamos os idosos que tinham baixas reformas e o Complemento Solidário para Idosos veio aqui atenuar essas necessidades, mas com a crise vieram os filhos a precisar e os idosos a darem o que tinham para os filhos e a voltarem eles aos serviços, porque mal ou bem tinham menos vergonha. (D16:AS4)

Mesmo quando o rendimento auferido pelo idoso era baixo, comparativamente à ausência de rendimentos dos filhos, passou a ser o sustento de alguns agregados familiares alargados. Estas situações conduziram, segundo alguns assistentes sociais entrevistados, a um aproveitamento de alguns familiares sobre a autonomia dos idosos.

Idosos que acabaram por ficar com muito menos rendimentos, e que ainda com poucos rendimentos acabaram por ser a garantia de muitas famílias. E por essa via também houve alguma extorsão e aproveitamento das pessoas idosas. (D1:AS1)

A população que sofreu mais este impacto na minha opinião foram os idosos, mas foram os mais resistentes e que aguentaram mais, porque foram eles que sustentaram a população mais jovem. (...) Com base no meu trabalho posso concluir e afirmar, com toda a certeza, que os idosos foram para muitas famílias a fonte de rendimento. Ou seja, ter um idoso em casa era ter uma fonte de rendimento segura e chegavam ao dia dez, onze e iam receber. O que aconteceu neste período é que houve muitos familiares que foram retirar os idosos das instituições e que os levaram para casa. Houve muitos idosos que estavam isolados e foram obrigados a voltar para a família, mas para a família não para serem tratados, mas como única fonte de rendimento. (D4:AS12)

Aquilo que eu senti é que muitos agregados e as gerações a seguir vieram para casa dos idosos porque eram eles os únicos que tinham um rendimento fixo que era a pensão ou a reforma. Eu

cheguei em 2004 a 2005 a ter agregados de idosos a viver exclusivamente na sua habitação e em 2010 estavam a assegurar a casa a pessoas, que eram os filhos e os netos. (D19:AS7)

Considerando os casos em que as reformas das pessoas idosas foi o sustento das famílias, de acordo com os entrevistados esta situação implicava a redução ou desistência de serviços e respostas sociais prestadas ao idoso, como forma de direcionar esse dinheiro para o orçamento de todo o novo agregado familiar alargado.

Nós começámos a assistir, ao alargamento em termos de respostas sociais onde podiam caber mais pessoas. Depois acabámos por perceber que algumas famílias tiravam as pessoas idosas dos lares para poder ter o dinheiro. (D1:AS1)

Filhos que cuidam de pais dependentes e de idosos que poderiam estar acompanhados de outra forma em termos institucionais, mas que devido a dificuldades financeiras as pessoas acabaram por ter de ser cuidadores em casa (D6:AS14)

Por vezes o resto da família também está numa situação em que não consegue. Muitas pessoas que tiveram de deixar de trabalhar para poder ficar com pais em casa e tentar viver das reformas dos idosos, porque os idosos não havia dinheiro para os por num lar, mas alguém tinha de ficar com eles. Isto também trouxe aqui algum aproveitamento por parte de algumas famílias com o dinheiro dos idosos (D7:AS15)

Por um lado, as medidas permitiram mais oportunidades de vagas em respostas sociais na área da terceira idade. Por outro lado, as famílias optaram por ser no meio familiar que prestavam o acompanhamento aos idosos, mesmo que insuficiente ou desadequado, como forma de poupança no agregado doméstico.

2.2 – Famílias de classe médias e famílias pobres

Quanto à situação das famílias interessa analisar que, para os assistentes sociais entrevistados, o segundo grupo mais afetado pelos efeitos da crise e da austeridade foram as famílias de classe média.

A classe que mais sofreu com a crise foi a classe dita média que quase desapareceu e foi quem no dia a dia no terreno procurava o apoio e que não havia quase nada a fazer por estas pessoas. Tínhamos poucos recursos para esta classe média que trabalhava e que tinha a casa e que estava ali numa situação de limite, mesmo no limiar. Pouco ou nada havia para trabalhar com estas pessoas, para ajudá-las, para não as deixar perder tudo. (D16:AS4)

A população que mais sofreu, não foi aquela população que tinha menos recursos, porque as que tinham menos recursos continuaram a ter menos recursos e se calhar foi-lhes mais facilitado o acesso a outro tipo de soluções. As pessoas que tinham um nível mais alto, essas pessoas acho que sofreram mais. (D10:AS19)

Quando os entrevistados se referem às dificuldades sentidas pelas famílias de classe média estabelecem uma ligação com as famílias que já eram pobres. A perceção que os assistentes sociais têm com base na sua experiência profissional é de que as famílias de classe média foram mais afetadas por terem menos apoios a que recorrer. Por um lado ainda não eram consideradas pobres o suficiente para receberem determinadas prestações e ajudas, por outro lado não estavam dentro dos meandros de funcionamento do sistema de intervenção social.

O grande problema e o grande desafio foram com aquelas pessoas que não estavam habituadas a isso; eram autónomas tinham a sua vida organizada e de repente não sabem como pagar as suas contas e que não sabem ou que têm vergonha. Não sabem onde hão de ir pedir ajuda e quando sabem às vezes não vão porque têm vergonha de mostrar a situação em que estão. Para mim é o problema do desemprego, da pobreza, da nova pobreza, do desemprego que gera pobreza a novos pobres, esse foi o grande desafio. (D17:AS5)

Eu diria que na classe média se calhar teve um impacto muito grande em franjas mais baixas em termos sociais e em termos económicos. O apoio que tinham continuaram a ter, se começarmos a subir em termos económicos e em termos sociais se formos para a classe média, aí tenho poucas dúvidas que houve reflexos muitos grandes. (D20:AS8)

Os discursos dos assistentes sociais revelam que o modelo de proteção social não estava preparado para os impactos da crise e da austeridade e para este novo perfil de pessoas que nunca tinham estado em situação de pobreza e cujas condições de vida iam diminuindo progressivamente. Esta foi uma das limitações que os assistentes sociais identificaram. Não havia medidas ou planos de intervenção preparados no sentido de apoiar precocemente as famílias.

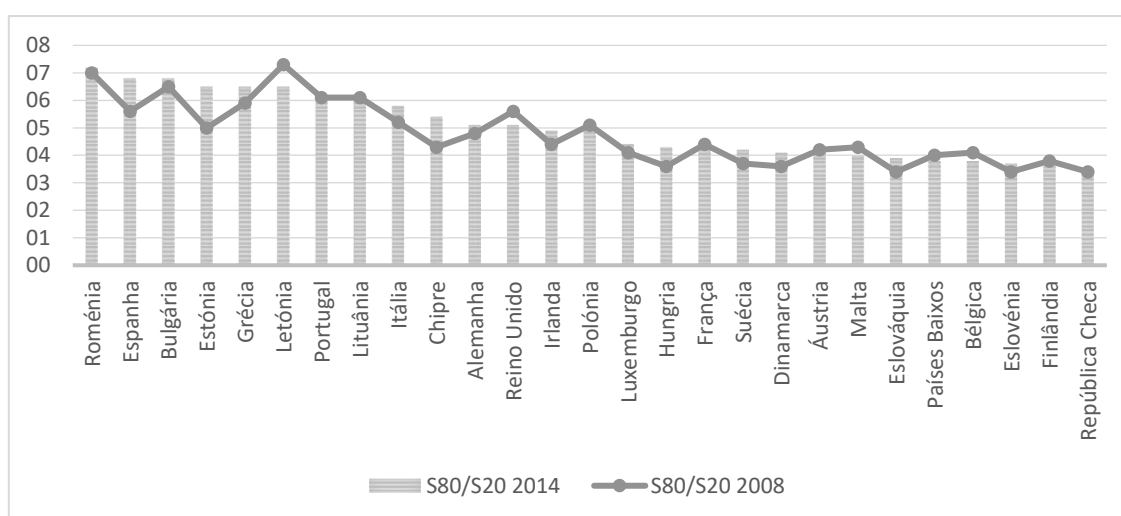
Há pessoas que vão até antes das coisas acontecerem como falava colega meu: Apareceu um senhor que disse que ia ser despedido dali a três meses e quando fosse despedido a indemnização dava para pagar as coisas durante mais ou menos 6 meses e que depois não havia hipóteses e queria ajuda. E ele ficou sem saber o que é que havia de lhe dizer, porque nunca no seu tempo todo de intervenção, e que já lá vão uns bons anos, nunca tinha aparecido uma pessoa assim. Isso também obrigou alguns técnicos e algumas técnicas a rever a sua maneira de gerir as coisas, algumas conseguiram outros não, penso eu. (D18:AS6)

Quanto às famílias que já se encontravam em situação de pobreza, foi um dos grupos também considerados em situação de maior vulnerabilidade durante o período em estudo, mas que já tinham mecanismos de apoio formais ou informais que se mantiveram operacionais. Ou seja, não o só sistema de proteção social previa medidas direcionadas às pessoas e famílias pobres, como as próprias pessoas que já se encontravam nesta situação tinham automatizados os procedimentos de pedidos de apoio social.

Aquele pobre que nós conhecemos, aquelas famílias que o projeto de pobreza vai passando de geração em geração, aqueles pobres que já há muito tempo viviam do Rendimento Social de Inserção são pessoas que a pobreza quase que é um aspeto cultural. Portanto, eles já se habituaram. Custa imenso dizer isto, mas é uma realidade. Já faz parte do modo de vida deles, o passarem dificuldades, o terem hoje e amanhã não terem, mas eles sabem que o amigo depois de amanhã ajuda e que daqui a uma semana é ele que ajuda o amigo, quando há essa rede. (D17:AS5)

Ao analisarmos o indicador de desigualdade na distribuição de rendimentos (S80/S20), em 2008 e 2014⁸⁴ (Figura V.5), verificamos que os países em que a distribuição dos rendimentos é mais desigual são Roménia (7,2), Espanha e Bulgária (6,8), Estónia, Grécia e Letónia (6,5) Neste grupo encontramos dois dos países que recorreram ao PAEF: Espanha e Grécia, sendo que Portugal em 2014 apresentava um valor de 6,2 referente à desigualdade da distribuição dos rendimentos, ou seja, os 20% mais ricos ganhavam mais 6,2 vezes que os 20% mais pobres.

Figura V.5 – Variação de 2008 da desigualdade na distribuição dos rendimentos S80/S20 em 2014



Fonte: Elaboração própria com dados Eurostat

⁸⁴ Excluindo a Croácia que não disponibiliza dados de 2008 devido à entrada posterior na União Europeia.

Se procurarmos analisar os países com maior aumento da variação deste indicador entre 2008 e 2014, encontramos em primeiro lugar a Estónia (1,5), Espanha (1,2), Chipre (1,1), Hungria (0,7) e Grécia (0,6). Entre as cinco maiores variações indicadas temos três países que recorreram ao PAEF, pelo que apresentamos a evolução do indicador neste período nos países que recorreram ao PAEF. (Quadro V.3).

Quadro V.3 – Evolução da desigualdade na distribuição dos rendimentos S80/S20 nos países com PAEF (2008-2014)

	Rácio da desigualdade na distribuição dos rendimentos S80/S20						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
União Europeia (28 Países)	5,0	4,9	4,9	5,0	5,0	5,0	5,2
Chipre	4,3	4,4	4,5	4,3	4,7	4,9	5,4
Espanha	5,6	5,9	6,2	6,3	6,5	6,3	6,8
Grécia	5,9	5,8	5,6	6,0	6,6	6,6	6,5
Irlanda	4,4	4,2	4,7	4,6	4,8	4,7	4,9
Portugal	6,1	6,0	5,6	5,7	5,8	6,0	6,2

Fonte: Elaboração própria com dados Eurostat

Ao verificarmos os dados referentes aos países que tiveram ajuda externa conseguimos observar que a desigualdade na distribuição dos rendimentos foi superior à média europeia, com exceção da Irlanda que mesmo antes da crise já apresentava valores inferiores. Em Portugal verificamos que, a partir de 2011, há um aumento deste rácio até 2014, o que é contraditório com aquilo que são os objetivos da Europa para a redução das desigualdades sociais.

A questão da desigualdade social já não é aceitável estar aos níveis que se encontra, principalmente na Europa no século XXI com o conhecimento que temos e como as sociedades foram evoluindo. Penso que há um grande retrocesso e desigualdade social. A questão da pobreza e da exclusão social; através dessa desigualdade acabava por não se resolver e depois as questões ligadas ao trabalho. O mundo do trabalho transformou-se brutalmente. Não há o lugar para todos. (D6:AS14)

Conforme analisámos no capítulo anterior, os dados referentes ao risco de pobreza e exclusão social, em Portugal, têm-se afastado das metas definidas no âmbito da Estratégia Europa 2020. Em conformidade com a dimensão do IBE na perspetiva das condições materiais de vida, a redução do valor bem-estar associado à vulnerabilidade económica corresponde à perceção dos assistentes sociais entrevistados.

2.3 – Famílias com dependentes menores, jovens, crianças e outros grupos vulneráveis

No que diz respeito à pobreza em agregados familiares com menores a cargo, denominada pobreza infantil, este é também um indicador geralmente utilizado que permite verificar a pobreza em famílias com crianças.⁸⁵ Neste sentido, considera-se que uma criança vive num agregado familiar em situação de pobreza caso o seu agregado familiar obtenha um rendimento por adulto equivalente⁸⁶ abaixo do limiar de pobreza. Os dados do Eurostat permitiram-nos analisar a taxa do risco de pobreza infantil em Portugal, a proporção de crianças em risco de pobreza ou exclusão social e a percentagem de privação material severa infantil (Quadro V.4).

Salientamos que esta informação não se refere aos rendimentos auferidos pelas crianças, mas sim do agregado familiar. Nesta análise não é possível observar se existem situações diferenciadas de bem-estar dentro do agregado familiar e se as crianças possuem uma maior utilização dos rendimentos familiares, apesar da família se encontrar abaixo do limiar de risco de pobreza. Neste sentido, existem autores que apresentam algumas limitações à análise destes indicadores, o que não invalida a pertinência de olhar sobre o estudo da pobreza infantil como unidade de observação.

Quadro V.4 - Indicadores da pobreza infantil Portugal 2004-2014

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Risco de pobreza infantil (%)	34,8	31,5	41,2	33,6	38,9	37,0	37,0	27,9	30,7	33,1	38,4
Crianças em risco de pobreza ou exclusão social (%)	30,0	28,8	25,5	26,9	29,5	28,7	28,7	28,6	27,8	31,7	31,4
Privação material severa infantil (%)	11,7	9,9	9,6	11,8	11,8	10,5	10,8	11,3	10,3	13,9	12,9

Fonte: Elaboração própria com recurso aos dados do Eurostat

⁸⁵ Segundo os princípios da Convenção sobre os Direitos da Criança, pode ler-se no seu Artigo 1 que “criança é todo o ser humano menor de 18 anos, salvo se, nos termos da lei que lhe for aplicável, atingir a maioridade mais cedo”. Disponível em: https://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca2004.pdf

⁸⁶ O desenvolvimento internacional de conceitos abandonou, assim, a noção de rendimento “per capita” uma vez que a noção de “adulto equivalente” permite ter em conta as diferenças na dimensão e composição dos agregados familiares. De acordo com a escala da OCDE atribui-se o peso de 1 ao primeiro adulto de um agregado, 0,5 aos restantes adultos e 0,3 a cada criança.

O padrão evolutivo do risco de pobreza infantil apresenta um valor ascendente em 2014 comparativamente aos últimos anos de crise. Apenas em 2006 e 2008, a taxa de risco de pobreza infantil se manifestou mais elevada do que em 2014 (38,4%). Também a proporção de famílias com crianças em risco de pobreza e exclusão social se agravou durante o período de crise e austeridade. Neste indicador, os dados de 2013 e 2014 apresentam-se como os mais elevados dos últimos dez anos. A acompanhar a tendência no agravamento da pobreza infantil, os valores da privação material severa aumentaram para os valores mais altos da última década sendo em 2013 de 13,9% e em 2014 de 12,9%.

A redução dos apoios económicos à família⁸⁷, em particular o acesso a prestações sociais, tornou-se mais restrito desde 2010 no que diz respeito ao número de famílias beneficiárias e aos montantes atribuídos. Neste sentido, a redução das prestações sociais dirigidas a crianças, ao longo do período da crise económica e financeira, poderá ser identificada como uma causa para o aumento do risco de pobreza infantil, do seu risco de pobreza e exclusão social e de privação material severa infantil. Recorrendo à sua experiência profissional, os assistentes sociais também relataram alguns exemplos de impactos nas famílias com menores no seu agregado familiar.

Começamos também a perceber que existiam famílias que não tinham capacidade financeira para ter as crianças numa creche e, portanto, teve de haver aqui uma grande reorganização em termos das famílias neste período. (D1:AS1)

O apoio dos avós, eu senti muito isso, crianças de tenra idade, as pessoas terem dificuldade em pagar uma creche, de terem despesas extras escolares, acabaram por fazer de cuidadores. (D6:AS14)

Para lá das crianças, também os jovens são identificados com um grupo em maior situação de vulnerabilidade em período de crise e austeridade, nomeadamente por falta de empregabilidade mesmo com boas qualificações, tornando-os dependentes das famílias até idade adulta.

A família portuguesa sempre foi uma unidade de suporte. Agora acho que se acentuou novamente essa necessidade principalmente quando vemos que jovens até aos 35 anos chegaram a ter quase 40% de desemprego, ou de precariedade e como as pessoas foram atrasando a sua saída de casa dos pais. Os pais tiveram muitas vezes de ser o suporte para estes filhos que já deviam estar

⁸⁷ Por exemplo: Abono de Família, Ação Social Escolar, Subsídios Sociais de Parentalidade, Rendimento Social de Inserção e Subsídio Social de Desemprego

autonomizados ou que são pessoas adultas e ainda não conseguiram constituir o seu núcleo, a sua casa ou a sua estabilidade (D6:AS14)

Os jovens também com essas situações calamitosas, que o são mesmo, de inexistência de empregos com formações académicas acima da média e vão avançando as suas competências académicas e depois não encontram no país, ou não encontraram e continuam a não encontrar, a adequação face às suas competências para emprego. Daí a saída de facto de tantos jovens para fora do país. (D9:AS18)

A taxa de desemprego jovem permite observar a população com idade compreendida entre os 15 e os 24 anos que se encontra em situação de desemprego. A taxa de desemprego jovem mostrou-nos que, comparativamente ao início da crise, os jovens apresentaram elevadas taxas de desemprego (Quadro V.5).

Quadro V.5 – Indicadores de desemprego jovem em Portugal 2005-2014

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Taxa de Desemprego Jovem (%)	20,8	21,2	21,4	21,6	25,3	28,2	30,2	38,0	38,1	34,7

Fonte: Elaboração própria com recurso aos dados do Eurostat

Entre 2008 e 2014, foi verificado um significativo aumento de 7,8% entre 2011 e 2012, sendo que em 2014 a diminuição de 3,4% regista a primeira descida nos últimos anos em análise. Ainda assim, os números que se apresentam como taxa de desemprego jovem entre 2005 e 2014 demonstram um aumento de 13,9% do desemprego jovem em Portugal.

3 – Problemas e necessidades sociais em período de crise e austeridade

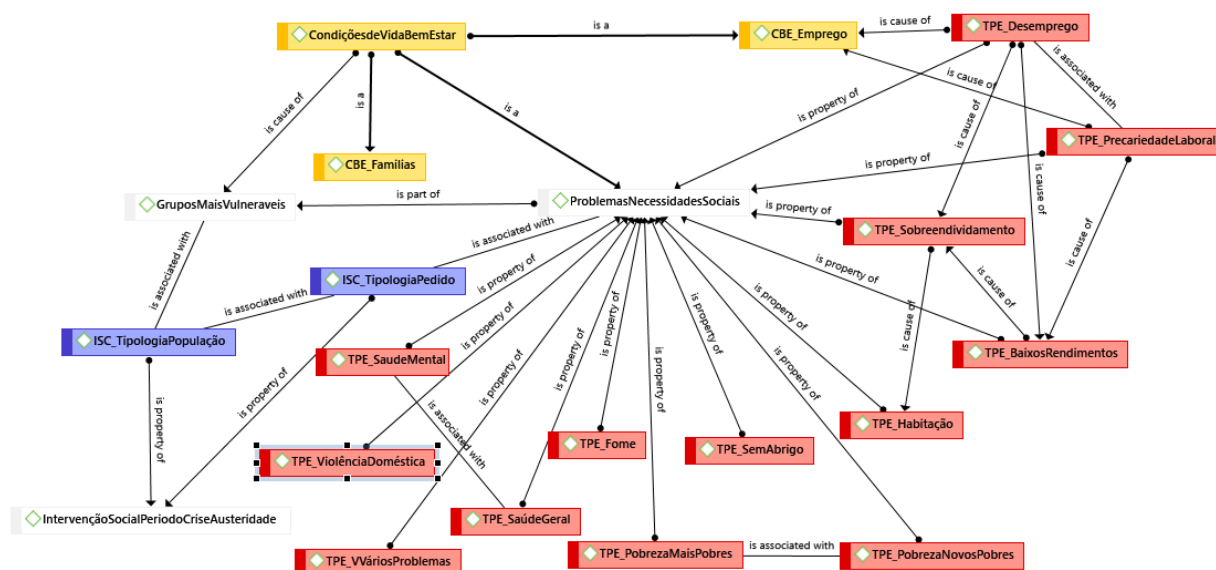
Além dos grupos mais afetados e expostos aos efeitos da crise e da austeridade em Portugal, durante 2008 e 2014, encontram-se, de forma indissociável, as principais necessidades e problemas sociais mencionados pelos assistentes sociais. Importa distinguir conceptualmente que necessidades e problemas sociais não são sinónimos. Uma pessoa pode não passar fome e ter a necessidade de uma alimentação equilibrada, ou estar em privação de acesso a alimentos. Esta é uma necessidade de subsistência associada à fome ou má nutrição que pode despoletar ou agravar problemas de saúde. Tendencialmente há uma associação entre necessidades e problemas sociais, mas não é condição que uma necessidade seja a causa de um problema; por exemplo, se tivermos respostas de apoio alimentar e as pessoas não conseguirem ter acesso a

alimentação já é um problema e não uma carência. De acordo com Ander-Egg (2007), o conceito de necessidades sociais remete para uma carência ou ausência de meios para satisfazer determinada(s) necessidade(s). Já os problemas sociais remetem para causas mais estruturais. Por conseguinte:

Isto faz com que para que se possa descrever e compreender os problemas existentes numa determinada situação, seja necessário considerar o contexto, o ambiente, o meio e o clima social em que esses problemas existem, identificando os factores associados aos mesmos. (Aguilar e Ander-Egg, 2007:34)

De acordo com as entrevistas verificamos que as condições de vida e de bem-estar estão diretamente associadas aos problemas e necessidades sociais, em particular às condições de bem-estar familiar e no emprego. Na Figura V.6 apresentamos a relação de alguns problemas identificados nas entrevistas que conduzem aos pedidos de apoio social e que se associaram à intervenção social no período em estudo.

Figura V.6. – Principais necessidades e problemas sociais durante o período de crise e austeridade em Portugal



Fonte: Dados produzidos por análise semântica das entrevistas semiestruturadas analisadas no programa ATLAS.ti v.8.2.30.0

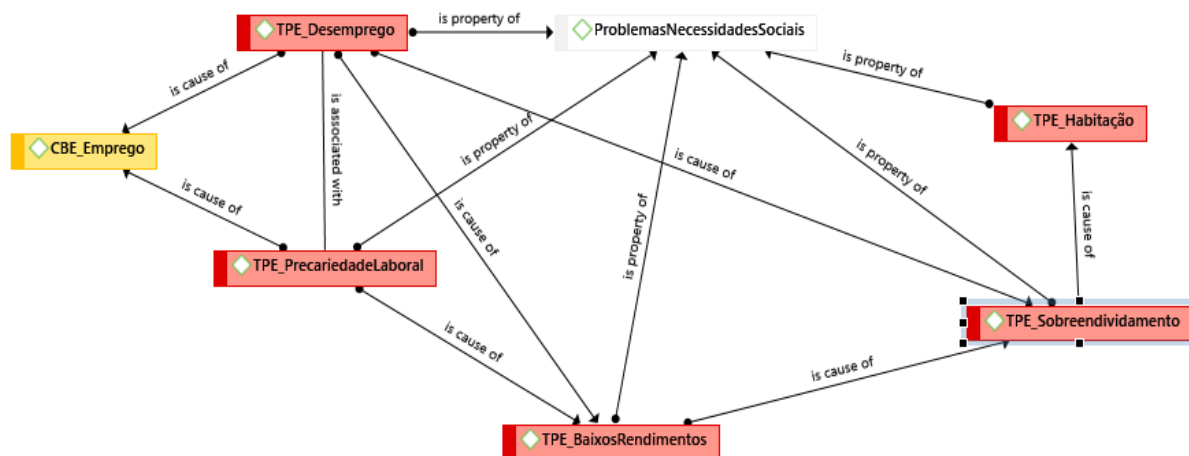
De acordo com os resultados das entrevistas aos assistentes sociais, as necessidades e problemas sociais mais evidentes pelos efeitos da crise e da austeridade são: Desemprego (em 49 citações, referido por 19 entrevistados); Habitação (em 37 citações, referido por 17

entrevistados); Baixos rendimentos (em 36 citações, referido por 17 entrevistados); Fome (em 18 citações, referido por 13 entrevistados); Aparecimento de novos pobres (em 18 citações, referido por 10 entrevistados); Saúde (em 17 citações, referido por 9 entrevistados); Saúde mental (em 14 citações, referido por 12 entrevistados); Precariedade laboral (em 13 citações, referido por 10 entrevistados); Empobrecimento dos mais pobres (em 13 citações, referido por 9 entrevistados); Agudização da situação de sem-abrigo (em 9 citações, referido por 5 entrevistados); Sobre-endividamento das famílias (em 8 citações, referido por 6 entrevistados); Violência doméstica (em 5 citações, referido por 5 entrevistados); e outros, nomeadamente associadas ao aumento da criminalidade (atividades comerciais ilícitas, dependências, violência) e do isolamento social (em 8 citações, referido por 6 entrevistados). Estes resultados serviram de orientação para apresentação dos subpontos que passamos a apresentar.

3.1 – Desemprego e precariedade laboral

O desemprego foi referido por grande parte dos assistentes sociais (19 em 21 entrevistados) como o maior problema social neste período, mas também com impulsor de outros problemas relevantes (Figura V.7)-

Figura V.7 – Relação do desemprego como problema social



Fonte: Dados produzidos por análise semântica das entrevistas semiestruturadas analisadas no programa ATLAS.ti v.8.2.30.0

Nesta rede conseguimos compreender que o desemprego e a precariedade laboral têm uma relação de causalidade com as condições de bem-estar ao nível do emprego, sendo referidos mutuamente nas entrevistas. Para lá do aumento do desemprego, também o enfraquecimento

das condições laborais está no centro da perceção dos assistentes sociais sobre os impactos sociais e humanos.

Teve um imenso impacto naquilo que era no contexto laboral. A precariedade laboral, tornou os contextos laborais muito mais precários, teve fortes impactos. Antes de mais, eu acho que na base de tudo teve uma expectativa dos portugueses daquilo que era um Estado, daquilo que eram os seus alicerces e mexeu-se com esse sistema de expectativas daquilo que estava enraizado em Portugal. Depois surgiram essa expectativa tornou-se um rastilho para que tremessem várias áreas da proteção social e atingiu por contágio várias áreas. Mas aquela mais determinante e de domínio mais central foi nas garantias dos direitos dos trabalhadores e do trabalho e daquilo que é a regulação do mercado de trabalho, que depois teve todo o impacto nas áreas que mais circundam esse mercado de trabalho e as relações laborais dos trabalhadores (D5:AS13).

O desemprego, por exemplo, quando estamos a falar de um casal muitas vezes é causado pelo desemprego de um. Os trabalhos precários porque depois a nível de trabalho houve um aproveitamento desta crise: baixar salários, despedimentos fáceis, renegociação das condições. O mercado de trabalho começou a ter um aproveitamento de todo este contexto de crise no país e isto depois refletiu-se no dia a dia das pessoas (D16:AS4).

Muitas empresas aproveitaram para fazer uma limpeza com a desculpa da crise, muitas pessoas ficaram no desemprego, e depois baixaram os salários. Isto tem um impacto grande. (...) Temos muita gente que continua a receber o mesmo do que há dez anos atrás (D19:AS7).

O desemprego e a precariedade laboral traduziram-se na diminuição dos rendimentos nos agregados familiares, provocando uma diminuição dos rendimentos disponíveis e situações de sobre-endividamento das famílias, dificultando e comprometendo a liquidação de compromissos financeiros.

Se não temos este equilíbrio no mercado de trabalho, mesmo as pessoas que estão nele estão precárias. Acabam muitas vezes por existirem pessoas que trabalham, mas que continuam em situação de vulnerabilidade socioeconómica, porque não têm se quer rendimento suficiente para aceder a determinados bens, serviços e direitos. (D6:AS14)

Desde 2008 até 2013, os países com programas de austeridade reduziram consecutivamente a taxa de emprego. A empregabilidade é reconhecida como uma dimensão fulcral no quadro do crescimento inclusivo para uma maior coesão da União Europeia dos Estados-membros. Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT) “desde o início da crise financeira e económica mundial, em 2008, Portugal tem registado uma recessão prolongada que resultou na mais significativa deterioração social e do mercado de trabalho da sua história recente” (OIT, 2013:6).

Os dados estatísticos referentes ao desemprego mostram que até 2008 houve um certo equilíbrio, mantendo-se abaixo dos 10%. A partir de 2009 há uma subida que evolui até 2013, traduzindo-se num aumento significativo de 7,6% da taxa de desemprego entre 2008 e 2013. Em 2014, podemos verificar uma ligeira melhoria nos valores do desemprego⁸⁸, não obstante, continuam a ser valores elevados, situando-se nos 14,1% (Quadro V.6).

Quadro V.6 – Indicadores de desemprego em Portugal 2005-2014

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Taxa de Desemprego (%)	8,8	8,9	9,1	8,8	10,7	12,0	12,9	15,8	16,4	14,1
Taxa de Desemprego de Longa Duração (%)	4,2	4,5	4,3	4,1	4,7	6,3	6,2	7,7	9,3	8,4

Fonte: Elaboração própria com recurso aos dados do Eurostat

Em particular houve um agravamento na taxa de desemprego jovem e na taxa de desemprego de longa duração. Os valores da taxa de desemprego de longa duração atingiram os seus máximos em 2013 (9,3%) descendo 0,9% em 2014.

O desemprego de longa duração de pessoas mais velhas. Muitas das ofertas formativas que existem não correspondem às necessidades do mercado de trabalho. Penso deviam ter sido criadas outras ofertas formativas e a pensar muito nas pessoas mais velhas. (D13:AS21)

Situações de pessoas que eram preteridas por outras porque aquele trabalho que aparentemente elas faziam poderia ser feito por outras pessoas por muito menos dinheiro. Portanto, a questão dos desempregados de longa duração agravou-se e todas estas questões levaram a que também houvesse uma compressão a nível custos. (D18:AS6)

O pleno emprego é um dos motores do crescimento económico e financeiro de um país, permitindo assegurar receitas fiscais e a manutenção dos sistemas de proteção social. Segundo a Comissão Europeia foram vários os sectores que sentiram a perda de empregos,

⁸⁸ Salienta-se que existe alguma discórdia entre especialistas no apuramento dos valores da taxa de desemprego. Segundo Abreu *et al.* “o aumento do desemprego - seja o estimado pelo INE, seja o registado pelo IEFPP – pode não ser o melhor indicador para compreender o profundo impacto da crise no mercado de trabalho” (Abreu *et al.* 2013:105). Esta posição explica-se por: i) não considerar o elevado número de população ativa que saiu de Portugal e se continuasse no país faria parte da população ativa; ii) por apenas considerar indivíduos inscritos no centro de emprego; iii) os indivíduos que não procuram emprego são considerados inativos e não contabilizados nas estatísticas.

nomeadamente o setor da construção e da indústria (Comissão Europeia, 2015). O desemprego implica fortes custos económicos e sociais que conduzem a um decréscimo das competências e produtividade laboral.

Das piores situações de crise, foi uma perda de direitos de um pagamento justo pelo salário porque eu acho que em Portugal é um grave problema que é, não temos níveis salariais que façam justiça à nossa força de trabalho nas várias áreas. Depois queremos que as pessoas sejam produtivas, mas elas não se sentem justamente remuneradas e há um valor do trabalho pelo qual a pessoa abaixo disso não se esforça ou não vale a pena se quer trabalhar. Os jovens percebem isso muito bem e, portanto, não estão para ser também capachas do sistema e preferem ficar com dignidade e sem nada do que irem para situações indignas de trabalho com horário de 12 horas por dia, coisas que são contra a lei, por valores irrisórios que às vezes tenho conhecimento que oferecem a muitos jovens hoje em dia para trabalhar em certo tipo de tarefas que eu acho que é indecente. (D6:AS14)

Nos anos 90 eu estive ligada a projetos de luta contra a pobreza e falava-se na altura em desempregados de longa duração, não havia nenhum técnico nosso que sabia o que era isso de desempregados de longa duração, e depois diziam “desempregados há mais de três meses” ou “há mais de 6 meses”. Nós não sabíamos nos anos 90 o que é que isto significava e, portanto, raramente as candidaturas eram feitas no âmbito dos programas de luta contra a pobreza a desempregados longa duração e sabemos o que isso significa, isso significa o peso que uma família tem por ter um seu membro desempregado há dois, três quatro anos ou a ver-se dificilmente integrados, ou de novo integrado no mercado de trabalho. (D5:AS13)

Quanto à precariedade laboral, os dados estatísticos mostram que o emprego a *part-time* aumentou durante os primeiros anos do programa de austeridade, mantendo ao longo dos tempos os valores mais elevados nos últimos dez anos, diminuindo 1,2% em 2014. Por outro lado, os contratos de trabalho diminuíram gradualmente até 2013. A taxa de emprego com contratos de trabalho temporário continuou elevada, no entanto em 2014 encontrava-se abaixo dos valores verificados no início da crise (Quadro V.7).

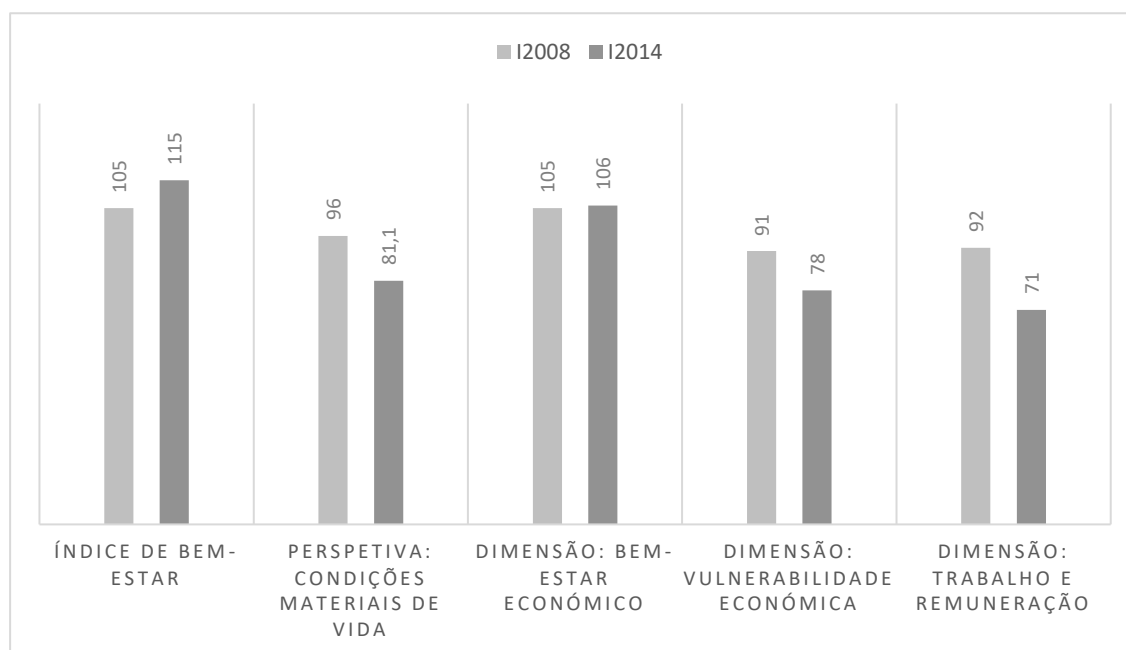
Quadro V.7 - Indicadores de emprego em Portugal 2005-2014

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Taxa de Emprego a Part-time (%)	11,4	11,5	12,3	12,2	11,9	11,9	13,6	14,6	14,3	13,1
Taxa de Emprego com contratos temporários (%)	19,4	20,4	22,3	22,7	22,0	22,8	22,0	20,5	21,4	21,4

Fonte: Elaboração própria com recurso aos dados do Eurostat e INE

Ao analisarmos os dados referentes às dimensões da perspectiva de condições materiais de vida do IBE, observamos que houve uma melhoria no bem-estar económico, mas uma redução das condições nas dimensões relativas à vulnerabilidade económica e ao trabalho e remuneração (Figura V.8).

Figura V.8 – Comparação das dimensões da perspectiva condições materiais de vida entre 2008 e 2014



Fonte: Elaboração própria com recurso aos dados do INE

O relatório da OIT para Portugal (2013) sublinha, neste período, o facto de o país enfrentar a mais crítica situação económica e social da sua história recente, afirmando que se perde um em cada sete empregos face aos números históricos de desemprego que foram atingidos neste período. No documento, o trabalho temporário em Portugal é reconhecido como um dos mais elevados na União Europeia, bem como trabalho em *part-time*, que inclui trabalhadores que muitas vezes se encontram nesta modalidade de trabalho de forma involuntária.

A precariedade laboral mexeu muito a volatilidade com que se entra e sai do mercado de trabalho, a velocidade com que se pode colocar uma pessoa no desemprego. A rapidez de contratar outro alguém e por alguém no seu lugar e substituir um trabalhador é assustador. E depois arrastou isso com salários e com precariedade a nível dos salários, atirou para fora do mercado de trabalho pessoas extremamente válidas (...) que ficaram desempregadas e que ainda hoje não voltaram a ter a sua integração no mercado de trabalho. Portanto isso modificou toda a expectativa que nós tínhamos daquilo que foi a proteção social. (D5:AS13)

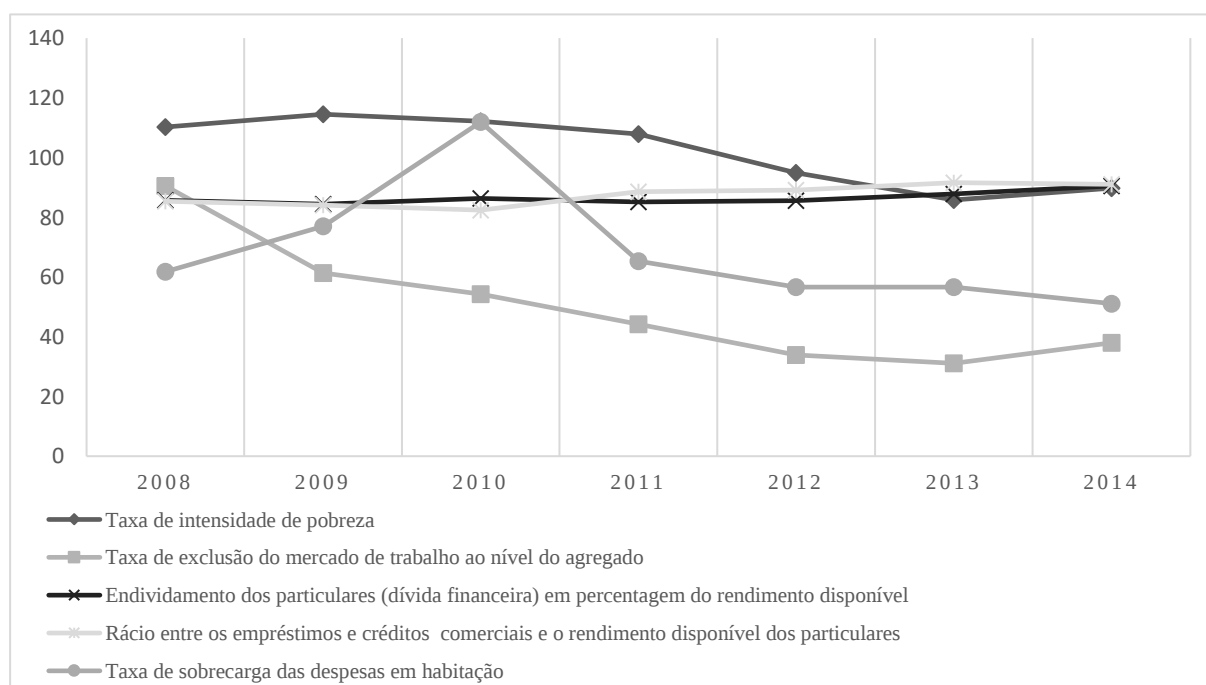
Uma das formas de manutenção do emprego, especialmente em tempos de crise, mas que já se verificava antes do seu surgimento, é o trabalho independente, através de recibos verdes, mas que na verdade está de dependente que haja um empregador a contratar os seus serviços (OIT, 2013).

3.2 – Sobre-endividamento das famílias e o direito à habitação digna

Além dos indicadores de pobreza podemos considerar outros indicadores estatísticos relacionando-os com os problemas identificados. Recorrendo aos indicadores da dimensão vulnerabilidade económica, além da pobreza pode observar-se que o índice referente ao endividamento dos particulares não sofreu grandes alterações (Figura V.9).

No que se refere à taxa de sobrecarga das despesas de habitação encontrava-se a melhorar o seu índice até 2010, mas a partir de 2011 os valores do índice baixaram. Outro dado importante é a taxa de exclusão do mercado de trabalho ao nível do agregado (proporção de indivíduos com 15 e mais anos residentes em agregados onde todos os ativos eram desempregados) ter piorado o valor de índice desde 2008, revertendo ligeiramente em 2014.

Figura V.9 – Indicadores de vulnerabilidade económica entre 2008 e 2014 em Portugal (n.º de índice)



Fonte: Elaboração própria com recurso aos dados do INE.

A taxa de intensidade da pobreza regrediu no de índice até 2013, com uma ligeira recuperação em 2014. Os baixos rendimentos dos agregados familiares ou a sua ausência, aliados a um sobre-endividamento das famílias, colocaram em risco a regularização das despesas e dívidas referentes à habitação. Este foi o segundo maior problema identificado pelos entrevistados e que apresentava as maiores dificuldades de resposta e apoio social.

O desemprego, a questão da habitação, muitas famílias perderam a sua habitação, perderam o acesso à habitação e por aí o mercado de venda e de penhora também aumentou. Também houve muita gente que pela desgraça dos outros foi a sorte de alguns, que acabaram por comprar casas boas a um preço muito baixo. (D1:AS1)

A problemática da falta de habitação, mas não é só falta de habitação, porque se vive em casa de familiares. É toda uma realidade que decorre precisamente desse período de crise de austeridade que se viveu. (...) O desemprego em flecha, muitas com casa própria ainda a pagar os seus empréstimos, é uma nova faixa de pessoas que não acedia e que passa a aceder aos serviços, porque mediante o não pagamento de rendas têm ações de despejo e acabam por viver em situações muito delicadas. (...) Mas digamos que, as problemáticas que mais recorrem a estes serviços da habitação tem a ver com a carência, seja carência por situação socioeconómica de terem rendimentos muito baixos, ou porque até podem não ter rendimentos muito baixos, mas um dos elementos do agregado foi para o desemprego e houve incumprimento, porque com as prestações mensais de crédito à habitação, e isso foi outro problema do qual sofremos (D9:AS18)

De acordo com os assistentes sociais entrevistados, além das despesas regulares fixas com a prestação da habitação, todos os serviços inerentes às condições de habitabilidade – água, eletricidade, gás, telefone, entre outras – consistem na maior fatia das despesas dos agregados domésticos, que em período de austeridade apresentaram mais dificuldades em assumir compromissos financeiros.

As pessoas que ficaram sem quaisquer rendimentos e que tinham compromissos assumidos como o crédito à habitação, o pagamento das despesas correntes como água, luz e gás, o subsidio de desemprego teve um tempo, depois houve pessoas que tiveram o subsidio social de desemprego, e depois quando acaba, acaba e as pessoas sem emprego e sem condições de recorrerem nem terem direito a nenhuma prestação, ou a terem o Rendimento Social de Inserção que lhes dava cento e tal euros, como é que iam pagar uma renda ou despesas correntes, já nem estou a falar da comida, que a comida era o principal. Portanto isto criou problemas sim na nossa sociedade (D12:AS20)

O reagrupamento familiar, ou seja, vários elementos de uma família alargada na mesma habitação, foi referido com exemplo devido à impossibilidade de cumprir com o pagamento das suas prestações:

Houve a sobrelotação de casas das pessoas dos pais, dos avós que receberam os filhos e os netos na mesma casa um t0 ou t1 que as pessoas dormiam nos halls de entrada (...) As pessoas perderam as suas casas tiveram que ir para a casa dos pais levavam os filhos, eram três gerações e ainda são, o problema não ficou resolvido e continuaram com grandes despesas em relação à habitação e, portanto, o problema da habitação é tremendo em cima das pessoas. (D15:AS13)

A OCDE analisa bianualmente as condições de vida e bem-estar dos seus Estados-membros apresentando os relatórios *How's Life* que atualmente incluem 11 dimensões⁸⁹, entre as quais, indicadores relativos à habitação que permitem compreender o bem-estar num país enquadrando-o num contexto internacional. O relatório de 2014 afirma que “Countries experiencing the most severe declines in household income since 2009 (such as Greece, Portugal, Italy and Spain) continue to feel the pain in other ways, ranging from high joblessness and reduced earnings, to less affordable housing” (OCDE, 2014:17).

3.3 – Pobreza e condições económicas das famílias

No âmbito da União Europeia, e das metas da Estratégia Europa 2020, a eficiência da proteção social é essencial nos esforços para a redução da pobreza e promoção da inclusão social, sendo encarados como desafios essenciais ao desenvolvimento económico e social. As transferências sociais têm uma grande influência nas condições de vida das famílias e em particular na dimensão da pobreza. A crise internacional e os seus efeitos no mercado de trabalho agudizaram uma realidade social marcada por um fenómeno da pobreza que tem persistido ao longo dos tempos.

Nós começamos a ter um *boom* de pessoas a recorrer, portanto pessoas que nunca tinham recorrido à Segurança Social começaram a aparecer no nosso serviço a solicitar apoio económico e apoio económico às necessidades básicas (...) aquelas famílias em que os dois estavam empregados. Essas pessoas depois com a questão do desemprego as coisas pioraram e começaram a entrar dentro dos serviços. (D10:AS19)

Porque aqui nós não estamos a falar das pessoas que vivem no ciclo vicioso da pobreza e que por algum razão nós não conseguimos ainda, nós e eles, fazê-los sair deste ciclo geracional da

⁸⁹ Disponíveis para consulta em: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/pt/paises/portugal-pt/>

pobreza, nem estamos a falar dos *ghettos* que construímos com habitação social que se tornaram antros de exclusão social, não estamos a falar disso. Estamos a falar dos outros todos, milhares que vieram com a crise do emprego. (D12:AS20)

O grande problema é lidar com uma pobreza que não se elimina que não é eliminada há muito tempo. É difícil assumir, para quem está nos governos, não consegue diminuir a pobreza tanto como gostaria independentemente dos recursos que são lá colocados; perceber que uma crise mundial que nós somos completamente apanhados, e que depois continuamos até hoje a gerir os efeitos dessa crise. (D18:AS6)

Fazendo uma leitura dos dados do Quadro V.8 é explícito que caso não existisse qualquer transferência social quase metade da população portuguesa (47,8% em 2013) estaria em situação de risco de pobreza. Segundo Capucha, “a pobreza é sempre produto de um conjunto de dinâmicas sociais e económicas geradoras de desigualdades nas condições materiais de vida, com reflexos nas representações sociais, atitudes e orientações culturais das famílias e das pessoas vulneráveis” (Capucha, 2015:466). Por conseguinte, verifica-se que as transferências sociais, designadamente através da conceção de prestações sociais têm um papel importante na redução da pobreza monetária (Joaquim, 2015).

Quadro V.8 – Risco de pobreza antes e após transferências sociais em Portugal 2005-2014

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Antes de qualquer transferência social (%)	40,8	40,2	40,0	41,5	41,5	43,4	42,5	45,4	46,9	47,8
Após transferências relativas a pensões (%)	25,7	25,1	24,2	24,9	24,3	26,4	25,4	25,3	25,5	26,7
Após transferências sociais (%)	19,4	18,5	18,1	18,5	17,9	17,9	18,0	17,9	18,7	19,5

Fonte: Elaboração própria com recurso aos dados do Eurostat

Mediante a leitura dos dados interessa-nos observar os dados sobre a taxa de privação material em Portugal, nomeadamente a taxa privação material severa, procurando compreender a incapacidade de satisfazer pelo menos três itens, dos nove considerados pelo indicador, por motivos económicos. Este indicador passa a ser considerado como uma taxa de privação material severa quando involuntariamente os indivíduos não conseguem ter acesso a quatro ou mais dos nove itens.

Com recurso aos dados pode afirmar-se que a percentagem de indivíduos residentes em Portugal em 2013 e 2014, apresenta os valores mais elevados a última década, ou seja mais de um quarto da população portuguesa vive em situação de privação material: 25,5% em 2013 e 25,7% em 2014. Em situação de privação material severa os aumentos verificados nos últimos dois anos em análise revelam um aumento para os dois dígitos, sendo superior a 10% (Quadro V.9). Segundo os dados do Eurostat, a intensidade da pobreza nos últimos dez anos tem-se mantido entre 3,7% e 3,6% como o número médio de itens da população em situação de privação material.

Quadro V.9 – Indicadores de privação material em Portugal 2004-2014

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Taxa de privação material (%)	21,7	21,2	19,9	22,4	23	21,5	22,5	20,9	21,8	25,5	25,7
Taxa de privação material severa (%)	9,9	9,3	9,1	9,6	9,7	9,1	9,0	8,3	8,6	10,9	10,6

Fonte: Elaboração própria com recurso aos dados do Eurostat e INE

Os assistentes sociais entrevistados referiram que neste período com o empobrecimento da classe médias surgiram novos perfis de pessoas em situação de pobreza, ou seja, não só a pobreza aumentou como o perfil de quem empobreceu neste período se alterou.

Eu diria que famílias de uma maneira geral. Famílias que, porque tínhamos os clássicos, as pessoas que são utentes clássicos, e depois tivemos realmente novos grupos de pessoas a precisar de ajuda derivado precisamente à falência de empresas, porque eram proprietários de pequeníssimas empresas, empresas familiares, etc. Relatos de colegas que me diziam que conheciam situações de pessoas que até aí tinham vivido bem, mas não tinham propriamente almofada, tinham uma vida boa, mas o orçamento, entre as entradas e as saídas, andava mais ou menos ela por ela, ou viver a crédito, com cartão de crédito, com hipotecas, mas pronto tinham a sua vida controlada. De repente, quando há esta situação ficaram altos quadros que perderam os seus empregos, etc. Algumas delas estariam a beneficiar de ajuda de bancos alimentares, mas eram as empregadas, antigas empregadas domésticas que iam buscar para eles. (D8:AS17)

Acima de tudo os baixos rendimentos por não ter a oportunidade de conseguir esses rendimentos. O tipo de sociedade que nós vivemos aqui, tu não consegues arranjar bens e serviços, a maior parte deles depende de dinheiro, depende dessa transação. O que nós sentimos foi uma enorme mudança do público, havia aquele público da ação social do atendimento que já se conhecia mais

ou menos. De repente começa a ver famílias que nunca tinham entrado na Segurança Social e que parece que não têm outro recurso. Portanto, vais ter que lidar com pessoas que sabem muito bem quais são os seus direitos, que têm vergonha em ali estar e preferem lá não ir, pessoas com habilitações literárias bastante altas, pessoas a viverem em situações de grande carência nutricional, de grande desconforto, pessoas que vão até antes das coisas acontecerem (D18:AS6).

Ainda assim, a questão do empobrecimento dos mais pobres não deixa de ser um aspeto relevante, considerando as medidas que foram implementadas neste período e que visavam apoiar socialmente esta população conforme observámos nos objetivos do Programa de Emergência Social.

Nunca tinha encontrado situações de fome de pessoas que não tinham mesmo o que comer e para dar aos filhos e que estavam mesmo sem emprego os dois membros do casal, ou idosos com as reformas curtas que já não conseguiam comprar a medicação. Portanto, falta de acesso a cuidados de saúde e as pessoas já sem capacidade de se moverem nos sistemas sociais para irem reivindicar os seus direitos. (D6:AS14)

O problema maior das pessoas foi mesmo a capacidade de subsistência, quer ao nível da alimentação, de se alimentarem e alimentarem a sua família e perdas de habitação. (D8:AS5)

Entre os vários problemas identificados, a fome foi apontada como um dos problemas emergentes neste período. Nem todos os assistentes sociais entrevistados partilharam da mesma opinião, referindo que o apoio alimentar era dos apoios sociais a que todos tinham acesso quando recorriam aos serviços por via dos programas de apoio alimentar em refeições ou géneros.

Em Portugal eu acho que dificilmente há alguém a passar fome, porque se as pessoas tiverem a capacidade de pedir ajuda e aceitar ajuda acho que é possível o mínimo. (D7:AS15)

As famílias que vinham ter connosco a pedir um apoio económico para pagar um medicamento ou outro, começaram a perceber que já nem isso lhes era concedido porque nós já não tínhamos forma de dar, então pediam comida, porque o montante que já não gastavam em alimentos podiam utilizar para outras coisas. Não é que a pessoa dissesse “Estou a passar fome. Não estou, mas se me derem alimentos eu consigo poupar dinheiro para pagar a luz, em vez de estar a pedir para pagar a luz que vocês não me dão, eu se calhar prefiro que me deem alimentos e o que eu vou poupar nos alimentos se calhar vai dar” e compensavam-se de outra forma. (D26:AS16)

Com base nas entrevistas e nos dados analisados concluímos que as condições das famílias regrediram significativamente. Por um lado, identificamos as famílias em situação de pobreza que dependem dos serviços e dos apoios sociais para a sua sobrevivência, por outro

lado descobrimos que houve o surgimento de novos públicos em situação de pobreza ou perda acentuada de rendimentos, cuja relação com os sistemas de ação social surgiu como uma nova realidade.

3.4 – Direito à saúde e qualidade de vida

Sendo o direito à saúde considerado na CRP no âmbito da sua proteção, defesa, promoção e prevenção como responsabilidade do Estado, ele deve ser acessível a todos os cidadãos, independentemente da sua condição económica. Neste sentido, “o acesso aos cuidados de saúde constitui-se assim como a forma de o Estado garantir aos cidadãos o direito à saúde” (OPSS, 2015:15). No relatório de Bruxelas de 13 de novembro de 2013 está presente a ideia dos efeitos que a austeridade pode ter no direito à saúde, sendo “provável que as reduções nas despesas de saúde pública afetem a adequação do acesso a serviços de cuidados de saúde, em especial, para os grupos de baixos rendimentos e as pessoas em situações vulneráveis”. (Comissão Europeia, 2013:s/p)

Ao nível da saúde, a situação dos médicos da exaustão, o entupimento das urgências, nós sentimos isso quando íamos com os nossos utentes para o hospital se calhar aquilo que me salta mais à vista foram esses cortes ao nível da saúde, a nível da diminuição do número de médicos, a nível do pessoal de enfermagem, pronto, o que chegou um bocado à exaustão haver às vezes um médico para quinhentas pessoas. Eu acho que aí a esse nível da saúde foi o que eu senti mais. Eu acho que apesar da austeridade aqui se podia ter feito outra gestão, não ir cortando o número de horas, a nível dos médicos, porque isto chegou aqui a um caos mesmo. Eu acho que ter resposta tinham, mas ficando lá quase 24 horas, pessoas com um quadro já muito debilitado, esperarem numa urgência 24 horas sem comer e sem beber eu acho que é muito complicado. Eu acho que foi uma coisa boa podermos optarmos pelo hospital que queremos, mas eu que o que nos causou mais impacto foi isso na área da saúde. (D3:AS11)

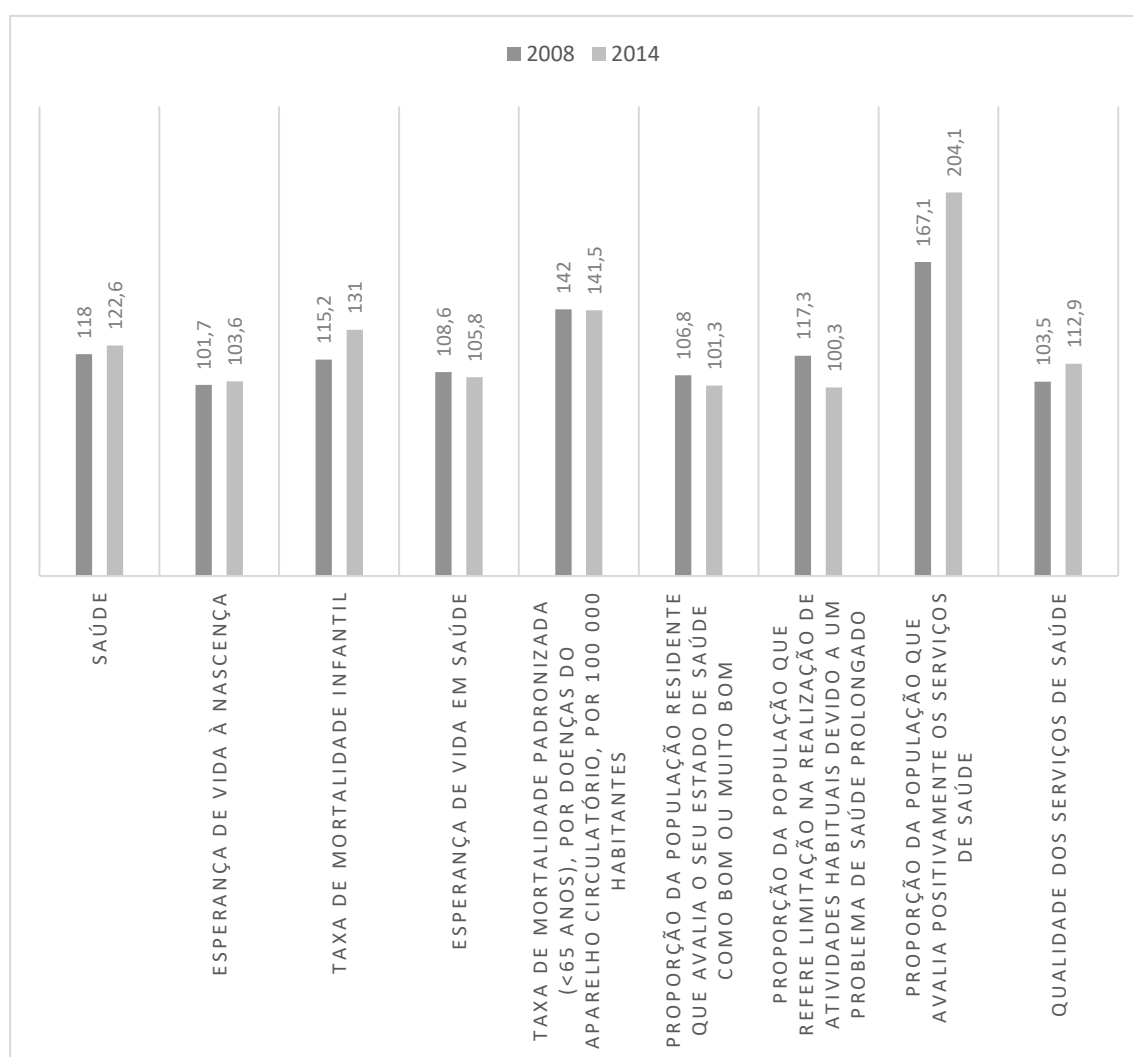
Silva e Crisóstomo (2015) afirmam que as dimensões da prevenção, promoção e educação para a saúde não tiveram medidas de destaque na prossecução das conquistas feitas nas últimas décadas e que não foram alvo de monitorização por parte do Governo, tendo um impacto negativo nas populações. A saúde foi um dos setores com medidas de austeridade, que fizeram regredir o orçamento disponível para este setor.

Nestas circunstâncias a *Troika* encarregou-se de desenhar e aplicar as medidas que considerou adequadas através de um programa que não acautelava as repercussões dos mesmos sobre a saúde

das pessoas. Ignoraram-se assim, os princípios expressos nos tratados, mas também a evidência acumulada relativa aos efeitos da crise sobre as pessoas e comunidades. (OPSS, 2014:20)

De acordo com os indicadores do IBE relativamente à dimensão saúde podemos observar algumas melhorias de índice. Entre as melhorias mais evidentes encontra-se a avaliação da população aos serviços de saúde, a qualidade dos serviços de saúde, a redução da mortalidade infantil e o aumento da esperança de vida (Figura V.10). Por outro lado, há outros aspetos que registaram uma descida de índice como a esperança de vida em saúde, a taxa de mortalidade padronizada por doenças do aparelho respiratório, a proporção da população residente que avalia o seu estado de saúde como bom ou muito bom e a proporção da população que refere limitação na realização de atividades habituais devido a um problema de saúde prolongado.

Figura V.10 – Indicadores da dimensão saúde do IBE em 2008 e 2014 em Portugal



Fonte: Elaboração própria com recurso aos dados do INE.

As reduções de serviços do Serviço Nacional de Saúde dificultaram o acesso aos cuidados de saúde, especialmente das populações mais isoladas (Canotilho, 2015). Outros estudos demonstram que: “a saúde apresenta um recuo aproximado de 13%, no todo de funções sociais desempenhadas pelos serviços da mão esquerda, ocupando a segunda posição nas tendências de descida” (Mauritti *et al.* 2015:7). Os cortes no setor dos medicamentos e a exportação para outros países com maior poder financeiro, revelam outro efeito económico perverso da crise e das medidas adotadas pelo memorando que privilegia os mais ricos.

Muitos desses medicamentos que eram comparticipados deixaram de ser, inclusivamente na área da saúde mental. Um período em que muitos doentes mentais com problemas em poder comprar e adquirir medicamentos de um momento para o outro deixaram viram-nos deixar de ser comparticipados, estamos a falar a partir de 2011 para a frente. (D5:AS13)

A saúde mental das pessoas, as pessoas deixaram de ter dinheiro para comprar saúde, a saúde em geral e a saúde mental em particular, porque não há respostas. Já não havia e continuaram a não ver. Saúde em geral porque as pessoas não têm dinheiro para comprar medicamentos e se era para tomar todos os dias, passavam a tomar dia sim ou não e coisas do género para poupar. (D15:AS3)

A saúde mental foi apontada como um problema emergente durante este período associado às dimensões pessoais e profissionais resultantes dos impactos da crise e da austeridade. Destacou-se a falta de acompanhamento e cuidado do Estado no campo saúde mental como um dos aspetos referidos pelos assistentes sociais.

Em termos de saúde mental e todo o stress que isto trouxe para as famílias e eventualmente algumas perturbações, se não mesmo alguma violência intrafamiliar provocada por situações de stress, de *burnout* das famílias que entraram em crise por conta de tudo isto. (D8:AS17)

Este fenómeno dá-se com o desemprego e depois com questões de saúde mental associadas. E quando nós falamos de problemas de saúde mental associados tem a ver com grandes traumas de quem já teve tudo e que depois deixa de ter. (D19:AS7)

De acordo com o Infarmed (2014), desde o início dos anos 2000 que o consumo de psicofármacos disparou com um aumento de 240% no consumo de antidepressivos e de 171% de antipsicóticos. Para o Observatório Português dos Sistemas de Saúde (OPSS, 2014), a saúde mental é uma preocupação. O aumento substancial do número de suicídios durante a crise é um dos indicadores considerar pelo Observatório, que aliado a fracas políticas nesta área permitem afirmar que “face aos indicadores de saúde mental, ou a esta relacionados, estamos perante uma preocupante conjugação de fatores desfavoráveis à saúde mental das pessoas, agravada por uma resposta organizacional insuficiente” (OPSS, 2014:51).

Entre os vários problemas sociais identificados, as adições e comportamentos ilícitos foram mencionados como presentes durante o período de austeridade, por via do aumento do consumo como efeito secundário das situações de pressão e stress devido ao desemprego e da diminuição de rendimentos. Esta situação foi referida como sinalizada tanto em adultos como em crianças e jovens.

Pessoas que trabalharam a vida toda e ficaram sem rendimentos, sobretudo aquelas pessoas naquela faixa etária que são novas de mais para se reformarem e velhas demais para o mercado de trabalho que é dramático e pessoas que de alguma maneira fizeram sempre os descontos para o sistema mas que não têm os descontos suficientes. Daí mais uma vez eu questionar se não temos de refletir sobre este modelo de sistema que temos e como é, e isto também aconteceu com os funcionários públicos, que estavam a contar com determinado rendimento e não ficaram desempregados, mas passaram a ter outro rendimento manifestamente inferior. Portanto, a maior parte dos seus compromissos eram para um determinado rendimento que deixou de existir. Isto desequilibra completamente uma dinâmica familiar com todos os problemas que daí advêm, saúde mental, álcool, saúde física, relacionamentos, separações, insucesso escolar dos filhos, perturbações aos mais variados níveis. (D12:AS20)

Uma das coisas que mais sentimos e que se agravou mais foram os problemas comportamentais das crianças e principalmente ao nível da saúde mental, porque começou-se a verificar a entrada de miúdos jovens com problemas comportamentais ao nível da saúde mental com medicação, com acompanhamento psicológico e psiquiátrico. Houve um grande número de jovens e eu falo jovens porque são crianças já com mais de 12 ou 13 anos, esses são os mais problemáticos, cujo absentismo na escola era elevado, os problemas comportamentais agravavam-se com problemas de saúde mental também e que levava a grandes distúrbios e à prática de pequenos delitos de comportamentos e conflitos também ao nível da família que estava desequilibrada e que não conseguia economicamente, estava destabilizada e que também não tinha capacidades, digamos assim, para educar os filhos dentro dos parâmetros normais porque as próprias famílias também estavam desequilibradas (D14:AS22)

A análise dos problemas e necessidades sociais em período de crise e austeridade, permitiu-nos compreender que embora as experiências de cada assistente social possam ser distintas, há padrões que emergiriam durante este período. Entre eles destacaram-se os problemas relacionados com o desemprego e precariedade laboral, a diminuição e baixos rendimentos dos agregados familiares, bem como as dificuldades em assumir os seus compromissos financeiros como as despesas referentes à habitação ou garantir cuidados de saúde, nomeadamente no campo da saúde mental.

4 – Evolução sociodemográfica em período de crise e austeridade em Portugal

A análise de indicadores demográficos torna-se relevante para compreender como a crise económica e financeira em Portugal produziu efeitos na estrutura demográfica do país, tornando-se uma dimensão social de interesse para o enquadramento da crise no domínio social.

Portugal tem um PIB per capita e um índice de desenvolvimento humano com valores claramente inferiores ao dos principais países de destino da emigração com origem no seu território e superiores aos dos principais países de origem dos imigrantes que recebeu nos últimos 40 anos (Gabinete do Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas 2015:11).

Os indicadores demográficos (Quadro V.10) contribuem para uma importante análise da dimensão social de um território, permitindo estabelecer elos entre a evolução da população e alguns dos seus fenómenos sociais como por exemplo a taxa da natalidade em progresso negativo a par dos valores de emprego (Neves, 1998).

Quadro V.10 - Síntese de indicadores demográficos sobre Portugal 2006-2014

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
População residente: total (milhares)	10.522,3	10.543,0	10.558,2	10.568,2	10.573,1	10.557,6	10.514,8	10.457,3	10.401,1
Esperança média de vida (anos)	78,5	78,7	78,9	79,3	79,6	79,8	80,0	80,2	s.d.
Taxa bruta de natalidade %	10,0	9,7	9,9	9,4	9,6	9,2	8,5	7,9	7,9
Taxa bruta de mortalidade %	9,7	9,8	9,9	9,9	10,0	9,7	10,2	10,2	10,1
Saldo Natural (N.º)	3 459	- 1020	314	- 4 943	- 4 573	- 5 992	- 17 757	- 23 756	-22 423
Imigrantes permanentes (N.º)	22 741	29 661	29 718	32 307	27 575	19 667	14 606	17 554	19 516
Emigrantes permanentes (N.º)	5 600	7 890	20 357	16 899	23 760	43 998	51 958	53 786	49 572
Saldo Migratório (N.º)	17 141	21 771	9 361	15 408	3 815	- 24 331	-37352	-36232	-30 056

Fonte: Elaboração própria com dados INE

Segundo os dados do INE, a população residente⁹⁰ em Portugal até ao final de 2014 foi de 10.374.822 pessoas, menos 52.479 do que no anterior, verificando um decréscimo da população desde 2009 mais acentuado no período de austeridade, em consequência da conjugação de saldos natural e migratório de valor negativo⁹¹. As questões demográficas como a baixa natalidade, o envelhecimento populacional e as novas tendências migratórias condicionam as escolhas políticas no domínio da proteção social (Silva e Pereira, 2015).

A taxa bruta de natalidade⁹² tem apresentado descidas até 2013, tendo estabilizado o seu valor, 7,9 nados vivos por mil habitantes, em 2014. O declínio do número de nascimentos resultou num decréscimo das taxas brutas de natalidade com o agravamento da crise em Portugal. A taxa bruta de mortalidade⁹³ apresenta uma ligeira redução de 2013 para 2014, mantendo-se níveis ainda superiores ao período anterior à crise. Podemos concluir claramente que a natalidade em Portugal diminuiu durante o período de crise e considerar este fator como um dos seus impactos sociais.

Para lá da baixa natalidade e de um aumento gradual da esperança de vida, o envelhecimento da população portuguesa também tem origem nas transformações migratórias que demonstram uma elevada emigração de adultos ativos. Por toda a Europa se verificou uma mudança de regime demográfico nos últimos anos, tanto pela diminuição do crescimento natural, como pelas dinâmicas migratória, cujo efeito nas estruturas e crescimento populacional de cada país é diferenciado (Bandeira, 2014).

⁹⁰ População residente – Conjunto de pessoas que, independentemente de estarem presentes ou ausentes num determinado alojamento no momento de observação, viveram no seu local de residência habitual por um período contínuo de, pelo menos, 12 meses anteriores ao momento de observação, ou que chegaram ao seu local de residência habitual durante o período correspondente aos 12 meses anteriores ao momento de observação, com a intenção de aí permanecer por um período mínimo de um ano (INE).

⁹¹ Saldo natural é a diferença entre o número de nados-vivos e o número de óbitos, num dado período de tempo (INE) e saldo migratório a diferença entre o número de entradas e saídas por migração, internacional ou interna, para um determinado país ou região, num dado período de tempo (INE).

⁹² Número de nados vivos ocorrido durante um determinado período de tempo, normalmente um ano civil, referido à população média desse período (habitualmente expressa em número de nados vivos por 1000 habitantes) (INE).

⁹³ Taxa bruta de mortalidade – Número de óbitos observado durante um determinado período de tempo, normalmente um ano civil, referido à população média desse período (habitualmente expressa em número de óbitos por 1000 habitantes) (INE).

Portugal é hoje o país da União Europeia com mais emigrantes em proporção da população residente. O número de emigrantes portugueses supera os dois milhões, o que significa que mais de 20% dos portugueses vive fora do país em que nasceu (Observatório da Emigração, 2015:21).

Relativamente aos dados sobre migrações, a informação divulgada pelo INE⁹⁴ anualmente desde 2008, o número de emigrantes permanentes⁹⁵ superou o número de imigrantes permanentes⁹⁶, resultando num saldo migratório negativo de -30 056 pessoas. Os fluxos migratórios de saída, têm-se sobreposto aos fluxos de entrada que 2010 se apresentavam em constante crescimento.

Em 2010 verificou-se uma quebra nas tendências migratórias com um decréscimo da evolução da população estrangeira em Portugal, acentuado no ano de 2011. Estes efeitos podem explicar-se pelo aumento do acesso à nacionalidade portuguesa, as circunstâncias atuais sentidas pela crise económica e financeira em Portugal, e as alterações em alguns Países de Origem que conduzem ao retorno. [...] Não podemos deixar de reforçar que no ano de 2010 se registou um aumento superior a 40% no fluxo de saídas de pessoas, que como referido anteriormente podem gerar uma inversão das tendências demográficas presenciadas nos últimos dez anos. (Martins, 2012:11)

Portugal é hoje um país de emigração: Com número elevados de saída, caracterizados por população em idade ativa, entre os quais jovens em idade fértil que poderiam contribuir para uma recuperação da natalidade. O envelhecimento da sociedade portuguesa e o despovoamento do país devem ser evitados através de progressos no quadro das políticas que permitam repor a coesão e as relações sociais, com estratégias que “travem a emigração, combatam o desemprego e a saída precoce do mercado de trabalho, que valorizem a cidadania social” (Silva, 2014: s/p)

⁹⁴ Recorrendo a informação produzida no âmbito do Sistema Estatístico Nacional – Inquérito ao Emprego e Inquérito aos Movimentos Migratórios de Saída (IMMS) –, bem como a informação administrativa produzida por entidades externas, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e Direção Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas (DGACCP), o INE divulga anualmente, desde 2008 (ano de referência), estimativas de fluxos internacionais de emigração e imigração harmonizados ao abrigo do Regulamento Comunitário n.º 862/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Julho de 2007, relativo às estatísticas comunitárias sobre migração e proteção internacional. (INE, 2015)

⁹⁵ Pessoa (nacional ou estrangeira) que, no período de referência, tendo permanecido no país por um período contínuo de pelo menos um ano, o deixou com a intenção de residir noutro país por um período contínuo igual ou superior a um ano. (INE)

⁹⁶ Pessoa (nacional ou estrangeira) que, no período de referência, entrou no país com a intenção de aqui permanecer por um período igual ou superior a um ano, tendo residido no estrangeiro por um período contínuo igual ou superior a um ano (INE)

Os riscos sociais são condicionados por um conjunto de fatores sociais, económicos e políticos, bem como os seus impactos nas sociedades. O conceito de vulnerabilidade social “refers to a situation of economic stress and uncertain financial position, accompanied by a marked reduction in the standard of living.” (Ranci, Brandsen e Sabatinelli, 2014:17) que têm um sistema de suporte frágil e incerto. Os riscos associados ao mercado de trabalho, a austeridade e o envelhecimento demográfico e a rigidez dos próprios modelos consistem num assunto a debater sobre as responsabilidades de intervenção política. “For these reasons, recognition of the significance of new risks alongside old risks adds an important rider to the bleak conclusions of work on permanent austerity” (Taylor-Gooby, 2004:24).

Sendo certo que já havia, já existiam nos sistemas tensões fortes, nomeadamente devido a três problemas acho eu, ao desemprego, ao envelhecimento da população e à globalização, e portanto, aos diversos efeitos que isso tem, e portanto já colocavam em dúvida alguns dos pressupostos em que assentavam as medidas principais dos sistemas de proteção social e promoção do bem-estar na Europa, portanto essas coisas como eu digo são duráveis, e mesmo durante a crise passaram por várias fases. (E4)

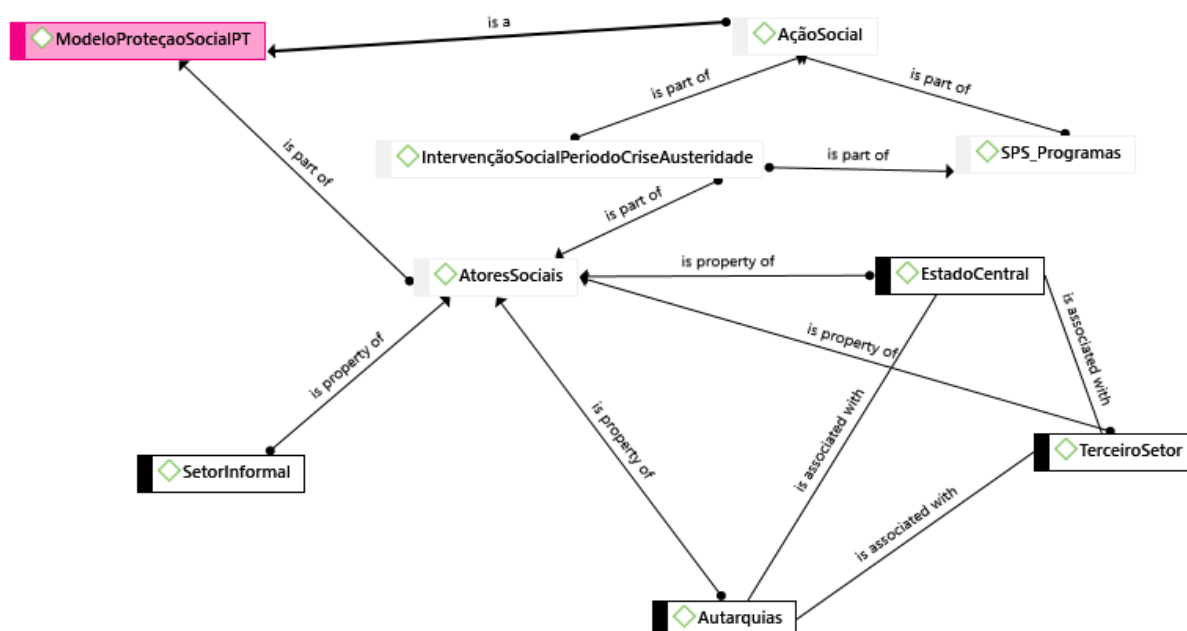
No entanto estes novos riscos sociais não surgem necessariamente de forma igual pela Europa, existindo diferenças entre os vários territórios e os seus problemas, o que implica uma atenção política social não apenas global, mas atenta à configuração dos riscos sociais locais (Taylor-Gooby, 2004; Ranci, 2010). Ferrera, Hemerijck e Rhodes consideram que os Estados possuem capacidades governativas, nos regimes democráticos em que foram eleitos, e podem contribuir para as reformas dos modelos de proteção social na Europa face aos efeitos da globalização, alertando que “grande atenção deve ser prestada ao argumento segundo o qual a globalização dos mercados financeiros limita a autonomia da iniciativa política dos Estados” (Ferrera, Hemerijck e Rhodes, 2000:10).

CAPÍTULO 6 – A (RE)CONFIGURAÇÃO DOS MODELOS DE PROTEÇÃO SOCIAL EM PERÍODOS DE AUSTERIDADE

1 – Ação social e atores sociais em período de austeridade

Durante o período de crise e austeridade, a proteção social foi marcada por um conjunto de estratégias que foram identificadas pelos entrevistados, nomeadamente ao nível dos vários subsistemas de proteção social. Considerando a ação social como um instrumento da proteção social cujas estratégias e contexto foram identificados nos capítulos anteriores, passamos a analisar a intervenção social em período de austeridade através dos discursos dos entrevistados (Figura VI.1).

Figura VI.1 – Ação social e atores sociais



Fonte: Dados produzidos por análise semântica das entrevistas semiestruturadas analisadas no programa ATLAS.ti v.8.2.30.0

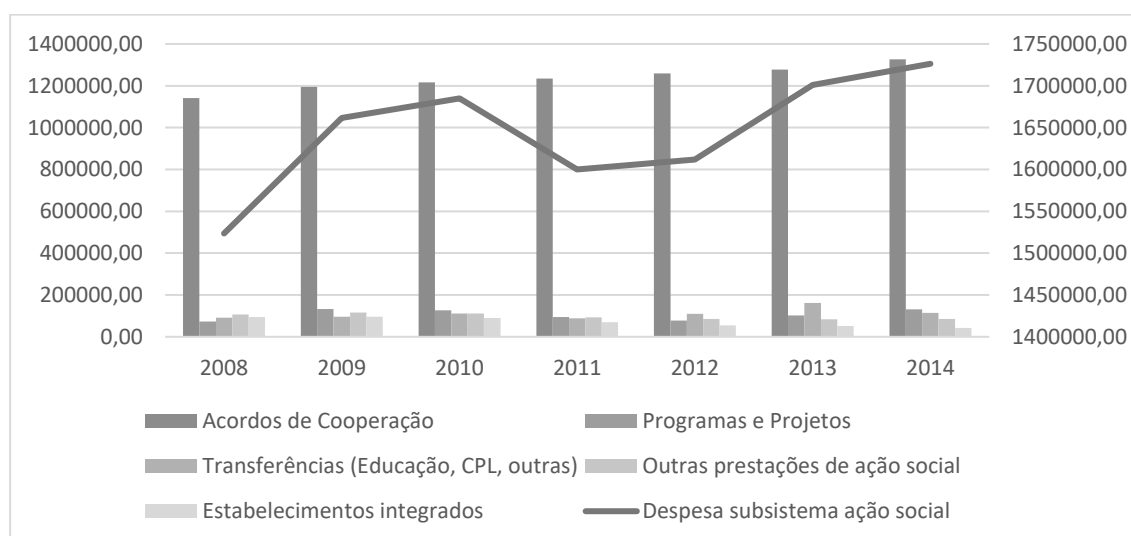
Assim, verificámos que a ação social é integrada por programas que estão relacionados com a intervenção social no domínio do modelo de proteção social em Portugal, bem como atores sociais que promovem e operam essa intervenção. Nas entrevistas realizadas destaca-se o papel do Estado central, das autarquias e do terceiro setor, havendo uma maior coocorrência entre Estado central e o terceiro setor. Regista-se também a participação do setor informal como ator na intervenção social neste período.

1.1 – Os programas de ação social em período de austeridade

O desenvolvimento da ação social dirige-se às famílias e inclui a criação e o acesso aos serviços e equipamentos sociais, que podem estar sujeitos a condicionantes de acordo com os rendimentos e respetivos agregados familiares. Preferencialmente, os parceiros sociais, públicos ou privados, devem ser envolvidos, podendo implicar o recurso a subvenções, acordos ou protocolos de cooperação com os parceiros. A despesa com o subsistema de ação social inclui: Serviços e equipamentos sociais; programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais; prestações pecuniárias, carácter eventual e em condições de excecionalidade; e prestações em espécie.

A análise à despesa do subsistema de proteção social mostra-nos que entre 2008 e 2014 o investimento do Estado diminuiu entre 2011 e 2012, gastando mais em acordos de cooperação durante o período do PAEF (2010-2014) (Figura VI.2).

Figura VI.2 – Despesa do subsistema de ação social (em milhares de euros)

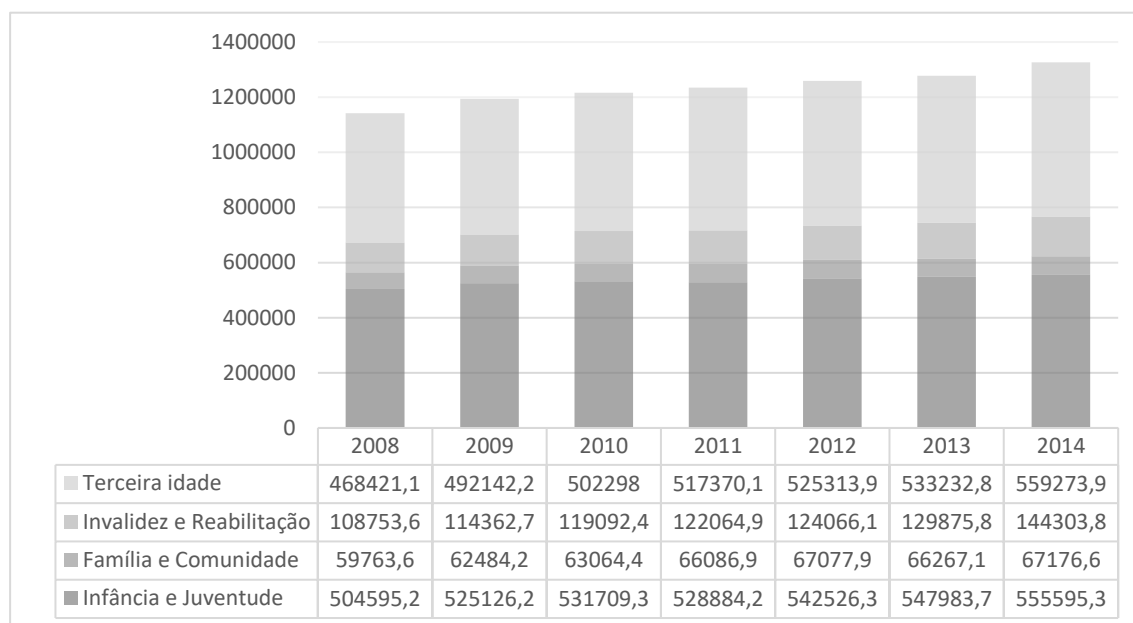


Fonte: Elaboração própria com dados da Conta da Segurança Social (IGFSS, 2009-2015)

De acordo com o relatório Conta da Segurança Social 2014 (IGFSS, 2015) o peso da despesa em acordos de cooperação era de 76,8%. no total da despesa do subsistema de ação social. Os acordos de cooperação com o terceiro setor caracterizaram as preferências de investimento do Estado no domínio da ação social. Considerando as IPSS como ator privilegiado no exercício da ação social, o Estado contratualiza através de acordos de cooperação uma comparticipação financeira por utente, fixada anualmente, para garantir as

despesas de funcionamento do equipamentos e serviços sociais em diferentes áreas de intervenção, nomeadamente: infância e juventude, família e comunidade, invalidez e reabilitação e terceira idade. A despesa do Estado ao nível dos acordos de cooperação centra-se nas áreas da infância e juventude e da terceira idade, sendo muito superiores ao número de acordos nas restantes áreas de intervenção social (Figura VI.3).

Figura VI.3 - Número de acordos de cooperação por área de intervenção 2010-2014 (em milhares de euros)



Fonte: Elaboração própria com dados da Conta da Segurança Social (IGFSS, 2009-2015)

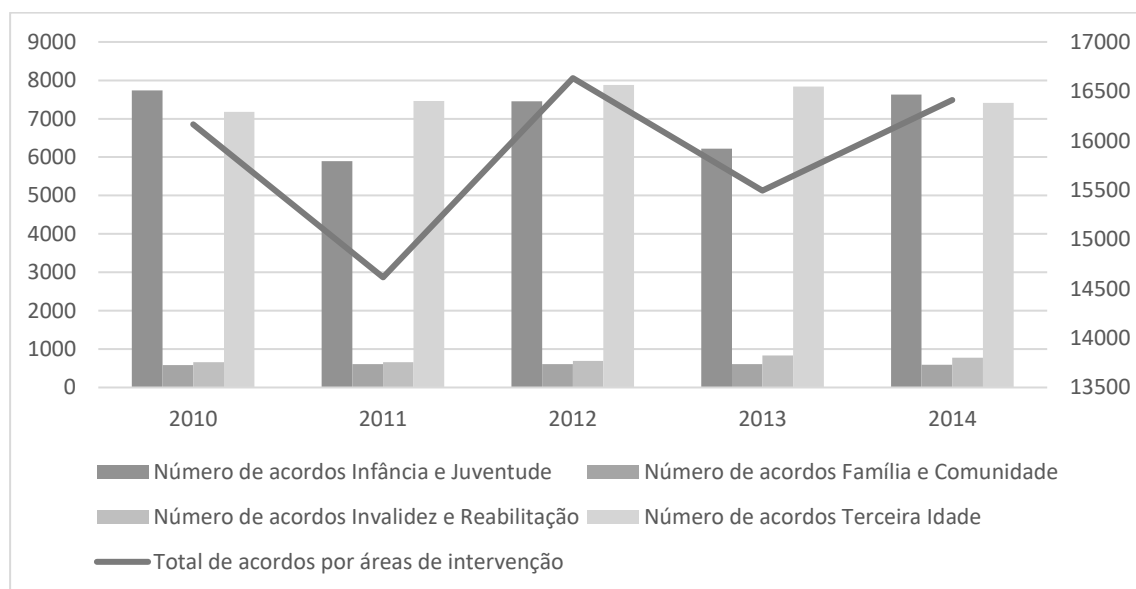
Conforme referimos, os acordos de cooperação com o terceiro setor caracterizaram as preferências de investimento do Estado no domínio da ação social, considerando as IPSS como agente privilegiado no exercício da ação social e protocolando acordos de cooperação que permitisse que estas avançassem com as medidas de proteção social.

Verificou-se também, e já se via antes de 2010, uma transferência de competências do Estado para o terceiro setor e, portanto, as Instituições Particulares de Solidariedade Social e outras sem fins lucrativos que passaram a funcionar como o Estado em determinados meios através de protocolos para o desenvolvimento da ação social. (D12:AS20)

Na Figura VI.4 verificamos que os números de acordos de cooperação oscilaram de 2010 para 2011 (-9,6%), aumentando 13,8% de 2011 para 2012. De 2012 para 2013 diminuiu novamente o número de acordos (-6,9%), voltando a aumentar em 2014 (5,9%). Esta tendência

acompanha a evolução entre 2010 e 2014 do número de acordos para a área da infância e juventude que a par da área da terceira idade representam o grande peso no total de acordos de cooperação protocolados entre o Estado e o terceiro setor.

Figura VI.4 - Número de acordos de cooperação por área de intervenção 2010-2014



Fonte: Elaboração própria com dados da Conta da Segurança Social (IGFSS, 2009-2015)

A promoção da economia social e o desenvolvimento do denominado terceiro setor foi uma das grandes apostas do Programa de Emergência Social, procurando reforçar a capacidade de intervenção das entidades de economia social, privilegiando a simplificação dos processos burocráticos relativos a estas entidades, procurando reduzir a sua dependência do Estado e simultaneamente assegurando a sua sustentabilidade e capacidade de atuação local.

Analisando a intervenção local, nomeadamente no âmbito do Programa da Rede Social durante o período de austeridade este programa não teve grande destaque no discurso político. Para os entrevistados, a Rede Social foi apontada como um programa cujo trabalho estava a ter bons resultados, mas que foi desvalorizada em detrimento das políticas de carácter mais assistencialista.

As Redes Sociais são estruturas que potencializaram imenso os recursos e proporcionaram que a um dado momento as autarquias, que são quem preside as redes sociais, os centros regionais, instituto do emprego, os bombeiros, as universidades, as empresas privadas (...) Que eu conheça todas as redes sociais têm o seu diagnóstico feito, e que nada é aprovado, cá está, e nada pode ser feito sem rede social. Eu não posso abrir um jardim infantil sem ir à rede social e aprovar. E o

que se estava a passar nesse plano de emergência é que estavam a nascer coisas do nada. Foi o caos. Ou seja, essas Redes Sociais são uma grande ajuda à inter-relação e cooperação dos organismos todos. (D15:AS3)

Uma das medidas que verificámos nos discursos dos entrevistados e que se sobrepôs ao programa da Rede Social em alguns territórios foram as RLIS. As RLIS apresentavam um modelo que próprias Redes Sociais procuravam assegurar de acordo com as características específicas dos seus territórios. A Rede Social foi considerada como um instrumento de visibilidade política para propostas de medidas sociais em várias áreas, mas que perdeu o vigor durante o período de austeridade.

Em 2008, 2009 a Rede estava a funcionar naquilo que é o conceito de Rede Social com todas as áreas, quer da saúde, quer do emprego, da própria Segurança Social, das IPSS. Estava a funcionar aquilo que era um desenvolvimento integrado do que agora é chamado nos novos conceitos da governação integrada e a crise cortou um bocado isto. Deixou de haver reuniões da plataforma, os problemas foram vistos de outra forma, de outra maneira. Em vez de ser feito o levantamento de problemas e a auscultação daquilo que é a realidade de cada concelho, veio de cima e é para cumprir e a rede da plataforma supraconcelhia diz às redes locais para implementar aquilo que são os programas de política do governo vigente na altura. (D10:AS19)

O incentivo para a ação social foi determinado politicamente por outras formas de atuação, nomeadamente por questões financeiras e de contenção orçamental. Durante o período de austeridade, a Rede Social em vários concelhos ressentiu-se por falta de verbas para dar continuidade aos projetos que tinham previstos.

A Rede Social ressentiu-se em muito daquilo que foi a retração de verbas nesse período. (...) Talvez no período Socrático houvesse alerta, havia aqui mais controlo, mas não houve tanto impacto. Só depois de vir esse pacote é que realmente, houve aqui um maior controlo e há muitas respostas que não avançaram por falta de verbas para poder dar seguimento a projetos. (D5:AS13)

A Rede Social foi isso, foi criar um chamariz, uma proposta de diagnóstico e de planeamento e a verdade é que continuam independentemente do desinvestimento governativo da medida ou não, continua porque foi agarrado pelas autarquias, muitas, não todas, mas por muitas. (D18:AS6)

O investimento na Rede Social foi apontado por alguns assistentes sociais entrevistados como uma mais valia para o trabalho colaborativo entre atores sociais ao nível dos diferentes setores, entidades e técnicos. O trabalho em rede e parceria demonstrou ser uma mais valia nas estratégias dos atores sociais, conseguindo no campo da ação social realizar uma maior resistência aos impactos da austeridade.

Há um investimento muito grande, tanto da parte da autarquia, por manter uma rede social saudável, firme. Colaboram em tudo o que seja reuniões da Rede Social, tratam-se os parceiros politicamente, tratam-se os parceiros com uma delicadeza muito grande, são recebidos pela classe política. Querem saber rostos, querem saber com quem se trabalha e, portanto, é uma proximidade muito grande e trabalhos com níveis de proximidade que penso que a nossa tradição enquanto autarquia tem conseguido implementar no concelho. (D5:AS13)

A Rede Social a qual servia também e muito o propósito de angariação e coletivização de recursos, não só para as pessoas que estavam em exclusão social, mas para as outras. Digamos que a inclusão social favorece todos, sempre. E esse trabalho estava a ser feito e a ser muito bem-recebido, porque fazia sentido em termos académicos e profissionais e de repente há uma transição. (D18:AS6)

Outra das observações dos assistentes sociais entrevistados é referente ao Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI). Note-se que o programa da Rede Social surge a partir do PNAI 2003-2005. O PNAI era uma medida que partia do Método de Coordenação Aberta que, embora não vinculativo, procurava harmonizar políticas europeias visando objetivos sociais comuns, nomeadamente ao nível da proteção social, inclusão, educação, emprego, entre outros.

Foi determinante na evolução do desenvolvimento que se estava a registar até antes da crise. (...) Quando estive o plano de emergência, tu deixaste de ter que apresentar à Comunidade Europeia justificação desse relatório anual do PNAI que tens que fazer no âmbito do MAC, Método Aberto de Coordenação e, portanto, isso fez com que a Comunidade nem soubesse o que é que havia cá; estávamos sozinhos. (D15:AS3)

O PNAI era para ser continuado pelos Estados-membros, portanto, era uma metodologia interessante que se quisessem manteriam, mas pronto caiu também. Na altura mobilizou muita gente e depois o PNAI tinha avaliação, porque a transparência da União Europeia assim obrigava. Mas o PNAI sim foi uma metodologia que caiu infelizmente e mobilizou muita gente e foi interessante. Muitas pessoas dizem que o PNAI o que fez foi mobilizar, mais do que eliminar pobreza e exclusão social, mobilizou. Mas o mobilizar é muito importante, porque quando as pessoas estão mobilizadas elas próprias criam e fazem, muitas vezes o papel do Estado. Na minha opinião é esse criar chama para as pessoas fazerem por si. (D18:AS6)

O PNAI era muito abrangente, tinha depois linhas estratégicas muito bem definidas em que uma delas poderia ter e tinha a ver com a resposta às necessidades básicas de emergência e isso. O que é que faz o governo? Não quer saber do PNAI, nem avaliam o anterior, nem define outro, quando termina o último PNAI nem sequer avaliação se deram ao trabalho de fazer, se eu não estou enganada e não definem outro PNAI, não eles definem o Programa de Emergência Social, exatamente, isso tem a ver com a filosofia. (D17:AS5)

Com o XIX Governo não é apresentado um novo PNAI para os anos de 2011-2013, sendo o Programa de Emergência Social (PES) o documento que sai no domínio das medidas de ação social e que vigora durante o período de austeridade em Portugal. Ainda assim, não é possível estabelecer uma comparação ou considerar o PES uma sucessão do PNAI dado que as finalidades e origens eram distintas.

1.2 – O papel dos atores sociais na proteção social durante o período de austeridade

Sobre os atores sociais em período de austeridade, no total de 21 assistentes sociais entrevistados, 18 partilharam a sua visão sobre o papel do Estado central enquanto agente de proteção social, 19 sobre o terceiro setor e 11 sobre as autarquias. 15 entrevistados falaram, ainda, sobre o papel do setor informal como as redes familiares e de vizinhança e movimentos solidários e cívicos.

A Lei de Bases da Segurança Social reconhece às IPSS, assim como ao próprio Estado central e autarquias locais, competências para o desenvolvimento da ação social de acordo com as prioridades e os programas de governo. Estas assentam em princípios e linhas orientadoras situadas num quadro técnico-normativo que carece de fiscalização e suporte relativamente à descentralização, através de acordos ou protocolos de cooperação. O terceiro setor assumiu um relevo na proteção social durante o período de austeridade sendo considerado pela maioria dos entrevistados como o ator social com maior intervenção durante o período de crise e austeridade.

No terceiro setor fomos obrigados a estender e a garantir a proteção social em algumas situações aos mínimos, noutras situações nem por isso, mas temos aqui uma almofada social, que foi aqui o garante também do bem-estar e para que não houvesse perturbações sociais. (D1:AS1)

As instituições locais sediadas nesses locais foram o grande sustentáculo das coisas não se degradarem mais, as equipas técnicas e as direções das instituições. Apesar de tudo, e das cantinas e das alterações dos bancos alimentares, dos FEAD e tudo isso, eu acho que passaram um mau bocado, mas fizeram o que puderam e que em algumas circunstâncias foram autênticos heróis efetivamente. (D12:AS20)

De acordo com o discurso da maioria dos assistentes sociais entrevistados, o Estado central foi apontado como tendo um papel mais enfraquecido, sobretudo por, em período de austeridade, privilegiar a garantia da ação social por via do terceiro setor, reforçando o poder das IPSS, nomeadamente com a criação da Lei de Bases da Economia Social e a alteração aos estatutos das IPSS. Salienta-se que há entrevistados que afirmam que a opção de transferir

competências para o terceiro setor foi uma opção tomada com base na matriz ideológica do governo em funções durante o PAEF.

Não é por acaso que saiu a Lei de Bases da Economia Social. Portanto, começa a alteração do estatuto das IPSS, depois começa o código cooperativo e depois começa a alteração do código das mutualidades e isto para quê? Para depois surgir aquilo, que começa já em 2011, que é o compromisso de cooperação social com o setor solidário. Ou seja, que neste quadro atual, neste último quadro comunitário o que se diz é o Estado não tem de intervir no setor social, não tem competências e então o modelo social teve duas ideologias, uma ideologia assistencialista e as medidas de emergência social, nesta ideologia assistencialista aquilo que eu digo que é o reforço do papel das IPSS. (D4:AS12)

O papel das IPSS foi um papel que foi importante como continua sempre a ser. A delegação de competências surge há muito tempo e é um papel importante. Mas é um papel importante e existe muito à conta daquilo que é os recursos que essa delegação traz. Porque houve também um aumento brutal de investimento numerário, aumentou-se imenso a cooperação e continua na verdade. Se tu diminuis aquilo que são os serviços do Estado e se há um aumento da pressão, das duas uma: ou abres mais serviços, que era contra a ideologia neste caso do governo, porque o Estado tinha de emagrecer. E, portanto, se não tens serviços do Estado alguém tem que fazer alguma coisa. (D18:AS6)

A tradição de intervenção do setor social, também denominado por economia social ou terceiro setor, na proteção social remonta a meados da década de 70 quando o Estado central inicia um novo paradigma de proteção social assente na solidariedade social (Pimentel, 1999; Joaquim, 2015). Em 2013 surge a primeira Lei de Bases da Economia Social (LBES), Lei 30/2013, de 8 de maio, que veio “habilitar, formalmente, as entidades da economia social dos instrumentos necessários para desenvolverem um conjunto de iniciativas [...] contribuindo para o reforço da coesão social” (Governo de Portugal, 2014:s/p). Esta lei surge numa fase em que Portugal passava por um período de crise, recorrendo a um programa de ajustamento económico e financeiro, que provocou transformações no domínio da proteção social e nos quais as IPSS assumiram um papel fulcral, privilegiando-se a sua abrangência territorial e proximidade face às necessidades sociais. Vários entrevistados referem que o Estado quis reduzir as suas funções de proteção optando por delegar e investir recursos para que outros atores assegurassem a proteção social no âmbito da ação social..

O que aconteceu foi que, ao nível do apoio social, as instituições tiveram que abrir o seu modelo de intervenção. Ou seja, tiveram que ser chamadas além aquilo que estava protocolado com o Estado. Se eu olho para isso como uma gestão boa? Olho também, porque em meu entender, o

que este período da crise também veio trazer ao terceiro setor, foi que o terceiro setor olhasse para dentro, para a população que tem e percebesse que há uma necessidade emergente de outras respostas. (D1:AS1)

Com o governo PSD/CDS eu diria que foi um atestado de menoridade, porque o discurso era este: “as instituições é que sabem porque elas é que estão diretamente com as populações” e as orientações que vinham eram de reforçar o papel das IPSS. No sentido em que elas tinham quase autonomia para trabalhar e para decidir porque elas é sabem neste sentido. (D20:AS8)

O terceiro setor foi considerado muito importante em período de crise e austeridade pela generalidade dos assistentes sociais entrevistados. Um entrevistado destaca que as IPSS tiveram mais recursos do Estado central para trabalhar, porque foi privilegiado um modelo que apostava no terceiro setor como agente da ação social:

Acho que as IPSS são importantíssimas, claro que sim, não são as únicas a trabalhar, não me parece que fossem as salvadoras da pátria, foi um dos setores que mais trabalhou porque foi um dos setores que teve mais recursos para trabalhar também. E à medida que iam fechando serviços de atendimento local por exemplo, e à medida que iam diminuindo o pessoal decidiram investir mais no terceiro setor. É uma opção como outra qualquer. Penso que não terão sido os únicos atores, acho que vários atores intervieram na gestão social da crise. (...) Sem dinheiro, sem que houvesse um investimento monetário do Estado na cooperação, provavelmente não haveria almofada nenhuma. (D18:AS6)

A proximidade local e contacto privilegiado com as populações foi um dos motivos apontado pelo Governo para o reforço das IPSS como agentes diretos de proteção social. transferência de equipamentos sociais do Estado para o terceiro setor foi prevista como forma de reforço das entidades do setor solidário que integram a rede social local. (MSSS, 2011).

Da economia social e do terceiro setor, social e solidária, de facto houve aqui e constituiu-se como uma almofada e um garante de muitos bens essenciais para as pessoas e para as famílias. (D1:AS1)

Então o que é que vem dizer, que estes serviços são mais próximos, que eles já conhecem, que é novamente o reforço do assistencialismo, mas com uma outra componente, o componente do controlo total, ou seja, acabar com as funções do Estado a nível de ação social e transferir por completo todas as funções do Estado a nível das políticas sociais para as IPSS. (D4:AS12)

O terceiro setor em Portugal tem um peso muito grande porque está muito perto da realidade das pessoas. (D13:AS21)

Na cidade de Lisboa, destaca-se que até 2011 ocorreu a transferência das respostas sociais dos estabelecimentos integrados de infância e juventude e também ao nível dos idosos, da Segurança Social para a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa por questões financeiras.

A Segurança Social tinha os chamados estabelecimentos integrados, ou seja, equipamentos próprios da segurança social, tudo aquilo que eram centros infantis, que eram casas de acolhimento de emergência, que era centro de acolhimento, lares de infância e juventude e estamos aqui a falar em quase cerca de trinta estabelecimentos. Em 2010, os estabelecimentos saíram todos da Segurança Social e foram todos assumidos pela Santa Casa da Misericórdia. Ou seja, tudo o que eram centros infantis a Segurança Social deixou de ter estabelecimentos integrados e isto tem tudo a ver com uma questão de dinheiro mais uma vez. Porque ter um estabelecimento integrado implica ter muitas pessoas a trabalhar, implica manutenção, implica gastos, como é óbvio. Depois temos também a área de idosos, estamos a falar em cinquenta e muitos estabelecimentos integrados geridos pela Segurança Social que passaram na totalidade para a Santa Casa. Isto foi uma medida com um impacto grande obviamente. (D20:AS8)

Esta passagem de competências ocorreu não só ao nível da transferência de respostas sociais dentro do subsistema de ação social, mas também por protocolos para equipas multidisciplinares que acompanhavam as famílias ao nível dos apoios concedidos pela Segurança Social.

O terceiro setor já tinha de há muitos anos protocolos com a Segurança Social, mas eram respostas sociais como creche, jardim de infância, serviço de apoio domiciliário, lar de idosos, etc, esta área da ação social propriamente dita foi intensificada, porque como a administração pública não tinha recursos suficientes, não quer dizer que a administração pública não continuasse a atender alguns locais com os seus técnicos, nos outros concelhos fora de Lisboa nomeadamente Almada que é o que eu conheço melhor. Sempre existiram imensos protocolos, o que passou a existir foi no âmbito daquilo que era uma valência chamada Centros Comunitários. As instituições sociais começaram a fazer a ação social local, que antes era a administração central, depois desconcentrada através dos vários concelhos que a fazia. No âmbito do Rendimento Social de Inserção passou a existir um modelo baseado em protocolos, em que as instituições é que tinham equipas multidisciplinares que faziam todo o acompanhamento técnico dessas situações. (D12:AS20)

Assim, em matéria de proteção social, mesmo que financiada pelo Estado central no que se refere à ação social, os entrevistados apontam um papel de regulador e não efetivamente de protetor dos seus cidadãos.

A conclusão que se consegue tirar daqui é que o Estado acabou por se demitir muito deste seu papel protetor das pessoas, porque passamos nós a ter tudo, a Segurança Social realmente até

chegou a encerrar postos de atendimento (...) Sem dúvida que sentimos que o Estado se veio a demitir do seu papel de protetor social e se não fosse as entidades e as autarquias locais acho que nem sei. (D7:AS15)

Em todas as políticas públicas de bem-estar desenvolvidas, a nível do nosso país, o Estado ficou sempre refém do seu papel mais regulador do que provisor e isso de alguma maneira se não queremos um estado centralista, muito centralizador, também o problema é que ele não descentralizou. (D9:AS18)

O papel regulador do Estado ao delegar competências nas IPSS em matéria de ação social, também apresentou algumas lacunas pela ausência de recursos capazes de garantir o acompanhamento e monitorização necessários.

Os técnicos estavam divididos por áreas quer nas comissões de proteção e menores, estavam também canalizados naquilo que é o apoio técnico às instituições ao nível da avaliação e das respostas sociais, portanto a segurança social tem aquilo que se chama acompanhamento das respostas quer ao nível dos lucrativos infância e idosos, quer ao nível da rede solidária que são as IPSS também de infância e de idosos. Deixaram as instituições de andar mais “*laissez faire laissez passer*”, sempre com a supervisão da segurança social, mas uma coisa é eu ter cinquenta instituições e outra coisa é eu ter três. (D10:AS19)

A instituição é privada, mas sobrevive com dinheiros públicos tem de haver aqui um acompanhamento, uma supervisão. Existe um acompanhamento do Estado e da Segurança Social a estas instituições, só que eu acho que não é o suficiente, devia de haver mais rigor neste acompanhamento (...) E se for preciso isto vai no papel para a Segurança Social no final do ano em que são feitas as contas, o relatório de contas, mas não é aberto, não é esmiuçado, a menos que haja alguma denúncia, a menos que surja alguma situação que vá à procura. Mas ninguém vê anualmente, trimestralmente, ninguém vê isto, ninguém avalia e daí depois o trabalho técnico ser pobre e não se trabalhar as famílias como é suposto para autonomizá-las. (D16:AS4)

Outra das limitações encontradas nas IPSS como responsáveis pela ação social é à ausência de legislação sobre as suas direções. Embora seja necessário uma direção e equipa técnica de acordo com as respostas e valências prestadas pela entidade, a liderança organizacional está centrada em pessoas cujo perfil não está definido ou enquadrado legalmente.

Organizações que foram surgindo e que não tinham qualquer tipo de pessoa com formação na área à frente e realmente víamos um disparate de apoios que não fazia sentido nenhum. (D7:AS15)

Para mim um grande problema que existe nas instituições é serem dirigidas por pessoas voluntárias que muitas das vezes é com base no seu senso comum que tomam decisões. Estas

peessoas deviam ter formação, deviam de ser profissionais a trabalhar, a cumprir horário de trabalho, porque não podemos estar à espera que tenham cinco minutos da vida deles para vir tomar uma decisão ou com base no seu senso comum, ou com base nos interesses que depois muitas vezes há aqui uma certa vida política por trás. Há interesses políticos que depois acabam por influenciar determinadas decisões que não podem. (D16:AS4)

Quanto às dificuldades financeiras foram manifestadas pelos assistentes sociais entrevistados como transversais a todos os atores sociais. Se por um lado o Estado central se encontrava num período de fragilidade financeira, o mesmo cenário se repercutia em algumas autarquias e entidades do terceiro setor.

Houve autarquias que conseguiram, mas havia muitas autarquias a lidar elas próprias com problemas de insolvência e havia muitas autarquias em maus lençóis. Portanto, imagino o que é a Rede Social nesses concelhos, com dívidas brutais e as próprias autarquias a terem que se confrontar. (D5:AS13)

Estou a crer que alguns municípios o fizeram, foram obrigados a fazê-lo, para no fundo conter a situação no seu território. Outros provavelmente não o fizeram por opção ou porque não tiveram condições para o fazer, porque há municípios que têm orçamentos muito baixos. Agora isso é orçamento próprio, não vem nada do Estado para a autarquia para isso. (D17:AS5)

O papel das autarquias na proteção social foi referenciado pelos assistentes sociais entrevistados, nomeadamente pela intervenção local que promoveram nos seus territórios para atenuar os efeitos da crise e da austeridade. As Câmaras assumiram um papel na proteção social que procurou minimizar os efeitos que as suas populações sentiram em período de crise. As autarquias conseguiram contribuir para uma minimização dos impactos da ausência de apoios do Estado junto dos seus munícipes, procurando desenvolver respostas e medidas de proteção às famílias.

Localmente nós tivemos alguma importância, até na sequência do que eu disse há pouco pelos efeitos que o aumento da pobreza e até a alteração da pobreza teve no espaço local, eu penso que aí, digamos que os municípios criaram os seus próprios modelos de proteção social. (D17:AS5)

Acho também que houve um investimento brutal por parte das autarquias. Por exemplo, e isto eu já sei de alguns colegas porque obviamente não pode ser generalizado, colegas que trabalhavam nas autarquias e que o orçamento da ação social aumentou imenso por pressão das próprias solicitações. (D18:AS6)

A ideia de descentralização de competências do Estado central para o local, ou seja, a transferência de competências em matéria de ação social da administração pública para as

autarquias não se concretizou, embora possam as autarquias ter assumido um papel ativo nos seus territórios. Um entrevistado considera que esta ação social das autarquias foi mais conseguida ao nível das Juntas de Freguesia que das Câmaras Municipais.

As autarquias creio que deram aqui algum apoio e criaram até programas, também quanto mais não seja para a sua sobrevivência, para a sua continuidade. Portanto também há aqui aproveitamento, espero não ser abusivo, mas conheço em algumas autarquias alguns programas que enfim, a ideia aqui é efetivamente captar e dizer nós estamos aqui e fazer publicidade. Ainda assim, as autarquias conseguiram responder e eu estou a falar das Juntas de Freguesia, das Câmaras já não tanto. (D1:AS1)

Outros entrevistados referem a reforma administrativa como aspeto a ter em conta na intervenção das autarquias, considerando que as Juntas de Freguesia poderiam não estar preparadas para garantir respostas face a uma transformação a este nível e neste período.

O que eu acho que ainda acontece hoje em dia, e é uma consequência desse período é essa autarquização. Por exemplo, as Câmaras depois pressionadas pelo Estado, que é o poder central maior, passaram imensas competências para as Juntas de Freguesia. Fala-se do processo de descentralização, mas estariam as Juntas de Freguesia capacitadas para aguentar com isto sem preparação nenhuma, com poucos funcionários? (...) Onde trabalho isto foi uma dificuldade enorme para a Junta de Freguesia assumir os cantoneiros, os jardineiros, as cantinas escolares, bibliotecas, os espaços socioculturais e ficaram com uma série de novos funcionários, novos encargos. E os orçamentos aumentaram assim tanto para que eles possam dar uma resposta efetiva? (D6:AS14)

A pior coisa que podia ter acontecido foi a união das freguesias (...) isto retirou uma série de recursos à comunidade, para mim nós ficámos a perder. A nossa Comissão Social de Freguesia ficou péssima, porque nós fazíamos um trabalho muito de parceria, todas as entidades se conheciam, trabalhávamos e tínhamos várias atividades ao longo do ano (...) Realmente a nível de recursos mobilizou-se os recursos para outras coisas que não interessavam tanto e a ação social nas autarquias nós sabemos é para campanha política, infelizmente é. (D7:AS15)

Também a nível local nem sempre existia articulação entre o poder local e os restantes atores sociais. Há ainda quem considere que o órgão político local é gerido por preocupações eleitorais, mais do que pela necessidade dos cidadãos.

As autarquias umas mais que outras, umas mais interessadas, umas mais viradas para o social do que outras, outras com uma visão mais política, outras mais preocupadas em ter cada vez mais poder e passar. Eu acho que depois cabe muito à pessoa que está a gerir isto porque há sempre interesses pessoais que se misturam com os profissionais e logo aí as coisas nunca correm bem.

As autarquias sobrepunham-se muitas vezes às IPSS, muitas vezes até aos próprios os Centros de Saúde. Havia aqui uma sobreposição de trabalho que não se justificava, porque se houvesse mesmo um trabalho em rede não havia duplicação de trabalho e havia um trabalho mais coeso, com mais resultados. (D16:AS4)

Nas autarquias eu acho que houve um aproveitamento desta situação e eu não acho que as autarquias tenham feito um bom trabalho. Acho que andaram a navegar como todos os atores que nós estamos a falar durante algum tempo. Eu acho que aquilo que move as autarquias é de quatro em quatro anos haver autárquicas e aí vejo três meses antes um grande trabalho. Até lá não vejo grande posicionamento, embora tenham surgido projetos de intervenção, não sendo todos erros de casting. Houve alguns projetos que fizeram a diferença, mas não tem a ver com uma política autárquica, tem a ver com os técnicos e com o quadro técnico destas autarquias. Não sinto que na cidade se tenha feito um enfoque especial nas populações mais frágeis ou vulneráveis porque estávamos em crise. (D19:AS7)

Desta forma, evidenciamos que um dos assistentes sociais entrevistados salienta que o próprio terceiro setor contou com um menor apoio direto das autarquias para os seus projetos, o que levou a terem que conceber formas mais criativas de concretizar as suas ações. Há, ainda, quem considere que os atores sociais não se prepararam para situações de crise e que essa falta de prevenção para as crises foi um dos contributos para os impactos negativos na proteção social.

As instituições fizeram aquilo que lhes foi possível, mas aquilo que era possível face aquilo que era desejável exigiria uma prevenção que isto viesse a acontecer e exigiria reformas e questões estruturais que eu penso que o país ainda não teve coragem de fazer. (D12:AS20)

Eu acho que transversalmente nós não estivemos bem, quase todos os atores tiveram que se ajustar a uma realidade que não foi prevista. O que é que eu estou a dizer com isto, as instituições do terceiro setor, as famílias, o governo e as autarquias acabaram por esperar que viesse a crise e quando chegou a Portugal nós à espera de sentir os efeitos nefastos da crise e ficámos todos expectantes e eu acho que não houve oposição nessa altura. (D19:AS7)

As autarquias acabaram em muitos territórios por conseguir apoiar o terceiro setor e compensar a ação do Estado central, nomeadamente da Segurança Social que se apresentou enfraquecida neste período. O apoio às entidades do terceiro setor foi uma forma de poderem ajudar a população dos seus municípios.

A Câmara Municipal tem entrado por muitas áreas que não entrava e está muito às costas da Segurança Social, o ter conseguido substituir-me por esse lado e dar uma ajuda aquilo que são as

associações e as organizações não-governamentais no nosso concelho e que são frutos da força do terceiro setor, para poder continuar a fazer um trabalho de charneira. (D5:AS13)

As autarquias têm uma pressão muito maior, sobretudo porque o Estado diminuiu também a sua própria ação nos serviços locais que tinha, foi esvaziando os serviços locais. Como é que esvaziou? Retirando técnicos, recursos humanos, esvaziou retirando capacidades financeiras. As autarquias têm competências próprias, têm desde que façam as despesas próprias, todas as autarquias podem apoiar as IPSS a funcionar, as associações desportivas, culturais, até podem apoiar as próprias IPSS que estão no seu território, é uma forma de apoiarem os seus munícipes. (D17:AS5)

Consideramos que os problemas financeiros vividos em Portugal não foram apenas uma dimensão de preocupação para o Estado central, mas também para as autarquias e terceiro setor. Ao analisarmos o papel dos atores sociais no sistema de proteção social é presente nos discursos dos assistentes sociais uma redução do papel protetor para um papel mais regulador do Estado durante o PAEF, assumida nas estratégias do governo.

1.3 – O setor informal e a solidariedade social cidadã

De acordo com os dados recolhidos nas entrevistas, houve quem percecionasse esta opção política do governo em diminuir a intervenção direta do Estado como uma incapacidade de o Estado assegurar o seu papel, sendo as autarquias e o terceiro setor atores mais ativos na proteção social próxima dos cidadãos, mas também os grupos informais que nasceram da sociedade civil.

De repente tinham de ser as Câmaras, as autarquias locais e as juntas de freguesia e as entidades do terceiro setor a dar resposta, porque o Estado não conseguia. Foi também nestas, quer das autarquias quer do terceiro setor, que nós acabamos por encontrar aqui a verdadeira solidariedade das pessoas e o chegar-se à frente para ajudar e de projetos que começaram a desenvolver-se e de respostas de base local e de base comunitária que começaram também a desenvolver-se para dar resposta precisamente à crise e à falta de capacidade do Estado em responder. (D11:AS2)

As redes sociais informais, compostas por familiares, vizinhos, amigos, colegas, outros cidadãos não associados formalmente a entidades públicas ou privadas, contribuíram no apoio social como atores reconhecidos, mesmo que não assumidos.

Creio que a rede informal em algumas situações no país constituiu-se como a resposta. As pessoas tinham apoio de uma instituição ou tinham e deixaram de ter, porque não tinham essas condições, e passou a ser um vizinho, um familiar já reformado. Houve aqui também algumas situações, não falo aqui na grande cidade de Lisboa, porque esse é um problema crónico da Lisboa as grandes

redes informais e de vizinhança enfim, mas em várias situações no país, as redes informais constituíram-se como a garante em algumas situações de precariedade. (D1:AS1)

Efetivamente houve muitas situações que nem chegaram aos serviços nem às ONG ou a uma rede mais secundária, porque de facto quem esteve ali a funcionar a sério foram as redes primárias de suporte. (D8:AS17)

O facto de as famílias estarem em situações de grande vulnerabilidade, mas não preencherem todos os requisitos para serem consideradas como beneficiárias de apoios sociais, reforçou a incapacidade dos atores sociais formais responderem às necessidades.

Questões das famílias que perderam o trabalho, que perderam o rendimento para as suas vidas e para a sua subsistência. E lá está, porque essas famílias por vezes não preenchem os critérios enquadramentos do Estado para subsistirem e eu digo sobreviver no dia a dia, dependem da caridade, dependem do apoio de familiares, dependem dos apoios de algumas organizações e instituições que se organizam para dar respostas a coisas que o Estado não dá. (D11:AS2)

Há situações em que as pessoas optaram por formas desviantes para responder às situações de carência face às necessidades de apoio social que sentiam, ou para apoio de terceiros ou para sobrevivência económica e social.

Às vezes até há situações de economia paralela, em vez de pagar num lar mil euros eu estou a pagar trezentos euros a outra pessoa em economia paralela, portanto, não interessa se a pessoa tem aptidão ou não tem, o que interessa é uma questão de sobrevivência e manutenção. (D1:AS1)

As pessoas ficaram mais isoladas, numa perspetiva quase de sobrevivência quando se calhar não era preciso. (...) O que me parece é que entre situações de grande isolamento, houve também situações de grande solidariedade e não aquela solidariedade que aparece nos jornais e que aparece nos blogs. Houve, por exemplo, uma grande erosão e um grande desmantelamento na área da cultura, mas também houve muita coisa a acontecer de dinheiros que vinham não se sabe bem de onde, ou que se faziam coisas sem dinheiros, iniciativas culturais perfeitamente autodidatas, fora dos investimentos da cultura. (D18:AS6)

As associações, para lá das IPSS e das Misericórdias, compostas por pessoas da sociedade civil procuraram participar a vários níveis, com formas inovadoras e criativas de conseguir prosseguir os seus fins sociais.

Todo este terceiro setor que não está filiado nessas grandes unidades, mas que é mais criativo, que está a inovar e que está nas localidades e conhece as pessoas. Onde há movimentos cívicos e informais como grupos comunitários que funcionam nos bairros, que funcionam na freguesia, ajuntamentos de vizinhos, ou seja, as próprias pessoas e todas as estruturas de base. (D6:AS14)

Dois dos entrevistados referem que ao nível das comunidades se verificou uma rede de solidariedade informal, entre família e vizinhos, nomeadamente entre quem tinha maior dificuldades económicas.

Se houve quem não ficou indiferente foram de facto as famílias e as comunidades, quer no apoio de vizinhança, comunitário de referência, quer também no apoio a nível mais macro, quer seja na cidade, quer seja nacional, inclusivamente as próprias famílias que estavam em dificuldade, as próprias famílias que sentiam que se há aqui alguém pronto a ajudar, eu também posso fazer qualquer coisa e qualquer coisa para ajudar o outro. (D11:AS2)

As famílias não são representadas na sua estrutura, as pessoas são solidárias entre si e parece que quanto menos se tem mais solidárias são. (D15:AS20)

Foi também indicado que houve um aumento da solidariedade e do voluntariado por via dos contributos individuais ou de entidades privadas.

Tivemos um incremento ao nível do voluntariado, tivemos uma preocupação com maior, dádivas, mais dádivas, sei que os bancos alimentares cresceram muito disto, incrementou-se como te disse o banco dos bebês, abriram-se lojas sociais e houve muita gente que ficou nessas condições de desempregados e nessa condição, e que se apresentou como gente útil. (D5:AS13)

Houve por parte do cidadão uma necessidade de mostrar que têm espírito de solidariedade com as pessoas e houve um grande boom ao nível do voluntariado, muita gente a voluntariar-se para ajudar. (D14:AS12)

O discurso de alguns assistentes sociais entrevistados deixa um alerta que a solidariedade existiu e teve a sua dimensão positiva em período de maior vulnerabilidade das famílias, mas que é necessária cautela quando esta se substitui às políticas sociais e à proteção social do Estado pela sua ausência da garantia dos direitos.

Houve essa solidariedade toda, acho que Portugal não falhou outra vez, mas não deixa de ter o seu efeito perverso. As pessoas fazem isso naturalmente porque têm um espírito solidário e faz parte do nosso dna como portugueses, contudo, não devíamos ter que recorrer a ele dessa forma tão intensa, porque isso significa precarização e desresponsabilização das políticas sociais. (D6:AS14)

Por outro lado, portanto, a retirar direitos e a tentar que a sociedade civil no fundo, cuide das pessoas, dos que estão em situação de fragilidade. O que é que acontece? É que o Governo, o Estado Central, está um pouco longe das pessoas, obviamente que é localmente que as pessoas, que os seus problemas assumem outra visibilidade, é o vizinho do lado, é o senhor da farmácia, é

do Centro de Saúde o médico ou o enfermeiro ou o assistente social, é o senhor da farmácia ou da mercearia que vão percebendo a fragilidade das famílias (D17:AS5)

A atuação de atores não qualificados foi apontada como uma limitação ao trabalho dos técnicos. Estas afirmações reportam-se a entidades com fins sócio-caritativos que procuravam apoiar socialmente as pessoas em maior fragilidade socioeconómica, mas que de alguma forma entravam em convergência com o trabalho dos assistentes sociais sem uma articulação.

Parte do que tudo isto também trouxe foi uma questão de caridade, não é que a caridade seja uma coisa má se a gente pensar a nível religioso, mas também trouxe por um lado trouxe algum rigor por parte da exigência da segurança social connosco, mas por outro lado fez com que disparasse, havia depois muitas organizações não vinculativas que depois davam por cima, nós tivemos algumas situações que tivemos irmãs e conventos depois a trabalhar por cima de nós e dar comida a toda a gente, ou seja, que não tinha técnicos por trás a assegurar. (D7:AS15)

Aquilo que eu senti durante este tempo todo, e foi algum, é que parece que a nossa intervenção de repente se esvaziou, e tornou-se grupos socio caritativos, a prestar a alimentação (...) o grupo socio caritativo, tínhamos a associação de reformados, tínhamos a vizinha, toda a gente acha que é assistentes sociais e toda a gente a trabalhar para a mesma família e uma sobreposição de intervenções e ficou tudo muito, acabou por não se perceber qual é afinal o foco e toda a gente a querer fazer e toda a gente a querer mostrar. (D10:AS19)

Constatou-se movimentos de pessoas ditas comuns, a quererem se sobrepor aos serviços, porque sensibilizados com as situações, sensibilizados com as pessoas a passar fome, começaram-se a organizar e sobrepor-se aos serviços, o que teve aspetos bons e maus. (D16:AS4)

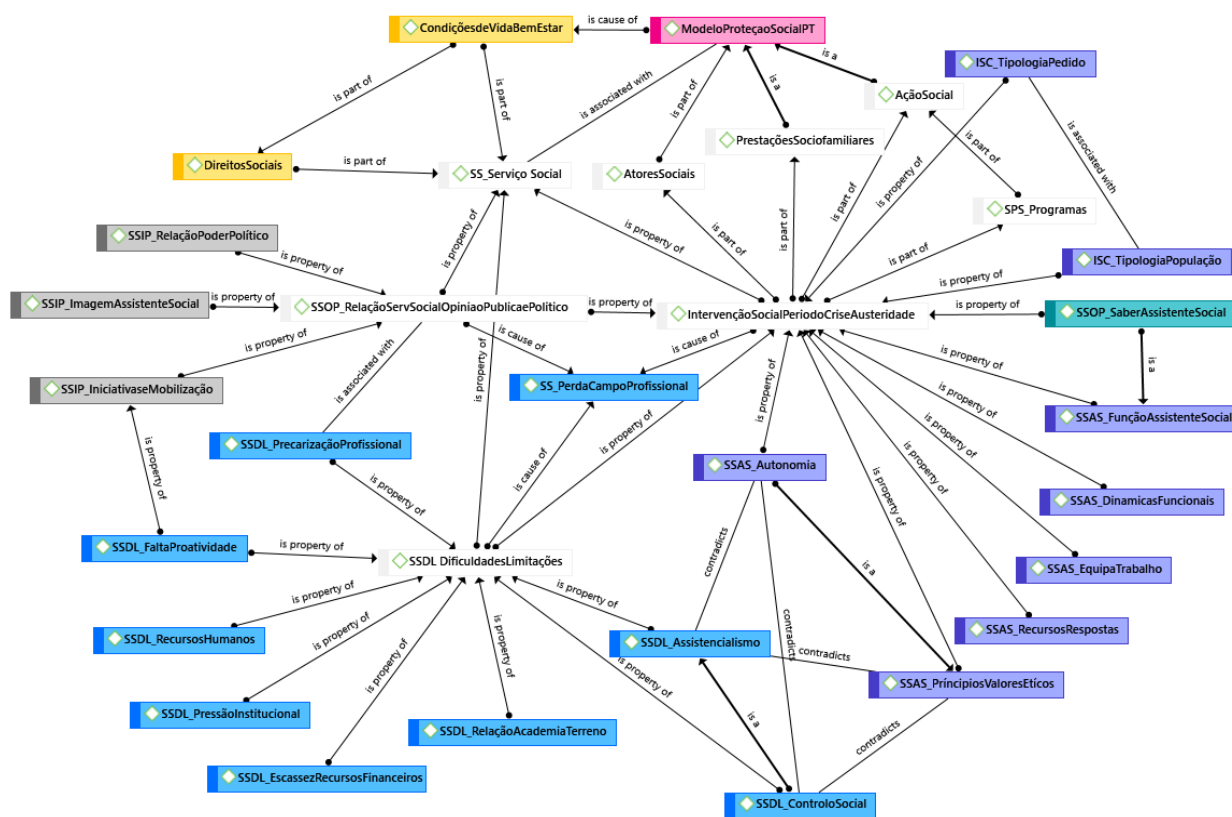
Assim, vemos que a sociedade civil assumiu um papel importante na proteção social, em que o setor informal se constituiu como ator social por via de mecanismos de solidariedade civil. Porém, os entrevistados alertam que estes movimentos não se devem substituir ao papel do Estado em promover políticas de proteção social e garantir os direitos sociais, nem assumir o papel de interventores sociais privilegiados.

2 – Dinâmicas de intervenção dos assistentes sociais durante o PAEF em Portugal

A intervenção social em período de austeridade no contexto da crise de 2008 apresenta-se como uma rede complexa de relações. Estas surgem marcadas por características da atuação dos assistentes sociais, das quais se identificaram dificuldades e limitações transversais a vários profissionais em distintas áreas, mas também oportunidades e potencialidades nas formas tradicionais de atuação. Outra dimensão que surgiu em análise de acordo com o discurso dos

entrevistados é referente à relação do Serviço Social com a opinião pública e o seu envolvimento junto dos decisores políticos (Figura VI.5).

Figura VI.5 – Intervenção do Serviço Social em período de austeridade



Fonte: Dados produzidos por análise semântica das entrevistas semiestruturadas analisadas no programa ATLAS.ti v.8.2.30.0

Os assistentes sociais entrevistados indicam que durante este período para lá de um novo perfil de pessoas que procuravam os serviços e respostas sociais, tiveram um maior número de pedidos de apoio. Estes pedidos enquadravam-se naqueles que já eram regulares, nomeadamente por parte da população que já era utente de determinado serviço, mas também por novos públicos. Estes novos públicos caracterizavam-se por pessoas em idade ativa que tinham um historial de rendimentos equilibrados e habilitações superiores, mas que por via dos problemas emergentes da crise, nomeadamente o desemprego, passaram a apresentar novas necessidades. Também se referiu o aumento da procura de apoio social de casais jovens com filhos, jovens e adultos sem emprego nem outras fontes de rendimentos, adultos em idade de pré-reforma em situação de desemprego e idosos pensionistas.

De acordo com os testemunhos dos assistentes sociais procurámos sintetizar quais os principais pedidos de apoio e as características associadas às problemáticas, bem como os recursos que tinham disponíveis para atenuar ou solucionar as situações emergentes (Quadro VI.1).

Quadro VI.1 – Tipologia dos principais pedidos de apoio social em período de austeridade

	Situações - Pedido	Tipos de resposta/recursos
Apoio para pessoas em situação de sem abrigo	Pessoas em situação de Sem Abrigo; Perda de habitação por ações de despejo. População: Desempregados; Pessoas com qualificações académicas; Imigrantes	Refeições por via das cantinas sociais.
Apoio alimentar	Pedido de apoio alimentar para vários membros de agregados familiar. População: Desempregados; Famílias monoparentais	Refeições por via das cantinas sociais ou atribuição de géneros alimentares.
Apoio habitação	Incumprimentos de pagamento de prestações à banca ou de renda; procura de habitação a custo mais reduzido em incapacidade de cumprimento de pagamento; pouca habitação disponível face ao rendimento das famílias. População: Desempregados; Baixos rendimentos; Jovens	Apoio financeiro pontual para regulação da dívida. Programas de renda convencionada ou subsídio municipal.
Apoio financeiro	Pagamentos de despesas familiares associadas às despesas fixas de manutenção da habitação (água, eletricidade, gás, etc.). Apoio para as despesas de educação de menores (manuais e material escolar, creche, etc.). Pedidos adicionais face à redução de apoios por via das prestações sociais; População: Desempregados; Famílias de classe média; Pais jovens	Apoios financeiros pontuais, preferencialmente remetidos para apoio em géneros. Programas de sensibilização para a gestão financeira do agregado familiar. Fundo de Emergência Social (autarquias).
Apoio na área do envelhecimento	Pedido de vagas em respostas sociais (lares); Necessidade de maior apoio, nomeadamente aos fins de semana. Impossibilidade de pagamento das prestações das respostas. População: Idosos com demência ou incapazes de tratar de si; Baixas reformas e reduzidos meios de subsistência; Idosos com dependência material da família; Agravamento de quadros clínicos dos idosos	Encaminhamento para serviço de apoio domiciliário. Responsabilização da família como cuidadores.
Apoio Medicamentos	Impossibilidade de adquirir medicamentos; Incumprimento na posologia para prolongar a duração da medicação. População: Idosos; Doentes crónicos; Pessoas portadoras de deficiência	Programas de apoio a medicamentos, protocolos com farmácias; Farmácias sociais

Fonte: Dados recolhidos das entrevistas semiestruturadas a assistentes sociais

Considerando o quadro anterior, a principal solicitação mencionada pelos assistentes sociais entrevistados consistia em pedidos de apoio financeiro, que muitas vezes se desdobravam em outros tipos

de apoio por falta de verbas disponíveis. A falta de recursos adequados às necessidades das populações que recorriam à intervenção do assistente social, conduziram os profissionais a ter de repensar e recriar formas de atuação junto destes públicos.

Neste sentido, apresentamos uma caracterização das dinâmicas de intervenção do Serviço Social em período de austeridade, suportando-nos nos dados obtidos através das entrevistas aos assistentes sociais em três dimensões: teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa.

2.1 – Dimensão teórico-metodológica

Vários entrevistados consideram que a articulação entre a produção teórica e a intervenção do Serviço Social não dialogou em período de austeridade. Considerando que a produção científica não está enquadrada na realidade de quem opera profissionalmente nos contextos sociais.

Houve um grande desfasamento entre a academia e a realidade, a academia fechou-se e há um discurso virado para a academia, virado para eles próprios. Nós vemos as teses de mestrado e de doutoramentos, é repetição da repetição da repetição, que às vezes já me aborrece ler teses, não que seja muito estudioso, mas sou curioso e gosto de ler e gosto de ver na área de Serviço Social e depois o que a pessoa percebe é que as teses é citação da citação da citação, da citação, ou seja, não há nada de novo, não há nada que seja novidade. (...) Isto já vem de trás, mas tem a ver com as questões políticas e também tem a ver com as próprias universidades e tem a ver com estes conflitos entre as universidades. Tem a ver com estes conflitos académicos e acho que também tem muito a ver com a associação dos profissionais, porque quando se cola a política à Associação Profissional vai condicionar. (D4:AS12)

As pessoas estão sozinhas e há uma grande separação entre a academia e a profissão, uma enorme separação. Nem a profissão acredita na academia, nem academia acredita na profissão. Eu às vezes vou olhando, porque posso, para aquilo que sai e para aquilo que é a literatura académica da nossa profissão em Portugal e eu olho para aquilo e penso que eles estão noutra. Há aqui questões aqui centrais muito importantes que é da prática e que ninguém responde, questões éticas profundas, questões de método, a seriedade e a legitimidade das técnicas que se usam ou não se usam de todo. (D18:AS6)

Mesmo reconhecendo limitações entre uma praxis que envolva a intervenção dos assistentes sociais e o conhecimento teórico produzido, considera-se que os profissionais procuraram corresponder ao seu papel e aquela que é a matriz da sua formação académica, mesmo que a um maior custo.

Eu estou em crer que o Serviço Social, o seu conhecimento e saber esteve aqui muito presente para que isto pudesse ter funcionado. Sem eles não seria possível que as instituições conseguissem

ultrapassar, como ultrapassaram ou como estão ainda tentar ultrapassar, porque ainda há muita dificuldade por este período. A capacidade de inovação, a capacidade de satisfação, a sensibilidade às questões sociais, a novos problemas sociais, os novos públicos, novas respostas. Não quer dizer que seja exclusivo, mas o Serviço Social teve uma quota parte numa parcela deste trabalho que lhe tem que ser imputado. (D5:AS13)

O Serviço Social tem o conhecimento operativo, tem a experiência. Podia pertencer a comissões de trabalho, podia levar estas experiências. Os técnicos do terreno têm imensas evidências, não estamos a falar da teoria, tem imensas evidências no terreno que comprovam que isto não pode ser chapa igual para toda a gente, podiam participar nas comissões para saber se as políticas nos territórios podiam ser iguais ou não. (D19:AS7)

A forma instrumental e manegeralista como era gerida a intervenção social levou, em alguns casos, aquilo que um entrevistado denomina por “ação social administrativa”, cuja função dos assistentes sociais se limitava a cumprir rácios de atendimentos e a seguir instruções de trabalho sustentadas por um modelo burocrático e funcional.

Acabamos um bocado por ser chapa cinco para todos, porque mais coisa, menos coisa: é. Porque depois mesmo que queiras diferenciar não tens capacidade para fazer um acompanhamento diferenciado a cada família. Por isso de uma maneira ou de outra. enquanto técnica, salvaguardaste daquilo que também consegues da tua parte cumprir com as famílias e é quando te entregam as notas se há faltas ou não, se há procura de trabalho ou não, é aquilo que com mais facilidade tu consegues controlar. (D16:AS4)

Eu senti que passou a ser meramente uma ação social administrativa, tem ou não tem direito, apresentou a fatura da luz, da água e do gás, tem direito à prestação, tem direito a um apoio económico. Com base nas regras que são instruídas pelo guião técnico da Segurança Social, dá-se a prestação, dá-se o apoio; não tem, não se dá. (...) Quando a ação social é muito mais que isso. (D10:AS19)

A burocracia é apontada como uma das características do modelo de proteção social em período de austeridade. Ou seja, se por um lado, como verificámos anteriormente, havia um menor acompanhamento do Estado aos atores sociais, por outro lado os procedimentos instaurados eram mais tecnocratas e morosos.

Eu senti uma burocratização imensa, ou seja muito mais difícil, o que apetece é desistir de fazer certas coisas, (...) aproveitam o mau do neoliberalismo e não aproveitam a parte boa. Na América são muito menos burocratas e é muito mais fácil fazer as coisas, mas isso não vão buscar. Continuamos com o sistema alemão todo burocrata e depois vamos buscar a parte má da

liberalização extrema do outro lado e não desburocratizamos e nas IPSS sofremos isso também.
(D6:AS14)

No fundo somos muito os executores de medidas que são implementadas e cuja margem de inovação e criatividade dificilmente está presente. Porque a partir do momento em que temos políticas sociais ativas em que de facto as pessoas muitas vezes, e no caso da Segurança Social em atendimentos tem *xis* tempo para atender *xis* pessoas e o mesmo na área da saúde etc. Eu pergunto se estas pessoas podem ser o garante de cumprimento da assunção de direitos sociais. Elas farão de certeza, estou em crer, um ótimo trabalho dentro de funções muito burocráticas.
(D9:AS18)

Um dos constrangimentos referenciado pelos entrevistados respeita à execução das suas funções num modelo burocrático que foi instituído e que procurava aumentar o rigor e a celeridade dos procedimentos, mas que foi operacionalizado de uma forma que gerou maiores barreiras ao apoio social das populações.

Temos o processo de uma família em formato papel na instituição e o processo é o agregado, ou seja composto, por uma ou mais pessoas de uma família. Até antes existia o acompanhamento feito na instituição, era um programa que nós tínhamos no computador, que era um modelo que preenchias, imprimias em formato papel e enviavas para a coordenadora, que lia dava o ok e enviavas para o Centro Distrital em papel para a coordenadora do Serviço Local de Segurança Social, dos serviços descentralizados do centro distrital. Era o papel que andava. A informatização veio dar mais celeridade neste processo, no entanto as instituições que fazem o acompanhamento não tinham o programa na instituição, por isso tinham que se deslocar ao serviço local da Segurança Social para informatizar tudo, desde a caracterização pessoal de cada indivíduo, do agregado na caracterização familiar e para conseguires fazer isto tinhas que levar todos os dados. Se te falhasse, imaginemos, por algum motivo no processo ou por algum motivo se faltar um documento, que era uma informação chave na informatização do processo, nessa semana já não ias conseguir concluir a informatização porque havia dias marcados. Geralmente era meio-dia para cada instituição, sendo que muitas vezes o que podia acontecer era as técnicas do serviço local precisarem de sala, porque havia pouco espaço ou para fazer um atendimento, onde tu tinhas de sair e dar prioridade. Então essa semana já não conseguias acabar de informatizar o processo, porque faltava alguma informação, porque faltava algum documento e voltavas para a semana. Para a semana na melhor das hipóteses concluías a informatização da informação chave.
(D16:AS4)

Quanto às metodologias de intervenção em período de austeridade, os entrevistados não são unânimes. Há assistentes sociais que não consideram que as dinâmicas de intervenção se

tenham alterado neste período, mesmo com transformações no contexto burocrático, porque os instrumentos e procedimentos de atuação já existiam antes do período de austeridade.

Penso que houve reprodução, ou seja, aplica-se para os novos públicos estratégias e ferramentas de públicos com características muito diferentes. Daquilo que me é dado a ver, não houve propriamente, não houve tempo, houve alguma dificuldade de reagir à diferença em tempo útil, portanto penso que as pessoas usaram mais ou menos os mesmos instrumentos. (D5:AS17)

A aposta num trabalho em rede é vista como uma mais valia pela generalidade. No entanto interessa compreender que este trabalho muitas vezes não é concretizado pela falta de comunicação entre pares dentro e fora da mesma entidade. Um dos assistentes sociais entrevistados, diz a este respeito, que a forma como os profissionais na área das ciências sociais vedam a informação entre si funciona como um poder auto projetado.

Quando digo o Serviço Social é o corpo profissional, também tem um bocadinho um problema que é a articulação entre pares e pares de diferentes áreas é muito pouco fomentado. Portanto, em termos de redes sociais até poderia funcionar, mas eu acho que ainda é muito estanquisado. Na nossa prática profissional mesmo para articulares com a rede social é aquelas articulações quase de circunstância pelo meio, é por isto, é pelo telefonema. Depois vedam-te informação, dão-te uma parte de informação e não estamos a falar de questões confidenciais. É que infelizmente, e eu acho que não é um problema do Serviço Social, mas é muito das áreas das profissões das áreas das ciências sociais, há sempre necessidade de reter informação. Porque ter informação é ter poder e andamos aqui não sei quantos técnicos das ciências sociais, quantos serviços que, de facto, têm uma representação muito grande destas áreas numa postura de quase estanquisada: essas são as minhas competências e esta é a minha intervenção. (D9:AS18)

Por outro lado há quem identifique alguns elementos de inovação na intervenção social neste período, nomeadamente maior aposta na proximidade, novas formas de articulação entre parceiros e maior partilha de problemas e procura de soluções.

A imaginação teve que solucionar ou trazer novas soluções para as necessidades que estavam aí a ser emergentes, como esta que foi encontrar gestores de caso em outras instituições, que acabaram por compreender o período que se estava a viver e os técnicos colaboraram mais e portanto resultou numa maior articulação, numa maior partilha dos problemas, numa maior proximidade, num maior reforço social. (D5:AS13)

Foram dificuldades e desafios que a crise trouxe, mas obrigaram o Serviço Social e as próprias pessoas a encontrar estratégias criativas de superar essas vulnerabilidades e esses problemas e acho que produziu resiliência e novas formas de fazer cidade, de ser cidadão e isso também é de valorizar nos diagnósticos, se não vemos sempre um diagnóstico muito negativo. (D6:AS14)

Considerando nesta dimensão a fraca articulação entre a academia e os profissionais de terreno e a burocratização dos procedimentos que foram indicados como tendências negativas, podemos afirmar não terem existido avanços de suporte à intervenção. Porém, assume-se também que foram referidos exemplos de novas iniciativas que se constituíram como oportunidades inovadoras de intervenção social.

2.2 – Dimensão ético-política

As questões éticas assumem o centro das responsabilidades do Serviço Social. No entanto, esta não é uma abordagem fácil devido à complexidade social e dos seus sistemas de valores (Hugman e Smith, 1995). Surgem, assim, desafios às práticas contemporâneas que remetem para a necessidade de envolvimento político do assistente social. Refletir sobre a ética e os princípios do Serviço Social implica ligar a empíria à epistemologia. Se por um lado procuramos deter conhecimento das questões e princípios éticos, por outro lado não podemos dissociar esse conhecimento do que é a sua ação, as suas relações e o seu contexto multidimensional.

No que se refere a uma dimensão ética, a maioria dos entrevistados considera que em período de austeridade se mantiveram os valores e princípios do Serviço Social na relação direta com as pessoas atendidas e acompanhadas por assistentes sociais.

Foi na altura em que toda a gente andou a trabalhar e eu acho que estas equipas técnicas são muito fortes ao nível dos princípios e que elas conseguiram dar a volta por cima. Implementaram respostas, criaram muita coisa para não serem assistencialistas, mas dando acesso a direitos e até a ajudar a preencher o requerimento. Eu acho que neste período tudo foi esmiuçado ali ao pormenor, tudo. Eticamente acho que houve aqui alguma, as pessoas acabaram por crescer, porque os técnicos muitos deles estavam a passar por situações iguais. Os limites ficaram ali muito ténues também e a capacidade que nós técnicos temos de ultrapassar isso é muito valorizado em termos do que é a intervenção. Os técnicos deram o seu melhor e no Serviço Social há uma coisa que é assim: a gente envolve-se e a capacidade que nós temos de estar no papel do outro, só o Serviço Social é que consegue fazer isso. Não estou a ver mais nenhuma formação a fazer isso e esta capacidade que nós temos, conseguimos sempre compreender melhor o outros, porque também não podemos pensar como senso comum e nós temos de dar a volta pela parte técnica daquilo que é o princípio do Serviço Social, os valores que estão introduzidos naquilo que é o Serviço Social. (D10:AS19)

Houve aquela questão de não se pagarem horas extra, as pessoas continuavam a fazer visitas domiciliárias e se fosse preciso pagavam os transportes do bolso, as pessoas não cumpriam só horário, o técnico de Serviço Social seja em que momento for da sua intervenção se estiver bastante empenhado e se gostar do que faz, o problema para ele é que é importante e tenta arranjar estratégias para tentar fazer o melhor. (D14:AS22)

Não obstante, alguns assistentes sociais assumem que por via das condicionantes políticas e hierárquicas, o papel do assistente social teve que se ajustar aqueles que eram os objetivos de quem decidia e de quem dirigia o local onde exerciam as suas funções. Aqui a dimensão funcionalista das entidades cruza-se com as fronteiras ao exercício livre da profissão e da aplicação dos seus princípios éticos.

Somos privilegiados ao contrário de alguns colegas que eu tenho conhecimento que são secundarizados. Estão lá porque é uma obrigatoriedade ter um assistente social, mas quem define as regras é a instituição. (D1:AS1)

A hierarquia depende das pessoas que estão nas hierarquias dentro deste meu ponto de vista, porque tu podes ter dirigentes a moldarem-te enquanto pessoa, a porem-te a pensar, e porem-te a equacionar e a porem-te a refletir sobre a tua prática profissional e ao fim ao cabo conseguem melhorar ou ir melhorando aquilo que tu és enquanto pessoa, como depois também podes ter dirigentes que se estão a marimbar para tudo isso. (D11:AS2)

A falta de autonomia, nomeadamente referida quando associada à intervenção de assistentes sociais em instituições do terceiro setor, é um condicionante ao exercício das funções do assistente social. De acordo com a sua matriz deontológica, esta situação coloca em causa a firmeza dos valores do Serviço Social neste contexto.

Porque nós, eu como assistente social, às vezes numa primeira fase executamos mais do que às vezes nos questionamos e não temos às vezes autonomia para fazermos aquilo que queremos ou que achamos mais apropriado, nós também somos condicionados. (D2:AS10)

O que estamos é condicionados pelas ameaças das instituições, pelas orientações superiores. Portanto, neste momento esses princípios do assistente social estão neste momento muito limitados em relação à União das IPSS; portanto hoje em dia o parecer técnico já não interessa, o que interessa é o senhor e a senhora que decide a pessoa, ou seja, há os princípios, mas os princípios são decididos sobre a ameaça, a ameaça política e sobre a ameaça porque também não há uma associação que nos proteja e que nos defenda. (D4:AS12)

As opções políticas a partir de 2011 conduziram a um enfraquecimento do Serviço Social na sua afirmação junto do poder político, que já estava enfraquecida. Pelos discursos dos

assistentes sociais entrevistados refletimos sobre como uma fraca afirmação política na intervenção do assistente social se reflete na sua própria afirmação ética.

A diminuição dos pareceres técnicos, a tal redução dos direitos sociais, a violação dos direitos e é, ou seja, não se trabalha a autonomia das pessoas, não se trabalha a participação das pessoas, não se respeita dignidade e as aspirações da própria pessoa, isto é tudo posto em causa, portanto, a partir de 2011. (D4:AS12)

Agora, realmente não são tomadas as decisões politicamente, o que é melhor solução, quais são as melhores decisões. Também teve um período onde as decisões clássicas, ou as vertentes clássicas não produziram os melhores resultados. Passou-se um período que até eu própria balancei qual são os melhores sistemas políticos para se viver. E hoje em dia põe-se em questão uma série de coisas que, acho eu, que nos preocupam e temos que perceber que outras alternativas podemos encontrar. (D5:AS13)

A pressão institucional referida centra-se na lógica de que as entidades procuravam que a intervenção social seguisse as suas regras e não os princípios de intervenção implicados na atuação dos assistentes sociais por via da sua formação. De certa forma há um conflito entre o que é a matriz ética e deontológica do Serviço Social e a cultura de assistência exercida durante o período de austeridade.

Basta ver que a nossa profissão está a ser ultrapassada por outras, precisamente por causa disso. Porque se o técnico exige muito e vai de acordo com o pensamento da pessoa, trabalhar a autonomia, trabalhar a participação, as aspirações das pessoas, isto automaticamente é cortado; porque vai contra o princípio da instituição, porque a instituição tem é de receber dinheiro. (...) E se armar muita confusão, ou se a senhora não está a aceitar nenhuma regra ,acabou. (D4:AS12)

O assistencialismo embora contrário aquela que é a finalidade do Serviço Social, acabou por ser uma prática assumida por alguns entrevistados, por via da pressão do contexto político e institucional vivido. Curiosamente alguns assistentes sociais assumem que a sua intervenção se refletiu num retrocesso para a profissão, mas sobretudo num retrocesso social.

A leitura que faço é efetivamente de alguma ameaça aos valores, nomeadamente aqueles valores de natureza que se prendem mais com os direitos sociais de terceira geração, mais subjetivos. Em nome de assistir, em nome de matar à fome retira-se às pessoas autonomia e espera-se que as pessoas se adaptem a respostas típicas e respostas datadas, passadistas, assistencialistas, basicamente. (...) Eu penso que sim, e que houve alguma erosão e que por conta da aflição, porque tratava-se de dar comer a quem tem fome e isso é uma coisa que aflige, por conta da aflição, por conta de algum susto relativamente à crise e à dimensão da crise e ao tsunami social que não sabíamos o que é que nos ia acontecer mais em cima. Eu penso que tudo isto que se naturalizou,

formas de fazer e formas de conceber respostas sociais que são contra aquilo que são os direitos sociais, nomeadamente os direitos sociais de terceira geração e aquilo que é o código ético do assistente social. De facto, se entrou aqui numa cultura assistencialista que noutro tempo as pessoas condenariam, e condenariam de forma veemente. Diriam que isso nunca haveria de acontecer e a verdade é que começamos a ver as coisas a acontecer, a serem naturalizadas, os procedimentos a serem naturalizados e a massa crítica a esbater-se um bocado em nome de acudir, em nome de fazer, fazer, fazer, em nome obedecer, etc. (D8:AS17)

Neste período eu senti-me, e ficava muito chateada, mas eu senti-me assistencialista e assistencialista não tem nada a ver com o Serviço Social. (...) Acho que as equipas depois começaram a perceber “Não é normal isto acontecer”, porque as pessoas chegam ao pé de ti ao fim de dez atendimentos e todos te vêm pedir comer, como é que nós podemos garantir esses direitos? Não garantimos! (D10:AS19)

Embora o *empowerment* esteja presente como conceito central no discurso dos assistentes sociais entrevistados, alguns entrevistados consideraram que seria função do assistente social ter de ajudar as pessoas utilizar o dinheiro que lhe era atribuído por via dos apoios sociais para garantir a sua correta utilização. O período de austeridade sugeriria que tivesse de haver um maior controlo sobre os gastos das famílias, embora essa função não estivesse inscrita na sua matriz profissional:

Porque estas pessoas tiveram às vezes grande desgoverno e vêm de famílias destruturadas e precisam de sermos nós os educandos deles. Na minha opinião, somos nós que temos de educar estas pessoas a conseguir gerir-se. (D2:AS10)

Este discurso é contrário ao de outros entrevistados que remetem a necessidade de existir respeito pela autodeterminação da pessoa na forma como esta faz escolhas sobre a sua gestão financeira e as duas decisões.

No meu serviço estou sempre aos gritos, aos gritos entre aspas, porque a pessoa precisa deste apoio; a senhora não precisa de alguém que vá lá a casa dizer como é que ela deve fazer as coisas: “Esta senhora recebeu o rendimento mínimo e comprou um telemóvel de cento e setenta euros gastou o dinheiro, não sei quê, não sei que mais”. Quer dizer, quem somos nós para sermos paternalistas em relação à senhora, foi uma opção que a pessoa fez, portanto não foi a mais correta, mas a função do Serviço Social é perceber porque é que ela o fez. (D4:AS12)

Os técnicos não têm o dom, e mal seria se tivessem, de prever as coisas como é óbvio, nem de controlar a ação das pessoas. As pessoas não são marionetas para dizer agora faz assim. Não! As pessoas têm autonomia, devem ter autonomia, e o técnico não abre a cabeça das pessoas e diz o que é que têm de fazer, e também não é assim que se trabalha, como é óbvio. (D20:AS8)

Nem todos os entrevistados partilham a mesma opinião e experiência e conseguimos verificar que tendencialmente os assistentes sociais que operam no terceiro setor possuem uma atuação mais centrada nos apoios de emergência associados a uma função de maior controlo dos utentes para a validação de utilização desses apoios.

É o paradoxo do Serviço Social, de cima são controlados porque aquela política já não é bem vista de baixo, também não querem ser os controladores das pessoas, mas também as deixam ao Deus-dará e acaba por ficar tudo descontrolado. Por exemplo, Santa Casa das Misericórdias, Mutualidades, são instituições ainda de cunho muito tradicional, a história muito ligada à Igreja Católica, sem nenhum desfavor dessas convicções, acabam por ter ainda ações por vezes ainda são assistencialistas e paternalistas. Eu vejo uma imensidade de IPSS e de ONG a ser paternalista, a trabalhar de cima para baixo e em quase todos os sítios que eu vou as pessoas chamam utentes às pessoas e os utentes têm de chamar doutores e doutoras aos nossos colegas, doutora isto, doutora aquilo. (D6:AS14)

Agora localmente também vejo muitas pessoas da minha área, lamentavelmente, que a sua preocupação é a do controle, é o do “sim senhor vamos lá dar ajuda, até tenho esta medida aqui, mas vou fazer aquele papel”. Na minha própria entidade temos ali pessoas diferentes, não há um Serviço Social único como eu digo. Não há assistentes sociais padrão, lamentavelmente. Há quem de facto não saiba depois introduzir na prática, incorporar na sua prática quotidiana, aquilo que são os valores e princípios do Serviço Social, às vezes nem se apercebe que não está a incorporar. Há assistentes sociais que eu vejo localmente, que o seu papel é eminentemente um papel de controle social, mas eu acho que as pessoas não têm consciência disso. (D17:AS5)

Os assistentes sociais das autarquias e administração pública tendencialmente têm uma visão mais sustentada nos princípios do Serviço Social. Como veremos de seguida, esta questão está relacionada com a influência das hierarquias na atuação dos profissionais. No entanto, há quem refira a importância do Serviço Social e dos seus profissionais na tomada de decisão das entidades em que laboram, embora esta seja uma exceção mediante o padrão de respostas dos assistentes sociais entrevistados.

Eu continuo a dizer que sou um privilegiado porque dentro da minha instituição quem desenha o plano estratégico somos nós assistentes sociais e nós apresentamos o plano estratégico e eu estou ali há 14 anos e posso dizer que até hoje nunca nenhum plano estratégico foi chumbado. Podemos adiar algumas medidas, porque às vezes também não é fácil fazer perceber que aquilo é naquele momento, não somos todos assistentes sociais e também há uma questão financeira e há uma prioridade financeira da instituição, mas nessa medida nunca tivemos rutura, portanto, o projeto institucional está muito marcado, de facto, pela questão do Serviço Social. (D1:AS1)

Os assistentes sociais entrevistados têm a opinião que em contexto de atendimento, o Serviço Social manteve princípios de confidencialidade na relação com as pessoas que recorriam às entidades, mas que existiu uma falta de posicionamento ético perante chefias, ou seja, sabem e defendem determinados princípios que na prática não conseguem cumprir perante a realidade institucional.

Como não temos essa voz ativa, esses princípios existem nos gabinetes, eu confio que existe na relação utente técnico, existe, mas está reduzido a esta dimensão do atendimento, agora se extrapolar para o serviço, isso não, já estamos muito limitados porque isso acabou. (...) Portanto, estes princípios, eu acredito que ainda haja assistentes sociais que mantêm esses princípios na relação no atendimento, agora na instituição isso acabou. (D4:AS12)

Têm noção das questões éticas e deontológicas que devem preservar no exercício das suas funções, mas às vezes sinto que as pessoas têm uma postura muito administrativa, burocrática e já interiorizaram tanto que são executoras assim e que estão a fazer o seu trabalho, que não estão a pensar quais são os princípios fundamentais que presidem à intervenção de um assistente social. (...) O facto de manter a preocupação seja no das linhas que nos orientam quer seja a nível do atendimento individual, seja a nível de um projeto de intervenção local ou comunitária, significa ter sido sempre muito presente qual o nosso papel e sobretudo quais são os limites balizadores da nossa intervenção e eu acho que isso as pessoas têm implícito, mas já não a um nível muito consciente, (D9:AS18)

Foram destacadas qualidades dos assistentes sociais na relação direta com as pessoas de forma a potencializar os recursos internos e externos que estavam ao dispor, mesmo num contexto de limitações financeiras e cortes orçamentais.

O que é que nós podemos fazer com as metodologias, com o conhecimento que temos também da nossa formação como assistentes sociais, face aos interesses do público que está a trabalhar connosco e com o qual trabalhamos e coproduzir com as pessoas e não prescrever-lhes medidas, mas coproduzir com elas ideias criativas de ser comunidade e de ser pessoa e de estar em sociedade e, portanto, produzir identidades positivas, validar as pessoas como elas são e fazer-lhes valer a ideia de que elas podem participar e pôr mesmo as pessoas a participar e a ser cidadãos nem que seja nessa micro escala, isso já vai fazer a diferença. (D4:AS16)

Sempre nos disseram que deveríamos construir as práticas inovadoras, porque elas têm que ser inovadoras e transformadoras, não para fazermos o trabalho das populações, não para manipular aquela pessoa para aquilo que se pretende, mas precisamente com os contributos e com o know-how daquela pessoa ser capaz de adequar um projeto às suas necessidades e também ao seu estágio porque o seu estágio evolutivo, é que nem todas as populações num determinado projeto

quanto estamos a trabalhar com as pessoas, nem todas estão em condições de passar de sujeito individual para sujeito plural, para sujeito autor. (D9:AS18)

Num quadro de crise, e de condicionantes políticas, o Serviço Social teve de superar uma matriz assistencialista que pertence ao passado remoto da profissão. Atualmente o Serviço Social deve ter um enfoque nos Direitos Humanos e não no controlo social, mas em período de austeridade, como referido, presenciámos a emergência de uma vertente oposta à matriz deontológica.

Fui a uma conferência e fiquei de boca aberta, a apresentação de vários projetos de um assistencialismo puro. Eu não ouvi ninguém falar sobre a profissão, a base do Serviço Social e dos Direitos Humanos, portanto, a partir daqui não há uma reivindicação dos técnicos pelas pessoas (D4:AS12)

Eu sei que fomos durante quarenta ou cinquenta anos feitos como uma profissão de controle, fomos usados pelo regime, para controlar as famílias, os comportamentos, para normatizar. Mas hoje em dia temos de ser ao contrário, não somos nós que advogamos pelo *empowerment*, pela emancipação e pela capacitação das pessoas? Então temos de estar com elas a coproduzir essa mudança. (D6:AS14)

Os entrevistados reconhecem que seguiram políticas que tendencialmente não promoviam a autonomia, nem os direitos sociais dos cidadãos e que contribuía para uma maior dependência dos serviços. Por exemplo, a ausência de acompanhamento social para se trabalhar a autonomia porque um técnico tem um número de processos muito elevados sobre a sua gestão, ou o facto de as instituições colocarem estagiários em detrimento de trabalhadores contratados com experiência profissional e institucional.

Autonomia não, ou seja, lá está no papel as coisas estão bem pensadas, mas depois na prática quando são implementadas não acontece bem, e então em que é que acaba por resultar? Maior dependência dos serviços é mais uma dependência, é mais uma resposta que se dá e que as pessoas se tornam dependentes dessa resposta porque depois não há uma capacidade para haver um acompanhamento técnico para se trabalhar então a autonomia, para haver uma gestão, porque os técnicos têm um elevado número de famílias de processos a seu cargo, muitas das vezes acumulam funções. As instituições, eu acho que há pouco rigor no acompanhamento das instituições, e que depois o quadro se calhar não está completo como deveria estar, ou então estão completos com estágios profissionais. (D16:AS4)

Referimos ainda que os próprios assistentes sociais também estiveram sujeitos à sua própria vulnerabilidade profissional. O facto de exercerem a sua atividade em situações precárias, com pouca estabilidade profissional, baixos vencimentos e condições hostis no local

de trabalho geram desmotivação, insegurança e conformismo perante as diretrizes do poder hierárquico, afetando qualidade da sua atuação profissional.

Então a maioria dos nossos colegas está em situações, eticamente deviam reagir a esta normatização institucional e regulação institucional paternalista, contudo precisam também de se sustentar e de ganhar o seu salário e muitas vezes não têm essa voz nem essa autonomia para poderem ir contra determinados sistemas. (D6:AS14)

As pessoas passaram a ter muita dificuldade em assumir os seus pareceres, que é uma coisa que me incomoda muito e isto é anti Serviço Social. Se tu queres como objetivo último, finalidade última da tua intervenção, a justiça social, tu tens que estar. Se não concordas, se queres fazer passar muitas vezes, queres conseguir que uma proposta seja validada superiormente, mesmo quando não está dentro dos cânones regulamentares, tu tens que argumentar e fundamentar e muitas vezes eu fi-lo do ponto de vista até das situações, e até há pouco tempo eu própria fiz pareceres neste sentido. Face a determinadas conjunturas é muito complicado dizer que aquela situação não se enquadra porque os regulamentos dizem que não se enquadra e tu podes fundamentar por situações de conjuntura socioeconómica, por problemática de saúde mental e isto muitas vezes não é feito portanto as pessoas entraram na burocratização da sua função, eu tenho que dizer que ele tem este agregado, que tem esta situação económica, que tem esta situação de saúde eventualmente, logo tem direito ou não tem direito. (D9:AS18)

A análise da dimensão ético-política do Serviço Social em período de austeridade demonstra que houve uma influência nas dinâmicas de intervenção dos assistentes sociais, nomeadamente no que se refere ao quadro de valores e princípios que orientam a profissão. Tendencialmente, os assistentes sociais entrevistados assumem que a matriz política vigente condicionou o exercício da profissão para modelos mais assistencialistas e burocráticos e menos emancipatórios.

2.3 – Dimensão técnico-operativa

Uma das limitações referidas pelos assistentes sociais entrevistados relaciona-se com o agravamento das situações socioeconómicas das famílias durante o período de austeridade. Verificou-se uma maior dificuldade em conseguir potenciar o bem-estar das famílias naquela que é assunção do acesso e garantia dos seus direitos. Muitas vezes a fragilidade e intensidade das situações não era manifestada pelas pessoas quando estavam em contacto com o assistente social. Porém, os profissionais conseguiam descodificar e interpretar sinais que ocultavam carências básicas.

Hoje em dia, no século XXI, para uma pessoa ter fome ainda há muita vergonha; houve situações que depois notamos através das dinâmicas familiares, porque depois conhecemos bem as pessoas, porque às vezes as pessoas não verbalizam o que precisam e depois às vezes até vêm pedir durante a entrevista e a avaliação, e às vezes fazem o pedido e não é só aquele, ou não é aquele, por trás daquilo estão outras questões. (D13:AS21)

Como vimos anteriormente, a tendência dos pedidos incidiu no pedido de apoio financeiro por questões de desemprego ou diminuição acentuada dos rendimentos do agregado familiar. Despesas com valores mais avultados, como pagamento de rendas ou créditos à habitação, foram dos motivos que conduziram novos públicos a procurar apoios dos serviços. Na impossibilidade de conseguir apoiar financeiramente os pedidos, o encaminhamento para respostas que pudessem dar apoio em géneros ou bens materiais era encarado como uma forma da pessoa poder gerir o dinheiro para outras despesas.

O impacto acabou também por ser também a parte técnica, os técnicos a ficarem extremamente frustrados, porque depois os termos de recursos para resolver as situações eram só alimentar, ou de vestuário, porque o resto o impacto as pessoas estavam todas muito solidárias, houve algumas campanhas de solidariedade, mas eu acho que a nível profissional, os técnicos ficaram muito frustrados, quase incapacitados em dar a volta por cima. (D10:AS19)

Por via da solidariedade proporcionou-se um maior número de bens materiais, como géneros alimentares e vestuário (geralmente usado) para apoio de quem se encontrava em maior situação de vulnerabilidade social. Interessa destacar que os entrevistados associam este aumento de donativos de bens à sociedade civil e não ao Estado.

Houve um enorme acréscimo por exemplo de bens alimentares, de roupas, são recursos que efetivamente estarmos a contar com um número ou estarmos a orçamentados ou projetados para. (D1:AS1)

Um entrevistado refere que a sensibilização das pessoas para o acesso aos seus direitos foi uma das formas ativas dos assistentes sociais intervirem neste período. Ainda assim, apenas três entrevistados reforçam esta ideia, sendo que os restantes discursos integram práticas de intervenção direcionadas para ajuda de emergência.

Nesta fase as pessoas procuraram muito e os técnicos devolveram muita informação no acesso aos direitos sociais, desde o abono pré-natal, o abono monoparental, o fundo de garantia da pensão de alimentos, nunca foi tão difundido para que a criança tenha alguma apoio económico, mesmo que o pai ou a mãe não a participem, e neste período foi muito batalhado a questões do SASE,

as questões do Complemento Solidário para Idosos, tudo o que havia para apoiar para garantir direitos eu acho que aqui as equipas fizeram um bom trabalho. (D10:AS19)

A composição das equipas de trabalho também é um critério diferenciador nas formas como foi realizada a intervenção social em período de austeridade. Os entrevistados em equipas compostas por maior número de assistentes sociais sentiram mais capacidade de resposta que as equipas com menos recursos humanos licenciados em Serviço Social.

Eu também tenho uma resposta atípica, porque nós no período de crise éramos cinco assistentes sociais. No contexto de uma IPSS pequena, no fundo somos cinco assistentes sociais, o que por si nos permite dar o acompanhamento just in time e não arrastar problemas. (D1:AS1)

Realmente o número de atendimentos subiu brutalmente nessa altura. Acho que nesta altura teria sido fundamental aumentar o apoio até a nível profissional. Com tanto excesso de pedidos não havia como darmos resposta a tudo; nós, assistentes sociais, estávamos atoladas de atendimentos e até mesmo depois não havia como dar resposta estas pessoas. Lá está: os apoios tinham sido cortados, pelo menos não tinham cortado apoios. (D7:AS15)

Há equipas cuja intervenção não foi realizada numa perspetiva interdisciplinar, embora estejam envolvidos profissionais com diferentes áreas de formação. O que a experiência dos entrevistados revela é que existindo, por exemplo, um assistente social e um psicólogo numa equipa os processos são divididos, em vez de serem vistos por uma ótica interdisciplinar.

A nível técnico nós temos um quadro, que são geralmente diretor técnico e um ou dois técnicos assistentes sociais, às vezes também um psicólogo para apoio psicológico; como são sempre tantas pessoas tivemos que trabalhar com o que tínhamos, tivemos de fazer a gestão com o que tínhamos, porque não tínhamos também de meios financeiros de meter mais pessoas. (D15:AS3)

Tem de ser um trabalho multidisciplinar, mas eu acho que o que acontece é que o trabalho por mais que no papel pareça, porque as equipas são formadas com pessoas com formação diferentes, mas depois há uma divisão de tarefas, não há uma complementaridade no trabalho e é isso que está mal e é isso que deveria de acontecer. Trabalhar numa equipa multidisciplinar e logo aí vemos como é que o trabalho em famílias pode ser completamente diferente, porque era haver uma complementaridade na intervenção e não acontece, por isso no papel está muito bonito, foi muito bem pensado, mas a prática não. (D16:AS4)

A escassez de recursos financeiros e humanos nas instituições foi apontada pela generalidade dos entrevistados como obstáculo à intervenção social naquela que é a perspetiva interventiva do Serviço Social. Uma vez mais, uma fraca rede de recursos financeiros e humanos associados a uma lógica funcionalista, remetia para limitações na ação profissional.

O nível de exigências passou para uma linha tão prioritária, que eu acho que se caiu um pouco no assistencialismo dada a emergência das situações em detrimento de uma postura mais promocional. Efetivamente nós só podemos fazer promoção quando temos recursos de reinserção e de integração social, quando também esses recursos de alguma maneira são condicionados, nós motivamos uma pessoa para ir fazer um curso de formação profissional para não andar ao sabor do vento, se faz um biscate aqui um biscate ali e ter uma carteira profissional, e esse curso não aparece, ou esse curso não tem vagas, ou demora seis meses, ou demora um ano. É muito difícil ultrapassar estas barreiras. (D12:AS20)

O que é que acontecia erradamente nos processos de Rendimento Social era que nestas situações eram convocados, negociados programas de inserção, apresentados programas de inserção, assinados programas de inserção, com muita sorte com a validade de um ano e “até para o ano”. Se a pessoa não fosse ao atendimento, porque não havia capacidade, se a pessoa não procurasse os serviços, se não surgisse nenhuma situação, muitas vezes acabavas por estar sem fazer qualquer tipo de acompanhamento aquela pessoa. Passado um ano, convocavas a pessoa, pedias documentos comprovativos daquilo que tinhas negociado, fazias visita domiciliária e voltas a fazer o mesmo. Em algumas horas avaliavas um ano. (D16:AS4)

A acumulação de processos por gestor de caso, seja assistente social ou outro profissional, que desempenhasse estas funções, também foi indicado como algo grave durante este período. Os assistentes sociais entrevistados consideram que era ultrapassado um número considerado como exequível para a garantia de um verdadeiro acompanhamento e de uma resposta adequada. Alguns testemunhos indicam que chegavam a existir centenas de processos de agregados familiares por assistente social, o que se refletia em milhares de pessoas atribuídas para acompanhamento do mesmo técnico.

A prioridade é estar com a pessoa, estares no terreno a trabalhar com a pessoa, não é a preencher formulário, não é a preencher processos e muito menos teres arquivos com mais de duzentos processos ativos, e quando estamos a falar de processos ativos, estamos a falar de processos com um contacto em dois anos. (...) Partindo do princípio que são cinco anos, por técnico, havia técnicos com mais de 500 pessoas. O que é uma grande responsabilidade, se aquelas pessoas de um momento para o outro decidissem procurar os serviços, tinham 500, e não é pessoas, são processos, são 500 famílias à responsabilidade de um técnico. E durante este tempo, era uma pessoa, não era uma equipa. (D16:AS4)

Estão sozinhas a gerir as coisas todas e as pressões todas, estou a falar agora dos nossos colegas estão sozinhas, estão lá a tentar safar-se, e a tentar safar algumas situações, de uma forma consciente e desinvestir em muitas para poder concentrar-se em algumas porque não conseguem

gerir a carga de trabalho e não é possível muitas vezes responder a várias pressões das direções, da Segurança Social, dos hospitais, das famílias e estão sozinhas. (D18:AS6)

Ao nível da gestão das respostas sociais, os assistentes sociais indicam ter seguido as orientações das entidades relativamente ao investimento financeiro, procurando soluções criativas em alternativa ao limitado financiamento que tinham para inovar.

Obviamente nós temos sempre o nosso parecer técnico e temos uma coordenadora da área da terceira idade e as admissões são sempre aprovadas pela mesa. Ou seja, nunca vi nenhum constrangimento. Também em termos de diretrizes, há coisas que temos de, como em todos os sítios há uma hierarquia e temos de seguir, mas não senti que os valores fossem abalados e respeitar a individualidade de cada um. Há coisas que se calhar a nível de recursos da instituição, se calhar se eu quisesse contratar um professor de ginástica, obviamente que tenho de dar aso à criatividade para que isso aconteça. A nível de gestão, a nível do que é que eu poderia arranjar, faz sempre falta. Mas há sempre um orçamento e temos de respeitar esse orçamento. (D3:AS11)

Houve um controlo muito maior em termos de afetação de verbas a projetos sociais, havendo diminuição desses projetos o que obrigou a haver respostas noutros termos, a haver novas respostas ou novas formas de dar resposta. Porque entretanto houve cortes substanciais nessas mesmas respostas e, portanto, como estávamos perante cortes substanciais obrigou, como eu já disse atrás, a sermos mais inovadores nas respostas viradas para autonomia. (D5:AS13)

A condicionante no acesso a recursos e meios no campo da proteção social, refletiu-se numa ação mais paliativa e de carácter assistencialista sujeita às pressões económicas e políticas que marcaram o período de austeridade em Portugal. Assistiu-se a uma atuação profissional pautada por perda de afirmação profissional, nomeadamente na dimensão ético-política, mas também na forma de articulação com as entidades patronais e com os próprios cidadãos beneficiários e não beneficiários de apoios sociais.

3 – Contributos do conhecimento em Serviço Social na promoção de modelos de proteção social em contextos de crise

Na atualidade, as sociedades enfrentam desafios no combate às desigualdades e exclusão social, promovendo o desenvolvimento social e bem-estar das populações. Os fenómenos sociais em tempos de crise e austeridade provocam um impacto na efetivação dos direitos sociais e das condições de vida das pessoas, quer na própria atuação do Serviço Social. Conforme nos explica Adams (2002) o Serviço Social e as políticas sociais partilham uma abordagem teórica em que o quadro das políticas sociais se cruza com o quadro ético e ontológico do Serviço Social.

La crisis fomenta dificultades en el bienestar social: unas de alto alcance, debido a factores macroeconómicos y sociales; otras más concretas, comprobables en la vida cotidiana de la ciudadanía, en la intervención social y en los Servicios Sociales. Superar tales dificultades implicar detectar las contradicciones de las mismas y reclama innovar y crear procesos de superación (Vega, 2014:98).

Sarah Banks (2011:13-14) recorda-nos sobre a afirmação do Serviço Social ao nível das políticas públicas e sociais, como dimensão ética que incutem o desafio às estruturas opressoras no combate às desigualdades e pela defesa da justiça social. Destaca-se que assegurar a equidade social e económica, a dignidade de todas as pessoas, um desenvolvimento comunitário e ambiental sustentável e o bem-estar nas relações humanas são dos pilares que definiram áreas estratégias para o Serviço Social e o desenvolvimento social, os quais procuram influenciar as políticas sociais com o seu contributo profissional. O impacto das políticas públicas de austeridade reflete uma precarização social com sérias consequências nas vidas das sociedades europeias e de outros continentes. Os exemplos mais críticos no contexto europeu destacam Espanha, Grécia, Portugal Itália e Irlanda, colocando em risco a garantia dos Direitos Humanos e de cidadania. (Martínez-Román e Domenech-López, 2014)

Em outubro de 2012, a Associação de Profissionais de Serviço Social (APSS) emitiu um comunicado perante o agravamento das medidas de austeridade, nomeadamente em Portugal. Neste documento, a APSS reconhece a crise financeira, económica política e social que assolou a Europa, designadamente Portugal, como motor da agudização das desigualdades e dos problemas sociais, para os quais uma política de austeridade foi a resposta generalizada dos Estados-membros (APSS, 2012). Entre as preocupações dentro deste cenário indicam que:

No que se refere à elevada taxa de desemprego e ao seu impacte, ao agravamento da pobreza nas populações mais vulneráveis (crianças, mulheres, idosos, doentes crónicos e deficientes), à degradação da coesão social, à desproteção social decorrente das restrições no acesso a prestações sociais e serviços públicos, e ao reforço das medidas de cariz meramente assistencialista. (APSS, 2012:s/p)

Estas são preocupações que não se limitam ao contexto português, mas que se partilham pelo domínio do Serviço Social Internacional, entre quais os Estados que foram submetidos a programas de austeridade. O posicionamento preocupado e crítico na atuação política de austeridade, não é uma singularidade da realidade portuguesa. Outros países da União Europeia, que sofreram a intervenção externa sustentada por medidas austeras, demonstram que o Serviço Social se encontra atento às consequências da crise. Neste intuito, Ioakimidis, Santos e Herrero

(2014) apresentaram um estudo sobre o Serviço Social em tempos de crise, examinando o caso da Grécia, Espanha e Portugal. Os efeitos da crise e das políticas governativas, em acordo com a *troika*, que estes três países firmaram com o recurso à ajuda financeira externa, fez sentir-se nas classes sociais mais desfavorecidas, mas também nas classes médias criando os denominados “novos pobres” como grupo social vulnerável.

Apart from external sociopolitical pressures, social work is currently experiencing an unprecedented transformation from within. Social workers in Portugal, Greece and Spain, for the first time in the profession’s history, have initiated a broad process of reclaiming the political role of social work (Ioakimidis, Santos e Herrero, 2014:293).

Incindindo numa procura de dados comparativos face à posição do Serviço Social no domínio internacional, nomeadamente nos países periféricos para os quais a crise foi mais abrasiva, identificamos vários traços semelhantes tanto na descrição do Serviço Social, como no que se refere à sua ação e posição crítica.

Na Grécia, a crise financeira internacional agravou a situação socioeconómica do país e contribuiu para o aumento das desigualdades, fragilizando a justiça social e construindo, assim, um desafio aos princípios éticos do Serviço Social. (Pentaraki, 2015). Em Espanha, na sequência de várias reformas de corte ao financiamento em áreas sociais e a abertura à privatização dos serviços públicos levaram os assistentes sociais mobilizaram-se contra a austeridade, juntando as vozes da sociedade civil e políticos, defendendo a dignidade humana em resultado dos efeitos perversos que estas medidas rigorosas têm tido sobre a população no acesso aos Direitos Humanos básicos. O elevado desemprego, a perda de habitação por várias famílias e o encerramento de vários serviços, nomeadamente na área da saúde e proteção social, tiveram um custo sobre as suas comunidades que os assistentes sociais espanhóis consideraram trágicos, identificando outras problemáticas associadas, nomeadamente o aumento do número suicídios.⁹⁷

Y cuando se reclaman los derechos incumplidos, la respuesta política está siendo el recorte de los derechos, la negación de los incumplimientos y las trabas a la ciudadanía que critica las actuales políticas pidiendo participación en las decisiones políticas en su control (Martínez-Román e Domenech-López, 2014:112).

⁹⁷ Disponível em: <http://ifsw.org/news/spanish-social-workers-and-people-that-use-social-work-services-stand-together-against-austerity/>

O conhecimento teórico e metodológico permite produzir uma intervenção que contribua para uma intervenção sustentada, bem como para a produção de resultados e conhecimento resultante deste duplo processo de ação. O diagnóstico como instrumento de programação e avaliação da ação social é apontado como uma ferramenta que permite uma melhor gestão dos recursos disponíveis e que contribui para a potencialização das redes sociais existentes entre os vários atores.

Às vezes não precisamos de mais técnicos precisamos é de uma rede de parceiros que possa trabalhar connosco e potenciarmos essa parceria. Em termos de estratégia esta era a grande estratégia. (...) Por isso, a questão das redes e das parcerias para mim é absolutamente fundamental, para mim é aí que tem de ser feita a aposta e não contratar mais técnicos para, neste caso segurança social, mais técnicos, mais técnicos, não! Tem que haver um número, não pode haver sangria, mas tem que haver um número certo, e tem de haver os tais recursos dos quais da segurança social se socorre obviamente, porque não tem sentido. (D20:AS8)

A elaboração e construção de um bom diagnóstico deve utilizar a informação necessária, relevante e significativa e não toda a informação disponível de forma clara, completa e precisa. Para identificar prioridades num diagnóstico macrossocial, Aguilar e Ander-Egg (2007) identificam três ações: i) definir critérios de decisão; ii) triar os problemas identificados; e iii) estimar e comprar os problemas. Ressalva-se que estes passos estão condicionados por quem tem o poder de decisão (Governos/Poder político) e pelos profissionais e instrumentos técnicos que realizam pareceres e avaliação de apoio às decisões. Como verificamos, os assistentes sociais foram agentes pouco envolvidos nestes processos durante o período de austeridade.

3.1 – A imagem externa do Serviço Social em período de austeridade

Os assistentes sociais entrevistados referem que a sua formação profissional os coloca como atores privilegiados para uma participação ativa e informada na promoção dos modelos de proteção social e nas políticas sociais em geral.

O Serviço Social e os profissionais de Serviço Social deviam ter um papel fundamental na divulgação, quando digo divulgação digo reivindicação, porque aquilo que eu digo que é um assistente social, quando digo aquilo que eu faço, aquilo que eu digo sempre é que eu sou um mediador entre pessoa/família que tem um problema e respostas-direitos e eu tenho de mediar entre a pessoa que apresenta este problema e tenho que ouvir e tenho que perceber e para esta pessoa se autonomizar eu tenho que ouvi-la, tenho de perceber o que é que ela pretende para ela se autonomizar e não para ela criar dependências, e depois tenho de ver aqui a legislação que

existe, os direitos, as respostas e o que há, e depois tenho de mediar entre a pessoa/família e entre as respostas existentes e a legislação e o que acontece nesta relação, . (D4:AS12)

Uma colaboração tendo por base o rigor profissional e eu acho que passa um bocado por aí. Nós temos uma metodologia, uma parte interventiva que mais ninguém tem. E a visão holística e sistémica que outra profissão não tem do que é o ser humano e temos a consciência da política. Temos a consciência da realidade em que aquela família vive, a consciência da realidade em que a comunidade se encontra e conseguimos aqui encontrar estratégias e um método de intervenção lógico e eficaz, não tão eficaz às vezes porque não fazemos grandes milagres. (D7:AS15)

Os assistentes sociais não foram reconhecidos pelos decisores políticos e a sua imagem foi de profissionais de ajuda e não de agentes políticos. O saber e funções do assistente social é remetido para uma visão assistencialista o que desvaloriza os fundamentos do Serviço Social e remete para uma perda do campo profissional. No que se refere às estratégias do Serviço Social face aos contextos societários contemporâneos, é fundamental a promoção da relação entre os assistentes sociais e os seus destinatários, mobilizando os vários elementos que constituem o campo de intervenção. Esta atuação deve estar munida de conhecimento e informações sustentados por um saber amplo (legal, normativo, institucional, sistémico, etc.) que articule os elementos de tomada de decisão com os beneficiários diretos da ação profissional.

Nós como classe também não temos força, nem sequer somos valorizados e continuam a olhar para nós como entidades assistencialistas, profissionais da ajuda só quando nós políticas, somos cientistas, somos docentes, somos mediadores sociais, somos uma série de coisas, somos multifacetados, mas olham sempre para nós pelo aspeto caritativo também vem do nosso nome assistente social da antiga história da profissão e que dá uma imagem negativa e errada, ninguém sabe o que é o Serviço Social, e o Governo também não nos sabe aproveitar como força. (D6:AS14)

Tendo presente as mutações das sociedades contemporâneas, nomeadamente nos seus modelos políticos e no próprio funcionamento do sistema de proteção social, a reflexão e a participação dos assistentes sociais nas políticas sociais deve ser ativa e crítica no intuito de não se limitar à execução política. Uma das conclusões propostas por Amaro (2012) é a urgência do Serviço Social refletir sobre as questões das políticas sociais, reconhecendo que “as funções políticas e reflexivas [do assistente social] não estão plenamente realizadas” (Amaro, 2012:264). Deste modo, a autora salienta que o assistente social tem “uma imagem pública enfraquecida, tem dificuldade em fazer-se ouvir pelos outros agentes e em participar nos níveis

de maior abstração, quer no que se refere à conceção de políticas quer no que se refere à constituição de uma base teórica de conhecimentos” (*ibid*:271).

Esta caracterização emerge da insegurança dos assistentes sociais face a outras profissões denunciando a necessidade de fortalecer os saberes, a identidade e o autorreconhecimento da área no contexto atual que eventualmente poderá ser agravada pela diminuição da componente formativa, através da adesão ao modelo de Bolonha, e que limita o acesso a uma formação sólida na área do Serviço Social.

A redução do tempo de formação minimizou os conteúdos da dimensão teórico-metodológica e ético-política, com ênfase na dimensão técnico-operativa de cariz pragmático, baseado no desenvolvimento de competências, para adequá-las às solicitações do mercado de trabalho, também ele em transformação. Nessa lógica, a formação vem, tendencialmente, respondendo às demandas técnico-administrativas das atuais políticas focalistas, assistencialistas e emergenciais. (Castro, Tomé e Carrara, 2015:108)

Considera-se necessário um desenvolvimento de competências profissionais, que devem ser aperfeiçoadas, com suporte numa formação académica sólida, reflexiva e crítica como via de coesão e desenvolvimento social. Segundo Netto (2001) interessa perceber que não se procuram profissionais em série, isto é, cada profissional tem a sua singularidade enquanto pessoa. Deste modo o confronto de ideias permite discutir alternativas que se reúnam para a consolidação de “projeto profissional”. Um dos requisitos para a afirmação de um “projeto profissional” na sociedade é uma organização e coesão forte não só entre profissionais como nas suas relações institucionais.

A influência na opinião pública é referida como algo que falhou neste período pela falta de colaboração entre pares, quer no exercício da profissão, quer na relação entre profissionais do terreno e academia.

Eu gostaria que o Serviço Social fosse mais interventivo, tivesse de facto uma opinião pública muito vincada, nos constituíssemos também como um grupo de lobby e de entreatajuda, que não existimos neste momento somos muito rivais e até é engraçado porque nós temos uma formação até muito corporativa, mas depois na profissão em si, no exercício da profissão somos muito pouco corporativos, há aqui qualquer coisa que está a falhar. Porque nós durante todo o período da nossa formação somos sempre chamados à questão de sermos corporativos, sermos um movimento, sermos uma classe, enfim, e depois cada um vai para seu lado e há aqui até uma certa rivalidade entre colegas, uma certa distância entre a academia e a prática, muito pouco lobby, somos muito pouco visíveis, quer dizer, medidas sociais que ouvimos falar imagine-se, os

comentadores são ou de sociologia, ou de direito, enfim, e os assistentes sociais não estão na comunicação social a falar do que lhe é próprio. (D1:AS1)

Ao nível do Serviço Social, mais em particular, mas se calhar também de outras áreas, eu vejo um desvinculo total entre os estudos, os académicos, os teóricos e os políticos e quem idealiza projetos de lei, programas, respostas, etc. Tirando se calhar aqui um ou outro exemplo de grupos de trabalho constituídos para o efeito com base nos conhecimentos e nos estudos que são feitos, eu acho que não a nível do Serviço Social, mas de muitas outras áreas, por um lado há pouco contributo e por outro lado, não é que os contributos não haja, os contributos estão é se calhar nas prateleiras, por outro lado há uma fraca procura e uma falta de busca destes contributos para melhorar as políticas. (D11:AS2)

A imagem do Serviço Social não revela reconhecimento sobre a conceção e planificação política por parte dos decisores políticos. Também foi referido por alguns entrevistados, que os assistentes sociais que conseguem maior destaque também não reforçam ou omitem a sua formação utilizando outras formações complementares como título profissional. Neste sentido, não constroem uma imagem crítica e de conhecimento teórico do Serviço Social.

O assistente social não é aquele que faz assistencialismo e que faz caridade, o assistente social tem que estudar e para podermos estudar a realidade temos de ter números e números não é só para os sociólogos. Saímos todos da mesma corrente, saímos todos das ciências sociais e humanas, portanto, eu sei interpretar dados, eu sei fazer estatística, eu sei fazer leitura da realidade, aliás o assistente social é que deve fazer isso, nos que estamos no contacto direto e nós sabemos fazer uma leitura da realidade. Mas eles não gostam muito porque acham que só eles é que sabem fazer os estudos e nós não sabemos. É importante e fundamental conhecer os dados da realidade e o que ela está a refletir. (D4:AS12)

E nós como classe também não temos força, nem sequer somos valorizados e continuam a olhar para nós como entidades assistencialistas, profissionais da ajuda só quando nós políticas, somos cientistas, somos docentes, somos mediadores sociais, somos uma série de coisas, somos multifacetados, mas olham sempre para nós pelo aspeto caritativo também vem do nosso nome assistente social da antiga história da profissão e que dá uma imagem negativa e errada, ninguém sabe o que é o Serviço Social, e o Governo também não nos sabe aproveitar como força, nem sequer nos valoriza pela nossa própria ordem profissional. (D6:AS14)

Também a questão da falta de iniciativa de um movimento social organizado, nomeadamente através do movimento associativo foi identificada por um assistente social entrevistado como uma limitação aos contributos políticos do Serviço Social.

Em relação à APSS é que não houve esta mediação, porque são pessoas que estão muito coladas ao poder político, e como estão muito colados ao poder político não é fácil trabalhar estas questões, não é fácil divulgar. (D4:AS12)

A ação de mobilização tem de ser coletiva, porque a nível individual a força é reduzida. As decisões das políticas são de governos e uma pessoa sozinha não consegue exercer pressão suficiente. Ainda assim, o entrevistado refere que há assistentes sociais que concordaram com as políticas em período de austeridade, que partilham a ideologia do governo dentro de um modelo funcionalista do sistema de carácter inclusive punitivo.

O Serviço Social só podia ter dado um reforço positivo através de instâncias que pudessem estar par a par do diálogo social. (...) Porque só através de instâncias que pudessem estar em paridade com as instâncias que são consultadas para as políticas que têm assento ou influência no parlamento, nos partidos, ou nos governos, porque uma pessoa sozinha contra decisões. As decisões de políticas sociais são decisões governamentais, não são decisões administrativas de todo. A decisão é sempre governamental, é sempre política e às vezes além de ser política é partidária. (...) Tudo o que são profissões que lidam com pessoas têm sistemas de crenças, os sistemas de crenças são muito importantes e infelizmente parece-me e mesmo nas políticas sociais, não me parece que haja grande debate interno sobre isso. (D18:AS6)

Os profissionais, académicos e os interventores de terreno, têm uma responsabilidade acrescida em cimentar a sua relação na preparação das novas gerações que entram para o mercado de trabalho e para o Serviço Social num período de vulnerabilidades acentuadas, pelo que a coesão daria força ao movimento profissional.

Deriva muito dos académicos, mais do que das pessoas do terreno e das pessoas do terreno mais jovens que têm muito medo porque viram-se já numa altura de precariedade a entrar no mercado, a enfrentar as situações de desemprego e sentem os outros colegas como uma ameaça, todos juntos seríamos muitos mais fortes e então poderíamos fazer alguma coisa contra estas medidas de austeridade porque seríamos uma ordem potente como vemos na televisão os enfermeiros a lutar pelos seus direitos e pelos direitos das pessoas que assistem. (D4:AS16)

Os próprios profissionais se acomodam a esta sua situação, penso por mim quero a Ordem, mas tenho colegas que são de política social e fazem muito mais que os assistentes sociais, e depois penso porque é que me vou estar aqui a chatear com esta coisa da ordem se depois os profissionais também não fazem valer porque se deixam ir nas conversas dos políticos e assim. Quando estava na faculdade, eu e a minha colega dizíamos que éramos colegas de luta super reivindicativas em tudo o que era Serviço Social e a verdade hoje em dia é que eu já não sinto esta luta tão forte

como sentia quando era estudante, porque acho que continuam a sair profissionais cá para fora muito mal preparados. (D7:AS15)

Esta crise também da falta de trabalho faz com que também muitos dos jovens profissionais se submetam, aceitem, determinados tipos de trabalhos em instituições que trabalham muito a nível de assistencialismo, são muitas IPSS, com muitos projetos, com muitas coisinhas, com padres com freiras com isto ou com aquilo e ainda se vê muito a questão do assistencialismo nas IPSS porque vivem da caridade, porque vivem disto, porque vivem daquilo, e cada vez mais volta sempre à mesma coisa. Porque há uma necessidade enorme de ajudar, ajudar, ajudar, ajudar, mas depois também temos de ter noção que o ajudar implica o capacitar as pessoas, quando se ajuda, ajuda, ajuda sem se capacitar. (D14:AS22)

No que se refere às estratégias do Serviço Social face aos contextos societários contemporâneos, é fundamental a promoção da relação entre os assistentes sociais e os seus destinatários mobilizando os vários elementos que constituem o campo de intervenção. Esta atuação deve estar munida de conhecimento e informações sustentados por um saber amplo (legal, normativo, institucional, sistémico, etc.) que articule os elementos de tomada de decisão com os beneficiários diretos da ação profissional.

Nós próprios por trabalharmos com estas populações mais desassistidas, mais invisíveis e que precisam de pôr os seus direitos cá fora, também somos discriminados e quase que pensam que somos uma espécie de madres teresas coletivas que temos, com todo o respeito à figura de Madre Teresa, mas que no fundo temos que trabalhar como se fossemos religiosos missionários e ou que não precisamos de ganhar dinheiro, temos que ser as voluntárias ou que podemos ganhar pouco e mauzinho e às vezes ganhamos menos do que as pessoas com quem trabalhamos e estamos numa situação difícil e termos ordenados de grande precariedade e estamos institucionalizados em lógicas institucionais sobre as quais devíamos lutar do ponto de vista ético, mas muitas vezes precisam de subsistir os nossos colegas acabam por ficar calados em situações horríveis. (D4:AS16)

Neste contexto as políticas sociais institucionais são um pilar estratégico para a intervenção social, no quadro do referencial teórico-metodológico e ético-político do Serviço Social (Andrade, 2001). Assim se alia o saber do assistente social como pessoa próxima da realidade social quer ao nível da intervenção prática, mas também do conhecimento teórico.

Em 2014, a própria Federação Internacional definiu novamente Serviço Social e acrescentou-lhe definitivamente o seu pendor científico, portanto, nós andamos ainda em lutas internas a discutir se somos ciência, se não somos ciência, se é aplicado, se não é aplicado, se somos uma tecnologia, e eu acho que isso tem de acabar tudo. Temos que nos definir efetivamente como membros das

ciências sociais efetivos em pé de igualdade com a outras diversas ciências que constituem este ramo, produzimos é um conhecimento com objetos diferentes, ou os mesmos objetos com objetivos diferentes e, portanto, eu não me vejo menos cientista que um sociólogo, apenas tenho um ponto de vista diferente e eu acho que contribuimos pouco, porque a maioria dos nossos colegas está a trabalhar ou para o Estado ou para instituições tradicionais que não tiveram. (D6:AS14)

Eu acho que os contributos têm que vir de um enfoque prático, da prática das pessoas, se determinadas políticas que se repetem já foram monitorizadas e avaliadas e se percebeu que não conseguem atingir, e aqui é maior número de pessoas com mais qualidade nas políticas que são oferecidas, era importantíssimo que essa prática fosse auscultada e fosse atendível. Do ponto de vista teórico, também obviamente existem muitas pessoas na área do Serviço Social nomeadamente na academia com pessoas de qualidade e com muitos estudos já efetuados, nomeadamente a nível do Rendimento Social de Inserção há tantos estudos já efetuados, que continuam a ser feitos, aliás antes dessas políticas serem definidas com base em tantos estudos, em tantas investigações, era de facto conseguir que o Serviço Social estivesse presente e com certeza que aí eu acho que sobretudo, fazendo um grande apelo para que nessas estratégias a serem definidas as pessoas pudessem, a pessoa pudesse ser ouvida, as pessoas pudessem de facto ter algum papel reivindicativo e poderem conseguir transformar de alguma maneira algumas medidas que são implementadas por quem está em gabinetes e que não ouve quem está na prática por um lado e as populações a que se dirigem. (D9:AS18)

Assim, destaca-se que há um campo de saber privilegiado pelo conhecimento da realidade sustentado no quadro dos Direitos Humanos e da justiça social, que o Serviço Social poderia ter potencializado de forma a superar as dificuldades que enfrentou em período de austeridade.

Há aqui valores e princípios que nos não nos deveríamos pautar por ideologias políticas ou por política do lachismo, eu acho que, mas pelos valores e princípios e estão bem definidos nas questões dos Direitos Humanos, ou seja de que forma é que nós na nossa prática profissional, dentro do grupo promovemos os Direitos Humanos? Dentro do nosso associativismo promovemos os Direitos Humanos? E promovemos também os Direitos Humanos nos locais onde trabalhamos. Às vezes temos a ideia que o assistente social é extremamente tecnocrata, os papeis, os papeis e às vezes não olhamos para a cara das pessoas. (D1:AS1)

Os assistentes sociais são os técnicos que mais conhecimento têm do que é a realidade da nossa população ao nível dos problemas sociais, porque somos nós que fazemos o diagnóstico, somos nós que somos chamados a intervir nos problemas sociais em diversas áreas, e por isso somos nós que temos um conhecimento da comunidade e dos problemas que mais ninguém, penso eu, tenha apesar de haver outros que substituem o técnico de Serviço Social e que se sentem com capacidade

para, mas eu acho que não têm as ferramentas necessárias para poderem fazer um verdadeiro diagnóstico (D14:AS22)

Deste modo, é a sua autonomia e consolidação profissional que lhe conferem “como ponto de ancoragem o corpo de conhecimentos do Serviço Social e como arena privilegiada o complexo de lutas mutantes, ligadas aos diversos interesses sociais em jogo, em determinados contextos e conjunturas” (Andrade, 2001:228). Se por um lado o Serviço Social influencia os agentes das políticas públicas e sociais com os seus contributos enquanto área social científica, também recebe influências dos agentes externos a que está circunscrito.

3.2 – Limitações aos contributos dos assistentes sociais nas tomadas de decisão políticas

As políticas neoliberais contribuem para que as desigualdades sociais se agravem, sendo o processo de privatização no campo das políticas públicas divergente com os valores universais do Serviço Social, assentes na justiça e social e promoção dos Direitos Humanos, remetendo a sua ação para um primado filantrópico reveladores de dificuldades e desafios ao projeto societário (Iamamoto, 2001).

Há uma questão agora que para mim é fundamental, que é os assistentes sociais mesmo nos contextos mais adversos têm uma missão que é ajudar as pessoas a acederem aos direitos que têm, depois podemos discutir se deveriam também formar as pessoas para reivindicar mais direitos, eu tenho a minha opinião sobre isso, mas admito que não seja consensual, e portanto eu diria, a sensação que eu tenho, é que há um certo conformismo quanto, digamos, às macro mensagens, mas seria injusto da minha parte fazer um juízo dessa matéria, porque como digo não acompanho no terreno. A sensação que eu tenho é que há hoje uma grande tentação, não é uma tentação, há uma grande pressão sobre os assistentes sociais, porque quando eu vejo o trabalho dos assistentes sociais evoluir do trabalho de projeto para o trabalho de serviço, do trabalho com a pessoa, com o grupo ou com o território para o trabalho em equipamento, portanto centrado na instituição, portanto há um risco enorme no meu ponto de vista de voltarmos ao Serviço Social individual antigo e portanto se isto estiver a acontecer, e portanto isto é uma interpretação minha, de quem não está no terreno, se isto estiver a acontecer nós podemos estar a assistir digamos a uma perda de importância do Serviço Social. (E3)

A generalidade dos entrevistados indica que o Serviço Social não teve impacto ao nível das decisões políticas, identificando vários fatores que conduziram a essa ausência de participação política.

Eu creio que não contribuimos [Serviço Social] grande coisa em termos de conhecimento teórico e científico, porque em termos de conhecimento prático, os assistentes sociais foram chamados aqui à primeira linha, embora não reconhecidos. O que eu acho é que nós ainda não nos constituímos como um lobby consistente no domínio científico de forma a podermos influenciar ou termos uma palavra a dizer nas medidas de proteção social. Com certeza que o modelo de proteção social sendo ouvido e tendo esta componente com certeza que o modelo de proteção social seria certamente diferente, não no modelo assistencial, mas no modelo de autodeterminação e de proteção de mim próprio enquanto sujeito, porque no fundo eu é que sou autónomo de escolha, sou sujeito de escolhas, ninguém deve escolher por mim. (D1:AS1)

Tenho dificuldade em achar que, obviamente o know-how destas pessoas devia ser tido em conta e o seu saber teórico também eu respondo, mais uma vez sem vigor científico, acho que infelizmente essas pessoas não devem ter sido chamadas para essa planificação, mas aí também o Serviço Social obviamente tem grandes culpas. (D9:AS18)

Nós não fomos chamados a participar, mas também não nos impusemos, não tivemos um movimento forte para dizermos nós estamos aqui e queremos ser ouvidos. (D19:AS7)

O Governo através das suas estratégias foi considerado como elemento inibidor da própria intervenção do Serviço Social e da contribuição política dos assistentes sociais.

O Estado pressionou neste sentido que já falámos, portanto as pessoas dentro desta institucionalização acabaram por cumprir um papel tecnocrata, burocrata, managerialista, a accountability, tudo muito quantitativo, muito positivista ainda, muito demasiado objetivo, resultados muito quantitativos, por exemplo, eu sofro desse problema, sei que é preciso medir os impactos do projeto, mas houve uma fase do programa em que estou inserida na associação em que era muito quantitativo, números de jovens, quantos participantes, para depois se dizer estão envolvidos não sei quantos jovens, mas isso tem efetivos resultados de ação social ou está apenas a gerir o problema da pobreza e da exclusão destes jovens? Temos que pensar, se calhar trabalhar com grupos mais pequenos, mais foco, resultados mais a longo prazo e mais lentos, mas mais efetivos do que ter ali não quantos mil e depois ficar tudo na mesma daí a uns anos e eu acho que nos serviços públicos há muito esse problema, o rendimento mínimo, tudo muito controlado e depois não há controle nenhum também das famílias nem no sentido de perceber, o controle no sentido negativo, mas não no acompanhamento, passam-se as medidas e são controlados. (D6:AS14)

Tu tens uma política que ideologicamente ou idealmente é uma política muito centrada naquilo que são, ou naquilo que é a abordagem básica do Serviço Social, o indivíduo no contexto, dizes que não basta ter dinheiro sem dúvida, que é preciso criar um projeto de vida, toda essa linguagem

vem desde a Mary Richmond, foi apropriada muito bem, infelizmente não foi devidamente reconhecida como abordagem do Serviço Social (D18:AS6)

Não é considerado como fácil mudar decisões institucionais ou políticas porque são estruturas muito burocráticas. Quando as medidas chegam aos profissionais já estão definidas superiormente, mas deve ser sua competência tentar contribuir para essas políticas e não só operacionaliza-las.

Porque nós, eu como assistente social, às vezes numa primeira fase executamos mais do que às vezes nos questionamos e não temos às vezes autonomia para fazermos aquilo que queremos ou que achamos mais apropriado, nós também somos condicionados. (D3:AS11)

Defendo, como algumas pessoas que não estão nestas estruturas, que compete a nós assistentes sociais mudar o paradigma das chefias e dos decisores, quer institucionais, quer políticos. Não é assim tão fácil, obviamente, sobretudo porque são estruturas muito burocráticas e porque a planificação do trabalho é toda, as estratégias estão todas definidas quando chegam a nós, mas porque de facto o Serviço Social é considerado muito importante para determinado trabalho, mas depois não é valorizado como área. De facto, o Serviço Social é considerado muito importante para determinado trabalho, mas depois não é valorizado como área profissional que possa dar contributos importantes para a definição de determinadas estratégias e para desenvolver determinadas políticas sociais. (D9:AS18)

Esta situação é explicada por Thompson (2009) como uma “prática defensiva”: “Many social workers work in large, impersonal bureaucracies where it may not feel safe to do anything that could potentially go wrong” (Thompson, 2009:154-155). Para Carvalho e Pinto (2015), esta responsabilidade não deve ser exclusivamente apontada aos assistentes sociais, que dentro das suas funções estão condicionados pela organização da sociedade e do Estado, muitas vezes em conflito com as práticas assentes nos princípios éticos e as pressões externas.

O que eu lhe posso dizer é aquilo que lhe disse há bocadinho que é, foi um período em que o curto prazo era dominante e, portanto, o Serviço Social acabou por ser um bocadinho vítima disso, ou seja, se calhar é bocadinho abusivo o que eu estou a dizer, mas o serviço social acabou por se tornar ele próprio um subproduto da crise neste sentido, não que dizer que não houvesse experiências interessantíssimas por aí e resistências aquilo que era a tentativa de transformar o Serviço Social numa mera gestão dos cortes e lidar com as consequências que isso tinha na vida das famílias e do retirar desta dimensão, deste terreno de autonomia dos cidadãos e das famílias, de capacitação progressiva das pessoas e de o colocar no terreno do assistencialismo, da caridade, da filantropia pura, foi-se resistindo conforme se pode, por isso é que eu digo que não se deve generalizar porque estas coisas são difíceis de generalizar, mas eu diria que o Serviço Social no

seu conjunto, foi também um bocadinho vítima deste período e desta excessiva presença das perspectivas de curto prazo. (E5)

Alguns entrevistados referem que houve uma tentativa de desprofissionalização do Serviço Social que contribuiu para a precarização da profissão e dos seus valores por via das políticas sociais do Governo neste período de austeridade, sendo um desafio para o Serviço Social reforçar as suas competências e o seu conhecimento.

Eu sinto é que acabaram por tentar desprofissionalizar o Serviço Social de certa maneira na sua luta pela justiça social, pelos direitos sociais, políticos, civis e pelos Direitos Humanos em geral, visto que nos tentaram colocar, pelo menos a nível estatal e das políticas, num local de assistencialismo novamente e de não perspectiva de transformação e de mudança, porque isso não interessa a este tipo de sistema neoliberal, o que interessa é que as pessoas não tenham consciência da sua condição, que se mantenham de certa forma ignorantes e acabam por não ter capacidade de se empoderar, de emancipar, de lutar pelos seus direitos. Portanto, neste momento eu acho que está tudo muito enfraquecido a nível de direitos o que acho que é um grande desafio para o Serviço Social atual, que é reforçar as suas competências e a sua ação e também o seu conhecimento, em termos científicos, em como enfrentar estes desafios trazidos pela neoliberalização do mundo. (D6:AS14)

A cima de tudo acho que há uma baixa autoestima profissional e que deixamos que outros façam as coisas em nosso nome, em nome do Serviço Social e acho que sem dúvida a supervisão ia resolver muitos problemas no dia a dia dos profissionais; tinha de ser a entidade a contratar não estou a ver a entidade a querer gastar dinheiro nisso, a questão das faculdades porque é lá que nós aprendemos as nossas bases e são elas que até nos podem lembrar. (D7:AS15)

A generalidade dos entrevistados considera que o Serviço Social perdeu a sua dimensão reivindicativa, que incorporava uma característica importante para a afirmação dos seus princípios e valores.

Nestes anos de crise deixou-se ou não se fez a reivindicação do que é a função do Serviço Social, temos que ver que o Serviço Social é uma profissão quem vem para os direitos sociais, nos Direitos Humanos e no qual não se fez grande coisa neste período e foi deixando ser ultrapassado por outras profissões (D4:AS12)

Acho que são pouco dinâmicos, somos poucos interventivos de uma maneira geral, estamos muito na nossa área de intervenção, eu bem sei que a realidade hoje laboral as pessoas têm imenso trabalho, estou-me a lembrar das colegas da Segurança Social têm imensas pessoas para atender, portanto, é muita coisa é muita solicitação, não digo que seja só por desinteresse, mas não há tempo que chegue para as pessoas além do dia a dia saberem mais, e talvez também passem às

chefias como deviam para tentar reivindicar para depois ir subindo a hierarquia e depois não há essa consciência que podemos mudar mais não é? (D13:AS21)

Amaro (2012) refere “uma forte preocupação com o estabelecimento de estratégias de afirmação e reconhecimento da profissão” (Amaro, 2012:230) que passa pela necessidade de refletir sobre os desafios do Serviço Social na era do capitalismo.⁹⁸ Alguns entrevistados referem que a ordem profissional poderia ser um mecanismo de reforço à participação política e pública.

A nível do Serviço Social eu acho que isso passa por não haver uma ordem também que impulse a termos um papel mais ativo, ou seja, alguém também que zele também por nós, começa por aí. Eu acho que uma profissão que lida com problemas sociais e que tanto está no público como no privado, como está no terreno e não haver uma ordem. (D3:AS11)

Se calhar se houvesse uma ordem e uma supervisão, porque nós mexemos na vida das pessoas, nós temos uma influencia muito grande o dia a dia de muitas vidas e muitas vezes com a questão dos hospitais, as pessoas não têm alta se não tiverem alta social, é claro que a alta depois pode ser insistida por parte dos médicos, mas se nos sentirmos firmes e se souberem justificarem como deve ser têm uma voz tão forte como os médicos, mas deixamos porque somos pequeninos, acho que continuamos a não dar muito valor aquilo que fazemos no dia a dia quando sabemos a importância que temos na vida das pessoas que passam por nós, todos os meses, ao longo todo o ano. (D7:AS15)

Com base na análise das entrevistas verificamos uma diminuição de centralidade política do Serviço Social, que coloca em risco pressupostos da profissão que se apresenta como um problema para a própria consolidação do saber profissional. Porém, os contributos do Serviço Social, enquanto profissão e área científica foram referidos como importantes para a defesa do interesse social. A intervenção dos assistentes sociais junto das populações procurou, mesmo que num contexto político assistencialista, garantir o acesso a direitos sociais e valorizar a cidadania e o bem-estar social. Houve uma grande pressão sobre os assistentes sociais que de certa forma fez notar um recuo de uma evolução de trabalho ao nível de projeto e redes para um trabalho centrado na instituição.

⁹⁸ A autora refere nove desafios ao Serviço Social num contexto de mudanças profundas, designadamente: Desafio da reflexividade e reprocessamento; desafio da singularidades versus autonomia social; desafio da resposta às necessidades de segurança; desafio da prevenção e da proatividade; desafio do empreendedorismo; desafio da humanização; desafio da multidisciplinariedade; desafio da instabilidade dos atores e da intervenção territorial; desafio do modelo formativo (Amaro, 2012:249-255).

4 – Desafios aos modelos de proteção social para a valorização da cidadania e do bem-estar social pós-austeridade

Os assistentes sociais entrevistados identificaram algumas dimensões que consideraram importantes como contributos ao desenvolvimento de modelos de proteção social assentes numa lógica de cidadania e bem-estar social. No domínio da conceção e operacionalização política, 15 dos assistentes sociais entrevistados partilharam os seus contributos como a importância de inovar no campo das políticas de proteção, nomeadamente no setor do emprego. Outro aspeto destacado foi o reforço de políticas de continuidade que contribuam para o desenvolvimento social, através de um acompanhamento e avaliação que permita monitorizar resultados e medir os seus impactos em várias dimensões.

De acordo com os resultados obtidos a participação e o reconhecimento do Serviço Social na conceção das políticas sociais foram referidos por 12 entrevistados. A participação dos cidadãos, mencionada por 5 assistentes sociais, foi associada ao Serviço Social como forma de participação civil ativa para melhoria dos modelos políticos. Outros 5 entrevistados referem a importância da tomada de decisão política com recurso a modelos em que se privilegia uma comunicação da base para topo, ou seja, em que as populações possam ter uma participação política ativa, através da criação e operacionalização de canais de comunicação eficientes entre os cidadãos e os decisores políticos.

4.1 – Políticas e setores de atuação prioritária e inovação social

Os assistentes sociais entrevistados referem que existiu pouca inovação em matéria de proteção social durante o período de austeridade. Um dos exemplos referido por mais que um entrevistado foi a ausência de políticas de proteção social em matéria de habitação e fracas políticas de proteção ao emprego. Um dos grandes desafios após o período de austeridade remete para um modelo com novas configurações de políticas de proteção social. Um modelo político renovado deve investir em novas políticas que sejam orientadas para a autonomia das pessoas face às suas necessidades concretas, contribuindo também para uma otimização de recursos.

Esquemas de solidariedade a trabalharem para o abstrato levam muito mais dinheiro do que se trabalharmos para as pessoas concretas. Há coisas que podem trazer a nossa inovação, o nosso melhor lado, uma resposta muito ajustada à vida daquelas pessoas a mais baixo custo. E, portanto, para termos esta fórmula na cabeça, melhor resposta, mais equitativa, mais ajustada e a mais baixo custo, só se trabalharmos para as pessoas e para cada caso. Agora trabalharmos para grupos faz

afetar no abstrato verbas descumunais em áreas que depois se fazem projetos que não servem a ninguém, há sempre alguém que está desajustado. (D5:AS13)

Uma das observações dos assistentes sociais entrevistados foi sentido de se ter apostado em políticas de continuidade que pudessem produzir retorno do seu investimento. Existiam uma série de medidas em vigor cujos impactos apenas seriam sentido a longo prazo e a interrupção da sua continuidade colocou em causa o seu sucesso e o financiamento aplicado. A redução de apoio financeiro conduziu à não contratação de técnicos, o que impedia que as instituições funcionassem, produzindo uma instabilidade que conduziu à perda da continuidade do trabalho que ia sendo realizado.

Quando estamos a falar em intervenção com as famílias estamos obrigatoriamente a falar em muitos recursos, é um facto. As instituições muitas vezes não funcionam porquê? Porque o financiamento é curto, não contratam as pessoas que deveriam contratar e obviamente que depois a qualidade, enfim, não pode ser boa. O terceiro setor foi reforçado em termos da ideologia e da importância que eles têm, a questão é quando estamos a dar importância a alguém diminuído o outro, isso é que não, porque obviamente têm importância e eu sempre dei importância ao terceiro setor e à questão das parcerias sempre. (D20:AS8)

Um dos desafios é a necessidade de continuidade de políticas promotoras do desenvolvimento humano e social, mantendo a qualidade dos serviços e das respostas sociais ao dispor da população. Esta análise deve ser suportada pelo estudo dos impactos reais, nas suas várias dimensões, das medidas e dos programas antes do período de austeridade, permitindo analisar a relação da despesa e do retorno social.

Cada instituição tinha de obedecer a critérios de qualidade, ou seja, o idoso tinha de ser respeitado, a criança tinha de ser respeitada, no seu espaço, na sua privacidade, trabalhar a autonomia das pessoas dentro das próprias instituições e isso foi automaticamente anulado. Todos os manuais de qualidade foi tudo anulado, porque qualquer acompanhamento por parte das instituições, por parte do Estado, um dos critérios eram os manuais, e o que Mota Soares entendeu é que não, que tinha de acabar. Foi proibido, e no meu trabalho foi logo extinto, que tinha de acabar o trabalho dos arquitetos, os arquitetos deixaram de fiscalizar as obras porque entendiam que eram demasiado criteriosos e que não tinha muita lógica. E depois foi o alargamento completo das vagas, mas o alargamento das vagas, o alargamento não implicou qualidade. O que se fez foi um quarto que segundo as normas, por exemplo num lar, uma cama tinha que ter pelo menos 1 metro de espaço para a pessoa idosa mexer-se, levantar e não sei o quê, e o que foi feito foi colocar três camas ali e aí diz-se que a lista de espera era muito grande e então vamos tentar meter, ou seja, a qualidade reduziu-se drasticamente para as pessoas. (D4:AS12)

A responsabilidade pela análise da adequabilidade e qualidade das medidas e respostas sociais deve ser transversal aos vários atores sociais, ou seja, não só os decisores políticos devem perceber como melhorar a proteção social, como as diversas entidades devem estar atentas, procurando adaptar-se às novas dinâmicas avaliando e transformando recursos e serviços.

Ao nível de idosos, os centros de dia têm de se reinventar porque não é uma pessoa que foi engenheira e que teve uma vida ativa que vai querer ir para um centro de dia fazer atividades ligadas à motricidade fina. Se calhar daqui a alguns tempos ele iria precisar, mas não naquele momento em que ele entra na reforma. (...) Hoje em dia os centros de dia estão cada vez a tornar-se mais um centro de apoio a dependentes. As instituições fora das grandes cidades são melhores instituições porque têm uma grande gestão e estão muito mais preparadas para a realidade dos nossos idosos. (D7:AS15)

Para os entrevistados, o principal setor de investimento político, em particular por via das políticas sociais, é o setor do emprego, visando a promoção de uma proteção social efetiva. Através do emprego, os cidadãos ganham autonomia e tornam-se agentes ativos do próprio sistema de proteção social. Por via do trabalho, dos seus rendimentos e dos seus direitos e deveres, as pessoas contribuem para uma sociedade democrática, emancipando-se dos apoios sociais e melhorando as suas condições de vida.

Vou dizer que sobretudo a área laboral como sendo central em toda esta questão é fundamental, porque se quer um trabalho mais flexível, mas o mercado de trabalho ainda não se ajustou a essa mesma flexibilidade (...) Porque isto não acontecendo, são pessoas que vão estar sempre destinatárias de projetos de proteção social e sem resposta e com muita dificuldade em sobreviver, ao lado das regalias que podiam vir por via laboral, bem como regalias e não como direitos de trabalhadores que têm trabalho para oferecer em troca e portanto esta relação laboral. Devia-se apostar muito em perceber o modelo que queremos implementar ao nível do mercado e os mecanismos que devem ocorrer para fazer integrar estas populações no mundo do trabalho e ter acesso por troca de trabalho com este mercado, de obter garantias para as suas próprias vidas por troca de trabalho. Se isto não acontece, fica tudo completamente à responsabilidade da proteção social, vão ser sempre vistas como despesas com populações que estão úteis para poderem trabalhar, isto é, das coisas que mais me impressiona, as pessoas que têm condições para trocar dinheiro por trabalho e estar a falar de direitos e isto não está implementado e aqui as aspirações que eu tenho é que haja aqui uma revolução. (D5:AS13)

Políticas de emprego ativas e flexíveis são uma forma de contribuir para a sustentabilidade do sistema de proteção social, tendo mais gente a contribuir e não a receber

apoios. O prosseguimento deste tipo de políticas deve ter uma dimensão setorial, mas também territorial contando com o contributo das próprias autarquias. Segundo dois dos entrevistados que falaram sobre esta questão, as autarquias podem promover estas medidas nos seus territórios, sendo mais ativos na promoção de políticas de emprego e melhorando a condição de vida e a autonomia das pessoas em situação mais vulnerável.

Considerando a questão da não existência de pleno emprego, importa investir também em políticas que valorizem e potencializem os talentos das pessoas e que não aumentem a exclusão social e o afastamento das oportunidades de integração social. Assim, um dos desafios consiste em criar novas políticas que valorizem as pessoas que não estão inseridas no mercado de trabalho, contemplando a sua identidade em áreas como o lazer que incluam outras dimensões do Ser Humano que possam trazer valorização cidadã e bem-estar social.

É fundamental hoje em dia arranjar novos meios de, novas âncoras identitárias para que as pessoas mesmo que não estando integradas no mercado de trabalho, não se sintam sub-humanas, ou desvalidas, ou sem identidade e possam ter ancorada a sua identidade em vários sistemas da vida deles, por exemplo, que eu advogo, é o lazer, o lazer desportivo, sociocultural e outras áreas que possam enriquecer as pessoas para além do que fazem como profissionais. E por isso acho que as políticas socio desportivas e socioculturais e outras políticas de lazer, turismo, de apostar no outras áreas de Ser Humano podem ser contributo para resolver a crise atual. (...) Do ponto de vista tradicional é um grave problema, tendo jovens desocupados põe em crise a Segurança Social, mas foi o próprio mercado que os excluiu, então o que é que eles fizeram foram arranjar formas criativas e estilos de vida criativos de ser pessoa, para eles não é assim um problema tão grande apesar de continuarem precários do ponto de vista financeiro, pobres, do ponto de vista da privação económica e não quebrarem esse ciclo, contudo estão a quebrar o ciclo da pobreza geracional num sentido mais lato, ou seja, os fatores de exclusão social de risco, a falta de cidadania, consciência dos direitos. (D6:AS14)

O pleno emprego é um mito, nunca mais vai haver pleno emprego para toda a gente, o caminho que parece importante e altamente decisivo é que toda a gente possa ser importante e toda a gente possa participar e toda a gente possa fazer alguma coisa. Isso é que eu acho, tenha 60 anos ou tenha 18 ou 15 e 16 e queira fazer coisas e queira dar aso aquilo que são os seus talentos inatos porque todos temos talentos. Alguns não estão é devidamente alimentados para poderem crescer e eu conheci muitas crianças e muitos jovens que alguns foram pelo caminho da marginalidade, mas tinham imensos talentos só que não foram regados e como não foram regados dado a contingências da sua vida acabaram por condicionar algumas competências que tinham para o caminho errado na vida deles. (D12:AS20)

A falta de políticas de emprego e a própria alteração no código de trabalho a par da alteração austera das condições de acesso às prestações sociais em momento de maior vulnerabilidade social, foi indicado como um dos aspetos que deveria ser reconsiderado pelos decisores políticos.

As políticas, para já nunca devia de ter sido a redução das prestações sociais, só aí essa medida política imediatamente é uma violação a qualquer pessoal, logo à partida nunca deveria haver essa redução das prestações sociais. (D4:AS12)

Bastava para mim para não criar tantos malefícios, bastava que eles não tivessem mudado, mexido nos critérios de acesso, bastava isso, bastava que eles não tivessem mexido ou até adotado uma posição de negligência relativamente àquilo que é fundamental, que a situação do emprego estável e com direito. (D17:AS4)

A continuidade de medidas cujas prestações sociais diretas apoiavam as famílias foram referidas pelos entrevistados como um suporte necessário e uma opção que permitiria contribuir para a autonomia e dignidade das famílias nas suas escolhas, em vez de privilegiar medidas de controlo social. O apoio financeiro direto às famílias é apontado por alguns dos entrevistados como menos dispendiosa para o Estado e mais emancipadora das famílias. Outro aspeto referido com a dimensão política cruza-se com a falta de monitorização dos seus resultados, ou seja, os programas e medidas sociais são planificados e decididos pelo poder políticos, mas não são alvo de processos de monitorização eficiente e tecnicamente conduzida. A necessidade de criar novos programas e reorganizar estruturas, muito associados à alteração partidária e ideológica de cada governo, remete para uma maior complexidade da conceção política que poderia ser clarificada com base em evidência sobre os vários níveis de avaliação das políticas sociais.

4.2 – Participação e reconhecimento do saber do Serviço Social e dos cidadãos para a promoção de políticas de proteção social

Dos testemunhos dos entrevistados verificou-se a urgência de uma participação ativa do Serviço Social na conceção e avaliação de políticas, mas também a necessidade do poder político chamar o Serviço Social a fazer parte da sua tomada de decisão.

Eu diria assim, a nossa entrevista precisou desse guião, mas a nossa entrevista não é o guião, quer dizer é a capacidade de produzirmos uma interação e digamos deste ponto de vista, ora bem, o que eu sinto, e se estiver a ser injusto peço desculpa, mas o que eu sinto é que comparado com o potencial nós no fundo estamos a desperdiçar o potencial que os assistentes sociais têm para

melhorar a focalização dos nossos serviços e espero que apareça alguém com muita vontade de corrigir isso. (E3)

O conhecimento e contacto privilegiado dos assistentes sociais com as populações, os territórios e as dinâmicas da realidade social, tornam-nos agentes mais capacitados para uma leitura e análise sobre os modelos de proteção social.

Nós não somos só pessoas apenas exclusivamente práticas que trabalham com o imediatismo, isso foi fase da profissão que se calhar tem de acabar, nós produzimos uma intervenção social co produzida com as pessoas com quem trabalhamos e produzir conhecimento para melhorar o mundo e produzir direitos e justiça social, temos que ter um conhecimento profundo efetivamente das realidades com as quais intervimos e isso tem que ter uma parte de conhecimento académico, outra parte de conhecimento empírico e nunca pode ser isolado, tem de ser sempre cocriado com outras ciências sociais e com as pessoas com quem trabalhamos. (D6:AS14)

Eu acredito que o Serviço Social tem de ser muito capaz de definir essas estratégias inovadoras contando com a participação das pessoas, das organizações, das instituições que estão in loco. (D9:AS18)

Consideramos que existem evidências que podem ser partilhadas por experiências diferenciadas e vivência dos problemas sociais, às quais por outra via os decisores políticos não terão acesso. Se por um lado a prática profissional contribui com o conhecimento proveniente da experiência de intervenção junto das pessoas, atores sociais e comunidades, também o conhecimento científico do Serviço Social valoriza essa dimensão, produzindo estudos e resultados empíricos de relevo em matéria de proteção social.

Os contributos têm que vir de um enfoque prático, da prática das pessoas, se determinadas políticas que se repetem já foram monitorizadas e avaliadas e se percebeu que não conseguem atingir, e aqui é maior número de pessoas com mais qualidade nas políticas que são oferecidas, era importantíssimo que essa prática fosse auscultada e fosse atendível. Do ponto de vista teórico, também existem muitas pessoas na área do Serviço Social nomeadamente na academia com qualidade e com muitos estudos já efetuados, nomeadamente a nível do Rendimento Social de Inserção. Há tantos estudos já efetuados, que continuam a ser feitos, aliás antes dessas políticas serem definidas com base em tantos estudos, em tantas investigações, era de facto conseguir que o Serviço Social estivesse presente e com certeza que aí eu acho que, sobretudo fazendo um grande apelo para que nessas estratégias a serem definidas a pessoa pudesse ser ouvida, as pessoas pudessem de facto ter algum papel reivindicativo e poderem conseguir transformar de alguma maneira algumas medidas que são implementadas por quem está em gabinetes e que não ouve quem está na prática por um lado e as populações a que se dirigem. (D9:AS18)

O Serviço Social tem o conhecimento operativo, tem a experiência, podia pertencer a comissões de trabalho, podia levar estas experiências. Os técnicos do terreno têm imensas evidências, não estamos a falar da teoria, têm imensas evidências no terreno que comprovam que isto não pode ser chapa igual para toda a gente, podiam participar nas comissões para saber se as políticas nos territórios podiam ser iguais ou não. (...) Porque não são pensadas medidas com os técnicos que estão no terreno, e não é só com os profissionais de Serviço Social, mas pronto vamos nos centrar neles, os hospitais tiveram muito mais gente, o Serviço Social teve imensos problemas do ponto de vista da saúde porque as famílias abandonavam os nossos idosos lá, portanto eu acho que nós não fomos chamados a participar, mas também não nos impusemos, não tivemos um movimento forte para dizermos nós estamos aqui e queremos ser ouvidos. (D19:AS7)

Houve na perspetiva de alguns entrevistados, neste período de austeridade, uma tentativa de desprofissionalização do Serviço Social que contribuiu para a precarização da profissão e dos seus valores por via das políticas sociais do Governo, sendo um desafio para o Serviço Social reforçar as suas competências e o seu conhecimento.

Eu sinto é que acabaram por tentar desprofissionalizar o Serviço Social de certa maneira na sua luta pela justiça social, pelos direitos sociais, políticos, civis e pelos Direitos Humanos em geral, visto que nos tentaram colocar, pelo menos a nível estatal e das políticas, num local de assistencialismo novamente e de não perspetiva de transformação e de mudança, porque isso não interessa a este tipo de sistema neoliberal, o que interessa é que as pessoas não tenham consciência da sua condição, que se mantenham de certa forma ignorantes e acabam por não ter capacidade de se empoderar, de emancipar, de lutar pelos seus direitos. (D6:AS14)

Eu acho que tem de funcionar o inverso do que aquilo que acontece, eu acho que tem de partir do terreno para cima, ter noção do que se passa no terreno, conhecer o terreno, conhecer a nossa realidade e ir subindo para depois se projetar medidas, para depois se criar estratégias. Eu acho que tem que funcionar ao contrário do que funciona atualmente, ou seja, são criadas estratégias programas medidas e depois de alguma maneira tentem que funcione no terreno e é oposto daquilo que tem funcionado, daí querer acreditar que o Serviço Social não está a ter o contributo que deveria lá em cima, temos que nos impor mais enquanto profissionais, eu acho que não nos defendemos a nós mesmos e acho que somos muito permissivos com os outros a tirarem o nosso lugar. (D16:AS4)

Recorrendo à resposta da generalidade dos entrevistados que consideram que os assistentes sociais não foram chamados a participar com o seu *know how* na planificação de políticas, verificamos a necessidade de o poder político reconhecer o saber do Serviço Social na planificação de políticas sociais. Por conseguinte, há que desenvolver mecanismos de participação política do Serviço Social, mas também recorrer a uma maior visibilidade pública

que lhe permita enquanto profissão e área de produção científica influenciar por via do seu conhecimento e experiência.

Há aqueles que acham que primeiro temos que nos organizar como corporação, eu acho que tem de ser ao contrário, eu acho que temos ótimas figuras no Serviço e que nos podíamos constituir aqui como um lobby, e termos uma visibilidade na comunicação social porque depois o resto vem por acréscimo e acabamos depois por constituir grupo e por nos revermos nessas matérias, obviamente que quando aí chegarmos, acho que podemos ser chamados de facto a influenciar as políticas de proteção social, as políticas sociais. (D1:AS1)

Portanto, neste momento eu acho que está tudo muito enfraquecido a nível de direitos o que acho que é um grande desafio para o Serviço Social atual, que é reforçar as suas competências e a sua ação e também o seu conhecimento, em termos científicos, em como enfrentar estes desafios trazidos pela neoliberalização do mundo. (D6:AS14)

A existência de um bloqueio de comunicação entre os assistentes sociais e os decisores políticos é apontada como um dos fatores que contribuiu para a ausência de mobilização dos assistentes sociais em período de crise e austeridade. Também os mecanismos de comunicação têm a necessidade de ser melhorados para que a informação chegue ao topo da estrutura de tomada de decisão política. Se a informação se perde ou é alterada entre intermediários não tem impacto na definição de políticas.

Os técnicos do terreno temos muitos contributos a dar. Podemos ter aquela dificuldade em teorizar porque são muitos anos na prática, mas o técnico que está no local é aquele que deveria ser sempre ouvido, não a nível dos diretores, porque muita da informação não chega aos diretores, fica logo na chefia intermédia e na definição de políticas deveria ir um técnico do local sempre. Porque muitas vezes a legislação é muito feita por técnicos que nunca tiveram no terreno, eu tenho alguma pena. Os técnicos que estão no terreno não sejam ouvidos para estas coisas, muita pena mesmo, porque eu acho que os contributos que eles dão e aquilo que eles falam às vezes não são ouvidos ao nível do Serviço Social. (D10:AS19)

Temos o ministério da solidariedade social, temos um ministro, temos as equipas, onde é que estão as assistentes sociais? Estão no atendimento, poderão ser diretoras de serviço, poderão ser algumas chefes de ou coordenadoras de, mas ao nível da de cima? E temos gente tão iluminada a pensar e a estudar e a saber tanto, que o que eu acho é que as pessoas não são aproveitadas. E eu até falo disto, se calhar se nós quisermos um exemplo mais próximo, ao nível das políticas municipais por exemplo, o presidente da câmara, a assembleia municipal, a câmara em si quando tem que pensar alguma coisa muito raramente se recorre das equipas que estão nos gabinetes de terreno, na primeira linha. (D11:AS2)

Existiram situações em que a assistência foi necessária, mas as estratégias políticas operacionalizadas em período de austeridade, para os entrevistados, não deve ser modelo político para um Estado de Bem-Estar, colocando o cidadão numa posição de subalternidade. É referido que neste período deveria ter havido maior respeito pela voz dos cidadãos e pela sua participação e envolvimento político.

Eu penso que realmente, fundamentalmente se retiraram as energias de projetos que podiam ser mais emancipatórios e que ainda não se tinha ido longe o suficiente, mas em que de facto estaria na agenda a participação cidadão, o envolvimento das pessoas, a corresponsabilidade para a coesão social, para o bem-estar de todos e reforça-se lógicas, eu vou dizer passadistas não é, de não estou a dizer fazer assistência a quem precisa, não é isso que está em causa, porque quando é preciso assistir assiste-se, não é disso, é uma numa lógica de assistencialismo com a nota que isto tem de colocar o outro numa posição de subalternidade e não de cidadão que está numa situação em que deve ter uma determinada ajuda. (D8:AS17)

Os assistentes sociais, nomeadamente com formação avançada, são referidos nos discursos dos entrevistados como elementos válidos e importantes na coordenação de programas ou diretores de serviço ao nível da administração pública e de mobilização junto dos decisores políticos. Estes poderiam, segundo os entrevistados, ter um papel mais influente em matéria de auscultação sobre programas e medidas sociais, em vez de assessores e quadros intermédios sem formação adequada em matéria de intervenção social.

São precisas estratégias inovadoras de participação conjunta com as pessoas que colmate a ausência de resposta e recursos para as populações e territórios. Considerando a redução da intervenção do papel do Estado Central, localmente as pessoas devem ver aumentado o seu potencial de participação. Assim, a base dos programas não se reduz a dados estatísticos e cotas de financiamento, mas sim pelo seu real impacto na sociedade.

Eu acho que somos nós todos no terreno, que lidamos com as populações mais fragilizadas, logo aí deveríamos ter um papel, também participar nessas políticas. Obviamente que uma coisa que já se fez ao nível das freguesias é haver aquele orçamento participativo, aí é dar oportunidade à população de falar o que é preciso. Muitas vezes é que a própria população já está cansada e fica um bocado passiva. (D3:AS11)

Deve haver uma maior atenção às políticas sociais locais, uma articulação entre governo e autarquias em criação de programas, na criação de projetos que digam respeito a si e aos seus problemas e às suas necessidades e para a sua resolução criativa. (...) E promover muito o desenvolvimento comunitário, acho que se deve apostar cada vez mais em, neste mundo global, obviamente que temos essas influências, a apostar também no conhecimento mais micro, mais

profundo, políticas meso e micro de mediação entre os grandes sistemas e as pessoas, porque tudo o que é muito distante e de cima para baixo não funciona. E, portanto, no fundo, acho que deviam ter apostado em políticas na área social mais horizontais, mais ligadas realmente ao terreno e para isso deviam também ter chamado também assistentes sociais e as pessoas que vivenciam os seus próprios problemas para falar. (D6:AS14)

Sempre nos disseram que deveríamos construir as práticas inovadoras, porque elas têm que ser inovadoras e transformadoras, não para fazermos o trabalho das populações, não para manipular aquela pessoa para aquilo que se pretende, mas precisamente com os contributos e com o know-how daquela pessoa ser capaz de adequar um projeto às suas necessidades. (...) Se as pessoas estão ali só para um interesse individual e nós não conseguimos que eles percebam que para além do individual há um interesse que é grupal e se todos estivermos a trabalhar em conjunto em torno de projetos e tarefas que convirjam para o objetivo que se pretende, seja a construção da nova casa ou seja a alteração de um campo de jogos, seja uma estrutura verde, etc., o ganho será muito maior em conjunto (D9:AS18)

A participação cidadã como exercício de uma democracia ativa, remete para que todas as pessoas e comunidades tenham direito de dar a sua contribuição para as políticas sociais. Identifica-se o desafio de apostar em políticas inovadoras, contemplando a participação das populações nas decisões políticas. Uma necessidade de atenção e investimento em mais e novas políticas de articulação como as políticas sociais locais e de promover trabalho em parceria com os vários setores, melhorando a comunicação da base para o topo, nomeadamente através de modelos participativos que motivem as pessoas a colaborar nestes processos.

4.3 – A reconfiguração dos programas de ação social no campo do Serviço Social

Recorrendo aos conteúdos das entrevistas realizadas e por via dos resultados obtidos por indicadores estatísticos verificamos que houve uma fraca influência política dos assistentes sociais em período de austeridade. Este é um desafio também ao próprio Serviço Social, visando manter a sua identidade e o seu objetivo de criar verdadeiras mudanças sociais relevantes assente em princípios de Justiça Social e nos Direitos Humanos.

Para mim são os mesmos desafios, é a luta pela dignidade da pessoa e pela justiça social. Obviamente que nem todos nós conseguimos participar nessa luta pela justiça social ao nível mais macro, mas pelo menos que saibamos e nos invistamos na luta pela justiça social num nível mais micro com toda mas com todas as limitações, mas com todas as potencialidades que o nível micro também tem. Portanto, para mim o desafio não é um desafio do pós-crise, é um desafio que vem desde sempre porque a questão das desigualdades sociais já vem de há muito. (D17:AS5)

A ação social e o Serviço Social encontram-se numa finalidade comum face à efetivação da cidadania por via da garantia dos direitos sociais, pelo alcance de sistemas de bem-estar social e pela promoção de respostas às necessidades sociais.

A pessoa não sabe que a razão de ser da profissão de Serviço Social, como outras profissões, que não é exclusivo como sabemos do Serviço Social, mas do Serviço Social fundadoras, são a ancora da profissão porque nós no quotidiano, com as instituições, com as pessoas com os serviços trabalhamos sempre para que se cumpram os direitos (E2).

A minha perceção sobretudo, o que a mim mais me preocupa deste ponto de vista é sobretudo teórico, metodológico e técnico, que é dizer assim, perante esta nova configuração dos problemas, está a ação social a ser capaz de se adaptar à nova configuração dos públicos ou não? (...) Por exemplo, umas das coisas que eu acho que é extramente apaixonante para perceber na crise é isto, o que é que mudou no atendimento social, na procura, na prestação nos instrumentos, nos recursos que o técnico dispõe. (...) Onde é que eu acho que pode ter acontecido grandes problemas? É exatamente nesta questão que é haverá mais pessoas em risco social que nem sequer vêm ao atendimento? Haverá pessoas em risco social que vêm ao atendimento para qual o técnico não tem nenhuma resposta digamos minimamente adequada? Repare que em Portugal é praticamente silencioso, repare que nós falamos só de prestações e equipamentos e a ação social, como sabe melhor que eu, está muito para além disso e essa componente é a componente que eu acho que é mais prejudicada (E3)

Neste âmbito, e considerando que um período marcado por fenómenos multidimensionais complexos e incertos, é no quadro das políticas públicas e sociais e que a mediação entre o Estado e os cidadãos assume um papel reconfigurador e de suporte aos modelos de proteção social. São efetivamente as políticas sociais que contribuem para a modificação das estruturas sociais numa lógica universal e de estabilização face às transformações globais.

Sermos mais Serviço Social ativo, anti opressivo e crítico e acho que é o Serviço Social Crítico que está aí para responder a sermos reflexivos em tudo o que fazemos e termos uma base teórica que sustente também a nossa intervenção e constituir-nos definitivamente uma identidade que nos distinga sem ser pela negativa face aos outros. (...) E olhar para as pessoas como todos iguais e informalizar mais, desburocratizar e ser com mais proximidade e mais comunitário, é voltar ao Serviço Social comunitário e à nossa querida Jane Adams que já tinha razão e era grande visionária, era muito moderna para a época, e aproveitar as novas influências pós-estruturalistas, pós-modernismo, a questão de não largar as estruturas porque elas existem e influenciam-nos e a crise é uma coisa estrutural que nos influencia, mas não nos podemos esquecer que nós não estamos à merecer dessa crise só, também temos subjetividade cada um de nós como ser humano, capacidades resilientes e capacidade de transformar a nossa própria vida e

de gerir o nosso próprio destino, se tivermos mais consciência como as estruturas nos afetam, também é importante, dialética, de contexto, de história das nossas vidas, mas também nós conseguimos ser produtores e trabalhar com as pessoas e trabalhar com elas cada vez mais para essa capacitação que também as pessoas e trabalhar com elas cada vez mais para essa capacitação, nós também podemos mudar o rumo das nossas vidas e se nos unirmos somos sempre mais fortes, nós e as pessoas com quem trabalhamos. (D6:AS14)

Uma das preocupações enunciadas pelos assistentes sociais entrevistados remete para o desafio de criar modelos de proteção social que sejam sustentáveis. A procura de alternativas política e socialmente viáveis são um dos desafios que emergiu nos discursos.

Na minha opinião devia-se ter potencializado, e eu sei do que estou a falar, porque eu não senti e nós temos uma rede de centros espalhada pelo país, eu nessa altura não senti ninguém interessado em potencializar o que já existia, eu só senti era coisas abrir à nossa volta, que não se sabia quem, pessoas que não tinham experiência, que não tinham um diagnóstico feito, a abrirem coisas que começavam por cantinas e passado 6 meses já faziam acompanhamento social que estavam a fazer, a trabalhar na mesma área de intervenção que às vezes as assistentes sociais dos centros regionais, parecia que havia ali a figura do Estados, do Estado Social e por outro lado uma entidade privada, que estava a fazer Serviço Social privado fora de um contexto. (D15:AS3)

Não são tomadas as decisões politicamente, o que é melhor solução, quais são as melhores decisões. Também teve um período onde as decisões clássicas, ou as vertentes clássicas não produziram os melhores resultados, passou-se um período que até eu própria balancei qual são os melhores sistemas políticos para se viver. E hoje em dia põe-se em questão uma série de coisas que, acho eu, que nos preocupam e temos que perceber que outras alternativas podemos encontrar. (D5:AS13)

Importa que mais que uma visão de racionalização de recursos, esta questão seja tratada com rigor, ouvindo os técnicos sobre estas matérias, reunindo contributos de diversos atores e agentes sociais na procura de quais os recursos existentes e colocá-los onde estes são necessários.

A questão dos recursos humanos, mas aqui com uma ressalva, mas não é colocar recursos humanos indiscriminadamente é colocar aquilo que eu considero que deveria ser feito é saber exatamente que recursos é que são necessários e onde e porquê com estudos feitos. E estudos não é preciso chamar ninguém de fora, se fizermos bem o nosso trabalho na administração e temos pessoas competentes na administração pública, não é muito difícil saber onde é que exatamente é necessário recursos. (...) Por isso eu acho que deveria ter havido um plano, saber exatamente e deixe-me dizer uma coisa que não devia ter acontecido, foi a questão da requalificação, retiraram técnicos e ninguém perguntou se eles eram necessários, isto parece um absurdo, parece ridículo.

(...) Com rigor, e isto é importantíssimo, às vezes esquecemos-mos da questão rigor, quando há dinheiro gasta-se, quando não há dinheiro fecha-se a torneira, tem de haver sempre rigor nestas questões e saber exatamente que recursos é que precisamos e onde é que precisamos, se calhar era algo que, não é neste período, era algo que sempre foi necessário. (D20:AS8)

A adoção de modelos de intervenção integrados é vista como uma forma de gestão que contempla uma maior articulação, proximidade e otimização para uma ação social menos assistencialista.

Portanto, uma das coisas que os atendimentos integrados, por exemplos Lisboa não tem atendimentos integrados e na minha ótica enquanto visão geral do país faz todo o sentido haver os atendimentos integrados. Os atendimentos integrados são câmaras e segurança social, e faz porque as juntas de freguesia têm uma relação muito próxima com os utentes e conhece, portanto, não tem lógica ser um técnico da segurança social a fazer este atendimento quando ali na Junta de Freguesia conhece mais a realidade e tem lógica ser estes atendimentos integrados, ser estes técnicos a fazer estes acompanhamentos. (D4:AS12)

As pessoas não crescem quando nós estamos numa postura de assistencialismo para com elas, as pessoas tornam-se dependentes de nós, por isso muitas delas dizem têm o assistente social da câmara, têm o assistente social da misericórdia, têm o assistente social não sei da onde, têm o assistente social não sei que mais, porque não há um trabalho em equipa em que um só trabalhador social seja o gestor de caso para poder encaminhar as pessoas para os vários serviços. Como temos um médico de família, cada família devia ter um gestor social, está a ver, que compilava tudo sobre a programática e que enviava para as diversas especialidades como o médico de família nos encaminha. Vamos aos seminários, temos muitas conversas, vamos a todo o lado, as pessoas falam muito disto, mas depois não coloca, falar todos falamos quem é que dá este impulso para que seja implementado um modelo diferente e nós precisamos cada vez mais porque a nossa profissão cada vez mais é necessária, um psicólogo tem um gabinete para atender clientes, porque é que o assistente social não pode atender clientes? E só vai lá quem quer. (D14:AS22)

Reconhecendo problemas como a fome e as dificuldades relacionadas com a habitação, geradas pelo desemprego, as medidas tomadas não contribuíram para o bem-estar das famílias, verificando-se um agravamento na oferta de respostas e apoios sociais por via dos recursos limitados.

Isto leva a que nós enfrentemos essa resposta de uma forma inovadora, porque não estamos a responder aquele público em concreto. A mim faz-me sentido quebrar uma ideia tradicional, eu já tinha esta ideia há muito tempo e agora tenho-a vindo a reforçar, não me faz sentido estar a trabalhar para deficientes, para idosos, não me faz sentido, este grupo faz-nos sentido academicamente para fazermos estudos, na ação social nós temos que estar ajustados e preparados

para trabalhar com qualquer público, homem e mulher, obviamente sensíveis ao género, sensíveis à idade, sensíveis à condição económica, mas com sensibilidade. Para cada caso é um caso, cada vez mais para mim cada caso é um caso. (D5:AS13)

No fundo, o que eu acho que o Serviço Social poderia fazer era aquilo que eu acho que desde sempre devia ter feito, constituindo-se como um novo sistema da ação social em que tudo tem que estar articulado de uma maneira holística, são os recursos financeiros, são os recursos humanos das várias instituições, organizações presentes nos locais para de facto deste mix de diferentes interesses, diferentes experiências resultar uma estratégia política o mais abrangente possível neste sentido de poder facultar às pessoas uma melhor qualidade de vida. (D9:AS18)

De acordo com Aguilar e Ander-Egg (1994), o cumprimento dos objetivos de um programa de ação social, não é alcançado somente pela satisfação das necessidades sociais ou pela resolução dos problemas sociais de determinado grupo de pessoas, mas com a verificação de uma mudança estrutural na situação que originou a intervenção do programa, segundo a avaliação dos atores sociais envolvidos. A transversalidade do Serviço Social e o contacto com os vários atores e setores sociais, situa-o no campo das políticas sociais como elemento eficaz à proteção dos grupos mais vulneráveis e dos riscos sociais, numa ótica de coesão social, económica e de sustentabilidades das comunidades e dos territórios.

A análise do PES através do discurso dos assistentes sociais, enquanto programa no subsistema de ação social, remeteu para caracterização focada no emergencialismo e da ajuda social como programa de proteção social no domínio da ação social, o que se opõe a uma matriz de direitos e centrada na verdadeira autonomia.

Portanto, sai-se do campo do direito para o campo da ajuda social. A ajuda social é definida em termos do apoio pontual, do apoio de emergência da situação, não é o direito, é emergencial, é pontual, tem a ver com a filosofia deles, com a ideologia política. Aqui há um apoio pontual até a família se autonomizar e tem que ser por pouco tempo a ajuda que é para a família não ficar dependente. (D17:AS5)

O Estado define as políticas sociais para os cidadãos, orientadas por princípios de cidadania para resposta as necessidades, fins de satisfação e garantia dos direitos sociais. As políticas sociais são um referencial estratégico para a intervenção social no domínio teórico-metodológico e ético-político do Serviço Social. Os assistentes sociais definem o seu agir com suporte em valores, no quadro das suas funções e objetivos, suportado no conhecimento científico e competências técnicas, sustentadas por normas para responder aos desafios do

mundo global, em prol do desenvolvimento social e humano, reforçando o seu papel na reconfiguração social (Figura VI.6).

Figura VI.6 – Pilares de suporte aos programas de ação social à luz do Serviço Social



Fonte: Elaboração própria

Neste sentido identificamos quatro contributos do Serviço Social como suporte aos programas de ação social assentes, designadamente, em quadro pilares de atuação: i) reflexivo-interventivo; ii) sistémico-ecológico; iii) crítico-político; e iv) participativo-inclusivo. Estes pilares relacionam os vários tipos de envolvimento dos atores sociais à luz do quadro teórico, metodológico e ético do Serviço Social contemporâneo em diferentes níveis de um programa de ação social.

O pilar *reflexivo-interventivo* remete-nos para uma correlação suportada por uma matriz ética com base de uma ação consciente e crítica, que deve ser construída e reconstruída entre os vários atores sociais, potenciando e desenvolvendo capacidades e competências para a ação face a determinado fenómeno, problema social ou situação.

Tivemos um período e visão holística, foi um período de preparação para aquilo que agora vamos começar a implementar neste sentido, havendo poucos recursos financeiros, volto a dizer, foi um momento reflexivo sobre o trabalho que havia sido desenvolvido (...). Houve o olhar para e fazer

essa tal reflexão teórica que depois acabou por se materializar nos regulamentos, tudo isso resultado de um trabalho e de um diagnóstico. (...) Depois tendo sido feito o diagnóstico, foi depois para cada um desses territórios definida uma possível e futura intervenção, que nuns já se está a concretizar e que noutros estará. Portanto, eu acho que aqueles 4 anos em que os outros setores asfixiados que estavam, quer com os recursos financeiros ou quer com recursos humanos, para afetar às várias medidas que tivessem de implementar, aqui nós não deixámos de fazer um trabalho, que era o que já existia, mas refletindo e redimensionando reflexivamente. (D9:AS18)

O diagnóstico é um procedimento essencial quer como programação, quer na avaliação, permitindo sistematizar, relacionar, alisar e interpretar dados, que conduzam à compreensão de um problema ou fenómeno social, visando a ação e as suas finalidades. A ação (ou ações) enquadram-se ao nível de planos, programas, projetos, serviços ou atividades recorrendo a uma base estratégica de fundamentação teórica e prática.

O diagnóstico social é um processo de elaboração e sistematização de informação que implica conhecer e compreender os problemas e necessidades dentro de um determinado contexto, as suas causas e a evolução ao longo do tempo, assim como os factores condicionantes e de risco e as suas tendências previsíveis; permitindo uma discriminação dos mesmos consoante a sua importância, com vista ao estabelecimento de prioridades e estratégias de intervenção, de forma que se possa determinar de antemão o seu grau de viabilidade e eficácia, considerando tanto os meios disponíveis como as forças e actores sociais envolvidos nas mesmas. (Aguilar e Ander-Egg, 2007:27)

Torna-se imperativo para a reconfiguração das estratégias políticas e na análise da realidade social, apostando numa formação baseada nas alterações da sociedade e das mudanças sociais, económicas, tecnológicas e políticas, desafiando a profissão a investigar estas questões. Ferreira (2014:14) reforça que “la competencia crítica de los profesionales no sólo en dimensión operativa, sino también de creación, planificación y evaluación acompañada por una actitud de investigación que consiga ampliar las posibilidades de mayor igualdad, equidad y justicia social.” As competências técnicas e operativas aliadas a valores éticos e deontológicos abrem espaço para um campo teórico-conceitual e epistemológico que garante aos profissionais ferramentas para uma análise e interpretação rigorosa e validada face a questões sociais relevantes e inovadoras no campo da investigação do Serviço Social no quadro das políticas públicas e sociais.

El reconocimiento del campo del Trabajo Social como área científica influyó en la validación de los proyectos científicos en las áreas de Trabajo Social” (...) “con influencia positiva y directa en

los profesionales, así como también en las entidades empleadoras y en las entidades promotoras de políticas sociales (Ferreira, 2014:184).

Esta consciência leva-nos a uma ação que necessita de ter um sentido no seu agir, ou seja, é necessário ter uma finalidade que oriente as ações. Um pensamento crítico e reflexivo que analise as dinâmicas sociais globais é o que permite desenvolver uma relação entre o pensamento e a ação.

O pilar *sistémico-ecológico* dos programas de ação social visa a adoção de modelos sustentáveis, considerando o crescimento e desenvolvimento social, económico, cultural e territorial a um nível global, local e setorial. Sistémico porque considera o todo social, ou seja, todos os sistemas e subsistemas para compreender a totalidade de um fenómeno/situação/problema e ecológico porque relaciona os intercâmbios do meio e as interações entre os sistemas e subsistemas.

De acordo com Bronfenbrenner (1996) podemos considerar estes intercâmbios e interações a vários níveis: i) macrossistema, que consiste numa escala que envolver vários ambientes que possam ser diferenciados e abrangentes como, por exemplo, considerar os vários contextos sociais e classes, ou padrões políticos ou sistemas de proteção social nomeadamente entre diferentes territórios ou culturas; ii) exossistema em que outros sistemas aos quais a pessoa pode não interagir estar diretamente ligada influenciam a sua vida, como por exemplo, os pensionistas e o mercado de trabalho, ou os serviços sociais, ou dinâmicas de familiares e vizinhança. iii) mesossistema que abrange uma série de microssistemas que constroem redes de intercâmbio e interação em que o indivíduo se enquadra, por exemplo, uma pessoa em situação de desemprego, a sua família, as entidades de apoio ao emprego, os programas de ação social, etc, havendo uma participação ativa e envolvimento das pessoas em determinados ambientes ou a sua pertença; e iv) microssistemas em que há uma relação direta entre a ação da pessoa que se relaciona diretamente na tarefa como, por exemplo, a relação e interação de uma pessoa em situação de carência socioeconómica junto de um assistente social de determinada entidade.

Uma visão sistémica e ecológica implica uma relação de redes sociais que promovam a criação de programas sociais ao nível temporal, territorial e setorial, conseguindo intervir em vários contextos.

O trabalho em rede é essencial, nós que somos o profissional por excelência que trabalha e que deveria trabalhar em redes, ter através da partilha e da experiência com outras instituições quer do terceiro setor ou público ou privadas seja o que for em qualquer área ganhamos o conhecimento do terreno, podemos propor outras áreas de intervenção, mas fazer muito a ponte (D13:AS21)

Olhar para a realidade de modo abrangente e com relevo nas necessidades, nos problemas e nos riscos sociais inerentes ao processo de globalização, possibilitam reforçar uma ação social precoce e preventiva, alargando o envolvimento de diferentes atores e equilibrando os seus diferentes poderes. Belchior Rocha (2018) alerta que as sociedades industriais e capitalistas tipicamente apresentam problemáticas associadas ao crescimento económico, desigualdades sociais, de qualidade de vida, entre outras, para as quais não têm sido considerados os processos sistémicos, nem uma visão sustentada num modelo eco-social que abranja a universalidade, a ação e a integração como conceitos basilares. Estes conceitos relacionam-se diretamente com a questão dos valores e princípios éticos, com a intervenção e as metas e objetivos do Serviço Social.

O pilar *crítico-político*, remete para que os poderes dos atores sociais sejam harmonizados por práticas de cooperação entre os atores sociais como suporte à elaboração, operacionalização e avaliação dos programas de ação social. Aqui importa destacar como o diálogo político deve ser um diálogo social aberto entre os governos e as populações.

O Serviço Social só podia ter dado um reforço positivo através de instâncias que pudessem estar par a par do diálogo social. (...) Porque só através de instâncias que pudessem estar em paridade com as instâncias que são consultadas para as políticas que têm assento ou influencia no parlamento, nos partidos, ou nos governos. As decisões de políticas sociais são decisões governamentais, não são decisões administrativas de todo. A decisão é sempre governamental, é sempre política e às vezes além de ser política é partidária. Portanto, eu até posso dar o parecer mais a favor ou a desfavor, porem a decisão é sempre do governo. (D18:AS6)

O saber e a procura de saber conduzem à dimensão crítica da profissão sobre os fenómenos políticos, num sentido social de respeito pela dignidade humana. Assim, o enfoque nos contextos políticos, económicos e organizacionais localizam-se como foco de atenção do posicionamento do Serviço Social na estrutura do Estados como promotores de bem-estar social. O assistente social assume um papel de mediador entre o Estado e as pessoas na atenção aos seus problemas, atuando no quadro das políticas públicas e sociais. (Adams, 2002)

The personal and political dimensions of poverty and social security are inescapable and generate difficult choices for professionals making decisions about how best to respond to poor people. Social workers operate at the sharp end of such dilemmas, questions and debates about the realities that poor people face, every time they engage with individuals and families in poverty. (Adams, 2002:39)

Através do envolvimento político fomentam-se modelos socialmente integrados assentes na justiça social e na equidade como mecanismos de acesso aos direitos sociais e combate às desigualdades. Uma consciência e ação política cria sociedades mais coesas, proporcionando uma melhoria do bem-estar e das condições de vida, por via da capacitação para a participação democrática e reforço as relações sociais dos seus membros.

Fazer valer os nossos valores e princípios do humanismo, e do respeito pela diferença, eu tenho uma frase que muitas vezes utilizo em contextos de Serviço Social que é “Ser assistente social é não ter qualquer tipo de preconceito para com qualquer ser humano” e esta frase identifica-nos aqui que nós não podemos ter estigmas, não podemos ter estereótipos, não podemos ter nada disso, mas para isso nós temos que ter tempo para refletir, para estudar, parar, analisar os relatórios que estão feitos pela academia, temos que fazer uma ponte maior entre a academia e a prática, temos que exigir maiores condições de trabalho, temos que mostrar que somos formados para a promoção e não para a assistência. (D12:AS20)

Os Direitos Humanos e a justiça social são elementos fundamentais para o Serviço Social e devem reger o núcleo da construção de modelos de assistência social e quais as suas metas em prol do bem-estar e do desenvolvimento humano. O Serviço Social deve destacar-se por uma prática competente e informada que promova os direitos sociais numa lógica de capacitação, participação e cidadania recorrendo não só às suas ferramentas e instrumentos teórico-práticas como pela aposta na investigação e produção de conhecimento científico.

La deontología profesional de los trabajadores sociales se apoya en los valores humanistas centrados en la persona, en el reconocimiento y el respeto de su dignidad y del lugar que le corresponde ocupar en la sociedad en que se vive. El sentido de la acción social es, actualmente, una pregunta crucial. (Robertis, 2003:181)

A história do Serviço Social demonstra através das suas figuras pioneiras como o seu grande interesse focava nas pessoas e nas relações como via para a mudança social, privilegiando uma “abordagem centra na pessoa ou pelas abordagens humanísticas” (Pena, 2013). A ética visa promover o bem-estar Humano, e com base nos Direitos Humanos criar uma consciência crítica da sociedade que permite desenvolver mudanças estruturais regendo-se pela ordem humana, o que nos leva a considerar as consequências dos fenómenos alvo de mudança.

O pilar *participativo-inclusivo* sustenta-se na mobilização e motivação dos atores sociais para o desenvolvimento de uma consciência crítica, reconhecendo as suas

potencialidades como elementos ativos nos processos de coesão e integração social, visando o desenvolvimento humano e a igualdade de oportunidades.

Tem de ser feita a reconstrução do novo sistema de ação em que de facto estamos num novo campo performativo e que de facto temos de ser capazes de integrar visões tão diferentes quanto a dos técnicos, quanto as das populações, quanto a dos políticos, para sermos de facto capazes de alicerçar o Serviço Social em bases que têm que ser cada vez mais pluralistas, aparentemente divergentes, mas aí é que entra o sabermos ouvir, o sabermos mediar, nunca ultrapassando as barreiras de “o meu papel de técnico é aqui, e a partir daqui é o papel das pessoas, das populações”. (D9:AS18)

A participação confere pluralismo ao diálogo social e uma coresponsabilização nas tomadas de decisão, permitindo que os programas de ação social valorizem o capital humano e social. Conseguimos identificar três grandes grupos de agentes participativos:

- Políticos – aqueles que têm o poder de decisão final sobre os programas de ação social, bem como sobre as decisões estratégicas ao nível dos modelos de proteção social.
- Técnicos – aqueles que aplicam os instrumentos políticos, seguem procedimentos e aplicação numa lógica racional os dispositivos legais. Podem também ser os avaliadores dos programas de ação social antes, durante e depois da sua operacionalização, podendo ter maior poder de decisão ou de execução metodológica.
- Beneficiários – aqueles que beneficiam dos programas de ação social e dos seus efeitos diretos (ou indiretos) e cujos resultados são dirigidos às suas necessidades e problemas sociais.

Os assistentes sociais possuem acesso privilegiado e proximidade com as pessoas, comunidades e instituições, em diferentes territórios, conhecendo várias realidades e contextos socioculturais diversificados que lhes permite estabelecer uma multiplicidade de relações. Assim, o contacto mediador entre políticos, outros técnicos e beneficiários é uma mais valia para a promoção de um processo verdadeiramente participativo e inclusivo. A perspetiva das populações é um contributo pouco valorizado na decisão e elaboração de programas de ação social. Identificámos alguns modelos de participação cidadã nos testemunhos dos assistentes sociais entrevistados, mas que estes consideraram não se pautarem, ainda, numa participação plena, pois é condicionada e balizada à priori por orientações políticas previamente definidas. Vieira (2017) reforça esta ideia afirmando que:

A construção de uma sociedade mais justa, de desenvolvimento integrado e sustentável, requer um novo paradigma para a proteção e a intervenção sociais, capaz de co-responsabilizar todos os actores sociais e os implicar num novo projecto societário, tanto no âmbito local, como global. (Vieira, 2017:150)

Também não devemos deixar esquecida a necessidade de uma maior visibilidade dos assistentes sociais como forma de participação ativa no cumprimento da sua profissão. A promoção junto da opinião pública serve de mecanismo de reforço para exercício de pressão política, permitindo exercer alguma influência sobre medidas que os profissionais, de forma crítica, analiticamente verificam que atentam aos princípios da justiça social e da dignidade humana e que violem os Direitos Humanos.

Figura VI.7 – Relação entre os pilares de suporte aos programas de ação social



Fonte: Elaboração própria

De acordo com os resultados da investigação procurámos elaborar uma guia de suporte aos programas de ação social em contextos de crise e austeridade. Esta é uma matriz que

consiste numa proposta de indicadores que podem ser flexíveis aos diferentes setores e territórios e às escalas de operacionalização dos programas de ação social, sustentadas no quadro do Serviço Social.⁹⁹ A utilização de indicadores quantitativos e qualitativos permite analisar os programas com maior profundidade e obter dados reais com recurso.

Para Ander-Egg e Aguilar (1994) programar e avaliar são conceitos a distinguir. O primeiro refere-se a introduzir organização e racionalidade na ação perante determinadas metas e objetivos, enquanto o segundo é uma forma de verificar essa racionalidade, medindo o cumprimento dos objetivos e metas previamente estabelecidos. Nos programas de ação social a integração de indicadores deve ter este duplo cuidado de programar e avaliar. Os indicadores que sistematizamos como proposta remetem para uma fase de programação e planeamento de um programa de ação social, pela avaliação diagnóstica inicial de estudo, conceção e desenho do programa (Figura VI.7).

Simultaneamente propomos indicadores que procuram avaliar também o seu processo de operacionalização. Após um longo período do decurso de um programa, ou do seu fim, a avaliação de resultados e dos impactos dos programas, bem como a avaliação da eficiência ou da rentabilidade económica são fundamentais para a análise do desenvolvimento social.¹⁰⁰

Desta forma, procuramos que os programas de ação social em períodos de austeridade, que se verificaram entre 2010 e 2014 como assistencialistas, de controlo social e punição dos beneficiários, passem a integrar um modelo de proteção social verdadeiramente inclusivo.

A proposta de uma matriz para a reconfiguração destes programas deve apostar no reconhecimento do capital humano e social como recursos a aliar ao saber técnico-científico do Serviço Social. Também é relevante salientar que os contributos de uma ação concertada e de cooperação com outras áreas das ciências sociais humanas permitirá um verdadeiro trabalho interdisciplinar. Assim, visa-se a construção de programas e respostas sociais mais robustas e eficazes nas suas várias dimensões, garantindo o bem-estar social e a afirmação dos direitos de cidadania. Uma ação pautada pela participação ético-política do Serviço Social junto dos atores sociais é um reforço positivo no campo das políticas sociais, nomeadamente face aos modelos de proteção social, contribuindo para a melhoria da eficácia dos seus programas.

⁹⁹ Ver anexo 9.

¹⁰⁰ Também existem indicadores económicos nos programas de ação social, nomeadamente de custo-eficácia, custo-utilidade e custo-benefício (Ander-Egg e Aguilar, 1994), mas cujas dimensões não foram identificadas pelos assistentes sociais entrevistados no quadro do Serviço Social.

CONCLUSÕES

A crise económica e financeira de 2008 manifestou impactos em Estados-membros, nomeadamente em Portugal, que no domínio social geraram transformações que pudemos constatar ao longo da investigação, nomeadamente por via dos efeitos da austeridade. As estratégias nacionais no domínio da proteção social remetem-nos para a reflexão da influência do Modelo Social Europeu nas políticas para o bem-estar e garantia dos direitos sociais. Conforme temos referido ao longo desta análise, a crise económica e financeira trouxe repercussões diretas à dimensão social da sociedade portuguesa, nomeadamente nas suas formas de proteção social. O fenómeno da crise provocou alterações não só nas medidas nacionais, mas também nas próprias tendências de políticas europeias. (Bontout e Lokajickova, 2013, OCDE 2014). Consequentemente, o Sistema de Segurança Social Português, num quadro de políticas de austeridade adotadas desde 2010 e numa lógica de contenção da despesa para equilíbrio das contas públicas, sofreu uma reforma em várias medidas de proteção social. Estas colocam em risco as linhas de combate à pobreza e exclusão social, de correção das desigualdades acentuadas e ameaçam a estabilidade dos direitos sociais (Hespanha, Ferreira e Pacheco, 2013; Mendes e Albuquerque 2014).

A existência de vários modelos de bem-estar social de acordo com as características de proteção social de determinados países fundem-se em princípios de justiça social, coesão económica, social e territorial à escala da União Europeia. A categorização dos modelos de bem-estar social apresentam-se como um vasto campo para a análise da política social europeia e do Serviço Social, distinguindo diferentes níveis de proteção social. A melhoria das condições de vida e da esperança de vida originaram novas necessidades sociais para as quais surgiram novos riscos. Importa por isso correlacionar as económicas nacionais e europeia, nomeadamente no reforço do mercado de trabalho, pois os cortes sociais conduziram a uma redução das oportunidades de emprego, educação e saúde. (Ferrera, Hemerijck, e Rhodes, 2000).

A Europa, no contexto da individualidade de cada Estado-membro, apresenta um modelo coletivo baseado em princípios e valores de solidariedade e inclusão para uma estratégia harmoniosa de orientações em matéria de proteção social. Contextualizar as dimensões políticas e sociais do sistema de proteção social em Portugal, no quadro do Modelo Social Europeu, e caracterizar modelos de proteção social na sociedade portuguesa implementados no período entre 2008 e 2014 permitiu-nos compreender se o sistema de proteção social dos Estados-

membros, nomeadamente Portugal, se estruturou com base no Modelo Social Europeu, ajustando e promovendo estratégias políticas para o bem-estar e garantia dos direitos sociais.

Na União Europeia, a Estratégia Europa 2020, tem procurado ao longo dos anos desenvolver estratégias que promovam um crescimento inclusivo, reduzindo o número de pessoas em situação de pobreza ou em risco de exclusão social. A promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e uma adequada proteção social, são caminhos para o objetivo comum da União Europeia e dos Estados-Membros no combate à pobreza e exclusão social. Neste sentido, o Método de Coordenação Aberta (MAC) procurou numa dimensão social analisar indicadores que permitam avaliar as situações de pobreza e exclusão social, propondo a inclusão social, nomeadamente através da promoção do emprego.

Para construirmos um futuro sustentável, devemos, no entanto, ultrapassar uma mera visão de curto prazo. A Europa tem de regressar ao bom caminho e manter o rumo. É este justamente o objectivo da estratégia Europa 2020: criar mais emprego e assegurar melhores condições de vida. Esta estratégia demonstra a capacidade da Europa para gerar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, para encontrar os meios para criar novos postos de trabalho e para propor um rumo claro às nossas sociedades. (Comissão Europeia, 2010:2)

A modernização e inovação social do Modelo Social Europeu, embora não formalmente alterados enquanto compromissos, manifestaram-se abalados durante a crise internacional de 2008, nomeadamente nos domínios do crescimento económico e desenvolvimento social, emprego e combate à pobreza e exclusão social, mas também no domínio da saúde e educação. Os indicadores sociais no âmbito da Estratégia Europa 2020 revelam-nos que no período de crise e austeridade as metas europeias não progrediram de acordo com os objetivos estabelecidos. O impacto das políticas públicas de austeridade reflete uma precarização social com preocupantes consequências nas vidas das sociedades europeias e de outros continentes. Os exemplos mais críticos no contexto europeu destacam Espanha, Grécia, Portugal Itália e Irlanda, colocando em risco a garantia dos Direitos Humanos e de cidadania. (Martínez-Román e Domenech-López, 2014).

Em Portugal, uma das razões apontadas para que os objetivos da estratégia ficassem comprometidos, relacionou-se com as opções políticas dos Governos entre 2008 e 2014, em particular a partir de 2010. O que os dados nos demonstram é que foi priorizado um modelo de rigidez orçamental com um maior foco no corte da despesa em campos de proteção social, visando a estabilidade económica do país por essa via. Assim, o bem-estar e a garantia dos direitos sociais que se encontravam em desenvolvimento desde os anos 90, sentiram a pressão

do fenómeno financeiro, económico, social e político que a crise imprimiu na Europa, regredindo e diminuindo as condições de vida socioeconómicas.

A crise pressionou a União Europeia e o Modelo Social Europeu para reformas que mexeram com o sistema de proteção social, não formalmente, mas na eficácia das suas reformas. O caso português demonstra que a nova realidade que surgiu dos impactos da austeridade revela uma maior diminuição dos benefícios e apoios no campo dos direitos sociais, comparativamente ao setor financeiro. Foi implementado um sistema de proteção social mais focado na dimensão de apoios em situações extremas, do que numa vertente de prevenção das necessidades e dos problemas sociais, numa ótica de sustentabilidade do modelo. Se por um lado estas decisões procuraram colmatar os efeitos imediatos da crise e da austeridade, por outro lado a médio e longo prazo remetem para um retrocesso do desenvolvimento social alcançado.

Uma nova realidade europeia gerou limitações à evolução do modelo que se submeteu às pressões da globalização e dos efeitos decorrentes da crise. Ou seja, a liberdade, democracia, igualdade e solidariedade consensuais entre os diferentes tipos de modelos de política social da Europa que suportam um Modelo Social Europeu (Ferrera, Hemerijck e Rhodes, 2000; Silva 2002; Sapir 2006) registou alertas preocupantes ao nível da proteção social, como o combate à pobreza e exclusão social, redução do desemprego e redução das desigualdades e garantia dos direitos sociais e de cidadania. As desigualdades permaneceram elevadas, tornando “o problema principal com que nos defrontamos seja não apenas a sustentabilidade financeira do sistema, mas em paralelo, a própria adequação dos níveis de proteção social no futuro” (Silva e Pereira, 2015:20).

A promoção de medidas e programas de ação social implica uma contínua capacidade de resiliência e inovação para os modelos de bem-estar europeus através da construção de um mercado de trabalho aberto, direitos, igualdade de oportunidades, saúde pública, condições de trabalho, diálogo social, inclusão social, entre outros. Esta é uma dimensão social da Europa que deu origem a programas de ação social complementares para a garantia de mínimos sociais, que procuravam aliviar a pressão nos sistemas de proteção social, através de recomendações.

Traditional welfare state policies were touched only marginally and the recommendations of the Commission on the convergence of social protection aims and the guarantee of minimum benefit levels did not have the legally binding status of the directives (Taylor-Gooby, 2004:185).

Os sistemas de proteção e bem-estar social tanto em Portugal, como nos restantes países da Europa do Sul, sofreram alterações emergentes de uma corrente neoliberal que se afirmou

em modelo de austeridade como forma política de responder à crise financeira e económica de 2008 (Ferreira, 2014). De acordo com a nossa sistematização podemos distinguir dois marcos nas opções políticas no contexto crise. Verificamos que no período em estudo (2008 a 2014), a Europa alterou as suas orientações e estratégias com domínio da resposta à crise: Primeiramente reconheceu a possibilidade de aumento do défice face ao investimento no domínio da economia, nomeadamente na proteção ao emprego. Porém, a preocupação com a estabilidade dos mercados financeiros remeteu para a criação de mecanismos de assistência e supervisão financeira sob tutela externa que criaram condicionantes às políticas de cada Estado-Membro.

O contexto de crise foi um sinal de arranque para vincular o conceito de necessidades como marca na imposição de um modelo de austeridade, sobreposto aos direitos sociais de cidadania pela defesa do mercado e a aposta numa política de mínimos sociais. Carmo (2014) considera que os programas de austeridade internacionais retratam a corrente neoliberal como “projeto político” que visa reconfigurar as funções do Estado tornando-o protetor do mercado, o que se opõe aos objetivos do Estado de Bem-estar e do compromisso com os seus princípios políticos. Neste contexto, podemos dizer que este Estado social, universal e solidário, ao contrário das formulações assistencialistas, estas sim soluções de compromisso com a hegemonia do mercado, constrói verdadeiros espaços de atividades não capitalistas nos setores mais sensíveis da vida em sociedade (Barata, 2014:36). O período de crise financeira e económica, não se tratou apenas de uma questão de dívida soberana, mas também do empobrecimento do país e da própria estrutura do Modelo Social.

Os indicadores analisados, entre 2008 e 2014 em Portugal, demonstraram que os seus efeitos não exclusivamente uma preocupação económica, mas também uma situação com forte impacto na dimensão social, com especial intensidade ao longo da vigência do PAEF a situação económica e social dos indivíduos e famílias agravou-se. Deste modo, as situações de vulnerabilidade financeira e económica das famílias, não estão apenas relacionadas com os rendimentos, mas também com a falta de acesso a recursos essenciais ao seu bem-estar.

No que se refere à área da investigação, procurámos compreender se as políticas públicas e sociais em contexto de crise económica e financeira orientaram a intervenção do Serviço Social respeitando os seus princípios e fundamentos que visam o desenvolvimento social e os Direitos Humanos. O conhecimento dos fundamentos e dos princípios éticos do Serviço Social contribuíram para a evolução da profissão, sendo a capacidade crítica e reflexiva na relação teoria-prática uma característica do Serviço Social enquanto profissão de intervenção e

simultaneamente disciplina que produz ciência. Quando se abordaram as questões éticas relacionadas com os fundamentos e princípios do Serviço Social, pudemos estabelecer argumentos que corroboram as políticas interpessoais ao nível humano, bem como as políticas da democracia e da igualdade.

Los profesionales de cada ramo tal vez tengan la responsabilidad de realizar estudios y previsiones para demostrar la conveniencia de las mejores políticas, en nuestro caso, de Servicios Social en favor de los derechos sociales de la ciudadanía y, por tanto, en la necesaria legitimación del sistema (Vega, 2014:99)

Os resultados obtidos remetem-nos para evidência de que os modelos de proteção social em Portugal não foram definidos pelo saber teórico e científico do Serviço Social, mas em função dos programas de governo com influência de uma orientação não diretiva da União Europeia. Tendo presente que o Serviço Social tem nos Direitos Humanos como princípio fundamental a par da justiça social reforça-se o potencial do seu contributo na dimensão política, visando coesão social especialmente num contexto socialmente delicado como o de crise e austeridade. Os dados revelam que se por um lado a operacionalização da profissão procurou dar resposta aos problemas emergentes e urgentes resultantes da crise e da austeridade, a participação e o envolvimento político dos assistentes sociais foi pouco explorado.

Daqui surgem grandes desafios devido à limitação de recursos que conduziram, muitas vezes, a formas de assistencialismo, colocando barreiras à promoção da cidadania e gerando custo económicos maiores (Vega, 2014). Em contexto de crise económica e financeira o Serviço Social promoveu modelos de proteção social no quadro dos seus fundamentos e princípios éticos na garantia dos direitos de bem-estar e cidadania numa dimensão técnica-operativa mas com limitações identificadas no âmbito das suas dimensões teórico-metodológica e ético-política. Assim, validamos a nossa proposta em criar indicadores de matriz teórica, ética e científica em Serviço Social que incorporem o modelo de proteção social em tempos de austeridade, procurando contribuir para reestruturação dos processos de bem-estar que envolvem abordagens globais, compostas por mudanças económicas e sociais, marcados por processos políticos e culturais (Clarke, 2002).

Os fatores perversos da crise e da austeridade na vida dos indivíduos refletem riscos que se multiplicam quando são implementadas medidas de austeridade que não garantem a proteção social necessária e que por isso podem resultar num aumento da pobreza (Truell 2012). Neste sentido, independentemente do contexto financeiro, económico, político e social do país, a competência dos assistentes sociais impele uma intervenção prática e uma produção científica

centrada na valorização humana, na equidade e na justiça social (Amaro e Branco 2011, Ferreira, 2014). Esta situação chama o Serviço Social a atuar numa lógica orientada pela sua matriz teórico-metodológica e ético-política, pautando-se por uma intervenção que responda às novas necessidades sociais e promotora de cidadania social em consonância com os diversos atores promotores de bem-estar e proteção social.

Actors of social policy may be governmental organizations, statutory organizations that have a governmental role in enforcing concerned legislation, such as anti-discrimination legislation and in delivering public services, NGOs, and the private sector. These actors may act on their own or as collaborators (Kwow, 2013:99).

A análise das medidas de proteção social procurou contribuir para uma matriz de suporte aos decisores políticos, assistentes sociais e sociedade em geral, contribuindo para o quadro teórico, metodológico e ético do Serviço Social, bem como apoio na tomada de decisão política, procurando garantir o bem-estar social e a efetivação dos direitos sociais. Os beneficiários finais do subsistema de ação social são os utentes das respostas ou programas sociais (Joaquim, 2015). Partindo desta premissa, que orientou a pertinência do campo empírico, constitui-se como uma tarefa complexa e que nos remeteu para uma comparação entre indicadores de várias naturezas e fontes de informação heterogéneas.

Neste sentido a análise do sistema de proteção social em Portugal deve, para lá de seguir uma linha longitudinal que enquadre o seu contexto histórico, procurou avaliar o(s) seu(s) modelo(s). Numa época de crise e austeridade em que se questiona a própria sustentabilidade do Sistema de Segurança Social Português (Varela, 2013) é cada vez mais pertinente informar os cidadãos e desconstruir mitos falaciosos (Silva e Pereira, 2015), centrando a sua atuação no combate às assimetrias e desigualdades sociais na proteção social através de um modelo de bem-estar e de direitos sociais.

Verificamos que Portugal, entre 2008 e 2014 enfrentou uma crise financeira e económica, alargada à esfera política e social. A amplitude dos efeitos da crise levou ao agravamento dos problemas sociais, como o aumento da pobreza e do desemprego, assim como um aumento das desigualdades sociais. A comparação entre indicadores de várias naturezas e fontes de informação permitiu sistematizar as medidas e estratégias adotadas por estratégias políticas de acordo com os Programas de Governo. Segundo o XIX PG (2011-2014), Portugal enfrentou em 2011 uma crise social que conduziu a um agravamento dos problemas sociais, como a pobreza e o desemprego, e um aumento das desigualdades sociais. As suas orientações estratégicas mencionam que os mais desfavorecidos não podem ver diminuídos os seus níveis

de proteção social, mas que esta proteção não poderá implicar um esforço financeiro adicional ao Estado, referindo as suas preocupações com a sustentabilidade do sistema de segurança social.

O reforço do envolvimento de outros atores sociais, nomeadamente da Sociedade Civil, permitiria criar transparência normativa e reduzir a intervenção direta do Estado conforme o Programa. A finalidade do PES seria responder às carências sociais mais graves criando um modelo de inovação social, que apostasse na capacitação e promoção pessoais e coletivas. Procurava-se uma mudança do paradigma para respostas e serviços de proximidade, evitando a duplicação de respostas e a falta de eficácia na prestação de apoios sociais, com qualidade e segurança sem aumentar órgãos ou estruturas.

Paralelamente, os programas no âmbito do subsistema ação social incidiram também em aspetos intimamente ligados ao subsistema de proteção familiar e ao subsistema de solidariedade. Daqui se destaca que, mesmo antes da implementação do PAEF em 2011, já tinham sido realizadas alterações através de um conjunto de medidas de consolidação orçamental, harmonizando os critérios de acesso às prestações sociais não contributivas, expandindo a verificação da condição de rendimentos e reforçando o controlo à fraude. O Complemento Solidário para Idosos (CSI) já incluía condições de acesso mais rigorosas que se generalizaram às restantes prestações não contributivas dos subsistemas de solidariedade e proteção familiar, como: o Rendimento Social de Inserção (RSI), o Subsídio Social de Desemprego (SDD), o Abono de Família (AF), entre outras prestações.

A proteção social em tempos de crise e austeridade é um tema central para a discussão do Serviço Social, sendo necessário o seu contributo na exploração de uma análise científica e de uma reconfiguração dos modelos vigentes (Spolander et al. 2014). Os fatores perversos da crise na vida dos indivíduos refletem riscos que se multiplicam quando são implementadas medidas de austeridade que não garantem a proteção social necessária e, que por isso, podem resultar num aumento da pobreza (Truell 2012). Neste sentido, independentemente do contexto financeiro, económico, político e social do país, a competência dos assistentes sociais impele uma intervenção prática e uma produção científica centrada na valorização humana, na equidade e na justiça social (Amaro e Branco 2011, Ferreira, 2014). Esta situação chama o Serviço Social a atuar numa lógica orientada pelos seus princípios éticos, pautando-se por uma intervenção que responda às novas necessidades sociais e que seja promotora de cidadania social.

Considerando todo o trabalho de pesquisa desenvolvido apresentamos as respostas que conseguimos apurar no quadro das questões de investigação formuladas. Relativamente ao primeiro questionamento sobre se o sistema de proteção social dos Estados-membros, nomeadamente Portugal, se estruturou com base no Modelo Social Europeu ajustando e promovendo estratégias políticas para o bem-estar e garantia dos direitos sociais, concluímos que: i) o sistema de proteção social português, enquanto Estado-membro da União Europeia, seguiu uma estratégia política marcada por influências externas; ii) nos primeiros anos da crise, as medidas de proteção social sugeridas pela Europa ajustavam-se aos princípios do Modelo Social Europeu; iii) com o agravamento da crise noutros países da Zona Euro, como a Grécia, a Europa alterou o seu posicionamento; iv) embora o Modelo Social Europeu e os seus objetivos de coesão social, económica e territorial se mantenham firmes no discurso político, as medidas implementadas não visaram o alcance das suas intenções; e v) as estratégias políticas durante o período de austeridade privilegiaram o equilíbrio dos mercados financeiros internacionais e não o verdadeiramente o bem-estar e os direitos sociais.

Quanto à questão referente aos modelos de proteção social em Portugal e se estes foram definidos em função dos programas de governo ou das diretivas comunitárias da União Europeia ou, ainda, pelo saber teórico e científico do Serviço Social compreendemos que: i) quanto às estratégias de proteção social, conforme referimos, apresentam-se marcadas por uma influência europeia, resultante das dinâmicas internacionais; ii) os Estados-membros são livres de adotar medidas no quadro das políticas europeias, o que responsabiliza cada Governo pelas linhas do seu programa. Em Portugal, assistimos claramente que as opções entre 2008 e 2014 foram definidas pelos governos em funções; iii) embora ideologicamente os partidos tenham uma matriz diferente, tanto o Partido Socialista entre 2010 e 2011, como a coligação do Partido Social Democrata com o Partido Popular, durante o PAEF, apresentaram medidas de controlo orçamental com cortes da despesa em proteção social; iv) durante o período de assistência externa, salientamos que as medidas de redução de apoios sociais não se encontravam inscritas no memorando inicial, nem nas suas sucessivas revisões, sendo uma opção puramente atribuída ao governo português; e v) o Serviço Social não contribuiu para os modelos de proteção quanto à sua conceptualização estratégica de medidas políticas, mas procurou operacionalizá-las salvaguardando os direitos sociais dos cidadãos. A operacionalização da austeridade na sociedade portuguesa opôs-se veemente aos princípios e valores do Serviço Social.

A terceira questão sobre as políticas públicas e sociais em contexto de crise financeira e económica e a sua orientação na intervenção do Serviço Social, respeitando os seus princípios

e fundamentos conduziram-nos às seguintes reflexões: i) as políticas públicas e sociais durante a crise financeira e económica começaram por apresentar uma preocupação social que não prevaleceu enquanto estratégia de governo; ii) o Serviço Social foi orientado por políticas de proteção social que reduziram os recursos disponíveis para uma intervenção social emancipatória; iii) existiu uma tentativa dos assistentes sociais no campo operacional em procurar superar as limitações impostas por um modelo político redutor da melhoria das condições de vida; vi) registaram-se dificuldades na garantia de acesso aos apoios sociais, nomeadamente às prestações sociofamiliares e apoios financeiros no domínio da ação social; e v) a intervenção do Serviço Social lutou por se manter ancorada aos seus princípios e fundamentos no contexto de um modelo político neoliberal, como aquele que se viveu entre 2011 e 2014.

Por último, apresentamos as nossas conclusões sobre se em contexto de crise económica e financeira o Serviço Social promoveu modelos de proteção social no quadro dos seus fundamentos e princípios éticos na garantia dos direitos e cidadania de bem-estar social, determinando que: i) ao Serviço Social cabe a missão de garantir que as pessoas acedam aos direitos perante as falhas dos sistemas financeiros, económicos ou políticos protegendo-as da exposição aos riscos sociais; ii) mesmo em contextos mais adversos, o Serviço Social deve sustentar-se na sua matriz teórica, metodológica e ética, promovendo o bem-estar social por via do acesso a direitos sociais de cidadania; iii) durante o período de crise e austeridade a atuação do Serviço Social centrou-se na operacionalização de modelos de proteção social e não numa promoção de acordo com os seus fundamentos e princípios; iv) a dificuldade dos assistentes sociais em assumirem um papel político ativo contribuiu para que a colaboração do Serviço Social fosse redutora na reivindicação de modelos mais sociais e humanamente dignos; e v) a necessidade do Serviço Social apostar uma intervenção centrada na definição de projetos e programas de ação social em consonância com a sua matriz teórica, metodológica e ético-política.

Por conseguinte, com esta tese sugerimos que as políticas sociais e os programas de ação social devem ser reforçados por estratégias de intervenção que combatam os riscos socioeconómicos das sociedades em crise, nomeadamente as situações de pobreza e exclusão social, bem como a promoção de um modelo de proteção social que corresponda aos valores do Modelo Social Europeu.

Entendemos que a proteção social e as políticas sociais devem ser encaradas num sentido amplo que, para lá da redistribuição de rendimentos, vise também uma integração social

plena dos seus cidadãos e a promoção de bem-estar social realizada pela melhoria de condições de vida e garantia dos direitos sociais.

Em tempos de crise e austeridade consideramos que o Serviço Social se encontra numa encruzilhada que nos remete para um duplo sentido: Por um lado garantir a sua ação profissional cumprindo com os seus valores e princípios éticos e por outro manifestando a sua posição perante os problemas sociais e as políticas vigentes.

Esta investigação levou-nos a refletir criticamente sobre algumas perspetivas futuras de intervenção e investigação em Serviço Social que propomos serem debatidas futuramente em espaços académicos e institucionais.

Quanto à intervenção dos assistentes sociais, recomendamos que haja um maior envolvimento político com uma dimensão reflexiva e crítica que suporte a sua intervenção. A intervenção do assistente social é redutora quando sustentada no atendimento e acompanhamento individual ou em projetos e contextos comunitários, se não assumir um papel publicamente mais ativo e promotor de participação social com e entre os atores sociais. Assim, deve haver uma maior aproximação não só às populações, que verificámos ter existido durante o período de austeridade, mas também junto dos decisores políticos e órgãos de comunicação social que possam dar maior visibilidade ao saber do Serviço Social. A atualização de competências e a supervisão são duas práticas que devem ser preocupação dos assistentes sociais ao longo do exercício da profissão e que foram também apontadas como ausentes, mas necessárias.

Não obstante, os membros da comunidade académica, investigadores e docentes em Serviço Social devem contemplar a valorização destas dimensões na formação de futuros assistentes sociais e colaborar ativamente com os assistentes sociais nas suas práticas de intervenção. A sua mobilização junto dos decisores políticos e órgãos de comunicação permite que o conhecimento do Serviço Social seja visível à sociedade em geral e que traga os assistentes sociais para o centro dos atores com influência política por via do seu saber e experiência. Em períodos de crise e/ou de austeridade, verificamos que o potencial do Serviço Social pode ser uma mais valia para a gestão da proteção social e do(s) seu(s) modelo(s).

No que se refere às perspetivas de investigação futuras, a continuidade desta investigação remete-nos também para a aplicação da matriz proposta junto dos diferentes atores sociais, de forma a poder validar a sua exequibilidade. Para o efeito seria necessário reunir especialistas, políticos, entidades, equipas e profissionais no âmbito da ação social que

participem na sua validação. Por outro lado, interessa-nos compreender a perspetiva do cidadão perante os impactos do período de crise e austeridade como uma nova dimensão de análise que poderá ser aplicada num próximo projeto de investigação que coloque as perceções dos beneficiários do sistema de proteção social como interlocutores sobre as questões em análise. A dimensão da participação cidadã deve ser uma prática a desenvolver na coprodução científica dos estudos em Serviço Social, bem como o envolvimento de decisores e altos cargos políticos.

Consideramos que seria importante alargar a pesquisa a outras regiões do país para compreender em territórios com outras características os resultados apontam no mesmo sentido, ou se se verificam alterações na intervenção e perceção dos assistentes sociais. Concordamos, ainda, que a parceria com investigadores e assistentes sociais de países com programas de austeridade permitiria ampliar a dimensão do estudo em Serviço Social e aprofundar os seus modelos e sistemas de proteção social. Desta articulação poderemos obter estudos comparativos de maior relevo científico e operativo internacional.

Em suma, o Serviço Social, como profissão e disciplina, procura priorizar que os programas de ação social visem um agir emancipatório, mais que uma atuação compensatória marcada pela ajuda social, visando estes fins nos programas de ação social. Os direitos sociais e de cidadania são considerados como a base de uma prática que procura uma reconstrução consistente e permanente do Serviço Social centrada numa ação progressiva no contexto de fenómenos sociais como as crises financeiras, económicas, políticas e sociais e em período de austeridade.

BIBLIOGRAFIA

- Abreu, Alexandre et al. (2013), *A Crise, a Troika e as Alternativas Urgentes*, Edições Tinta da China, Lisboa
- Adalet McGowan, M. (2011), "Overcoming the Banking Crisis in Ireland", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 907, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg22xztktmx-en>
- Adams, Robert (2002), *Social policy for Social Work*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Adams, Robert, Lena Dominelli e Malcolm Payne (2005) "Transforming Social Work" em Robert Adams, Lena Dominelli e Malcolm Payne (Eds), *Social Work Futures - Crossing boundaries transforming practice*, Hampshire, Palgrave Macmillan, pp.1-18.
- Aguado, Octavio Vázquez (2009), "Teorías de las principales figuras del Trabajo Social", em Tomás Fernández García e Carmen Alemán Bracho (Coords.), *Introducción al trabajo social*, Madrid, Alianza Editorial pp.110-130
- Aguilar Idáñez, Maria José e Ezequiel Ander-Egg, (2007), *Diagnóstico social: conceitos e metodologias*, Porto, REAPN (3ªEd).
- Almeida, João Ferreira de e José Madureira Pinto (1987), "Da teoria à investigação empírica. Problemas metodológicos gerais", em António Santos Silva e José Madureira Pinto (Orgs), *Metodologia das Ciências Sociais*, Porto, Edições Afrontamento.
- Amaro, Maria Inês (2012), *Urgências e Emergências do Serviço Social - Fundamentos da profissão na contemporaneidade*, Lisboa, Universidade Católica.
- Amaro da Luz, Helena (2016), "As políticas sociais face ao imperativo da sustentabilidade: lógicas emergentes a partir da economia social", em Cristina Albuquerque e Helena Amaro da Luz (Coord.), *Políticas sociais em tempos de crise: perspectivas, tendências e questões críticas*, Lisboa, Pactor
- Ander-Egg, Ezequiel e Maria José Aguilar Idáñez (1994), *Evaluación de servicios y programas sociales*, Buenos Aires, Lumen.
- Andrade, João Sousa e Adelaide Duarte (2011) "The Fundamentals of the Portuguese Crisis", *Panoeconomicus*, 2, pp. 195-218.
- Andrade, Marília (2001), "Campo de Intervenção do Serviço Social: Autonomias e heteronomias do agir", *Intervenção Social*, 23/24 pp. 217-232.
- APSS (2012), *A Associação dos Profissionais de Serviço Social perante as medidas de austeridade agravadas*. Disponível em: <http://files.apss4.webnode.pt/200000021-2d8012e79c/APSS%20perante%20as%20medidas%20de%20austeridade%20agravada%2015%20o%202012.pdf>
- Arestis, Philip, Rogério Sobreira e José Luis Oreiro (2011), *The financial crisis: origins and implications*, UK, Palgrave Macmillan.

- Argyrou, Michael e Alexandros Kontonikas (2011), “The EMU Sovereign-Debt Crisis: Fundamentals, Expectations and Contagion *Economic Papers* (426), Disponível em: http://ec.Europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2011/pdf/ecp436_en.pdf
- Babbie, Earl (2012), *The Basics of Social Research*, Canada, Wadsworth Publishing (6ªEd)
- Bagus, Phillip (2012), *A tragédia do euro*, Lisboa, Actual Editora.
- Ball, Stephen J. e Jeferson Mainardes (2011), *Políticas educacionais - questões e dilemas*, São Paulo, Editora Cortez.
- Banco Mundial (2012), *Resilience, Equity, and Opportunity The world bank 2012-2022 social protection and labor strategy* (pdf) Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/280558-1274453001167/7089867-1279223745454/7253917-1291314603217/SPL_Strategy_2012-22_FINAL.pdf
- Banks, Sarah (2014), *Ethics, accountability and the social professions*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan.
- Barata, André (2014), “Conceber o Estado social”, em Renato Miguel do Carmo e André Barata, *Estado Social de todos para todos*, Lisboa, Edições Tinta da China, pp. 23-50.
- Barata, André e Renato Miguel do Carmo (2014), “Introdução: O Estado Social não é gordura é músculo”, em Renato Miguel do Carmo e André Barata, *Estado Social de todos para todos*, Lisboa, Edições Tinta da China, pp.9-22.
- Bardin, Laurence (2009), *Análise de Conteúdo*, Lisboa, Edições 70 (4ªEd.).
- Barrientos, Armando e David Hulme, 2008, “Social Protection for the Poor and Poorest: An Introduction”, em Armando Barrientos and David Hulme (Eds.), *Social Protection for the Poor and Poorest - Risk, Needs and Rights*, UK, Palgrave Macmillan, pp-3-26.
- Belchior Rocha, Helena (2018), “Social Work Practices and the Ecological Sustainability of Socially Vulnerable Communities”, *Sustainability*, 10, 1312. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/su10051312Social>.
- Bieler, Andreas, 2015, “Social Europe and the Eurozone Crisis: The Importance of the Balance of Class Power in Society”, em Amandine Crespy e Georg Menz (Eds), *Social policy and the Eurocrisis : quo vadis Social Europe*, UK, Palgrave, pp.24-44.
- Blaikie, Norman (2003), *Analyzing quantitative data*, London, Sage
- Blyth, Mark (2013), *Austeridade – A história de uma ideia perigosa*, Lisboa, Quetzal.
- Bontout, Olivier e Terezie Lokajickova (2013), *Social protection budgets in the crisis in the EU, Working paper 01/2013*. Disponível em: <http://ec.Europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=pt&pubId=7575>
- Borça Junior, Gilberto Rodrigues e Torres Filho Ernani Teixeira (2008), “Analisando a crise do Subprime”, *Revista do BNDES*, Vol. 15, 30, pp.129-159.

- Branco, Francisco (2009), “A profissão de assistente social em Portugal”, *Locus Soci@l*, 3/2009, pp.61-89
- Branco, Francisco (2017), “O Serviço Social como elementos substantivo de efectivação da Política Social”, em Maria do Céu Patrão Neves e António Bagão Félix (Coord.), *Ética aplicada: Proteção Social*, Lisboa, Edições 70, pp. 49-72.
- Branco, Francisco e Inês Amaro (2011), “As práticas do "Serviço Social "activo" no âmbito das novas tendências da política social: uma perspectiva portuguesa”, *Serviço Social & Sociedade*, 108, pp. 656-679.
- Brannen, Julia (1992), “Combining qualitative and quantitative approaches: An overview”, em Julia Brannen (Ed.) *Mixing methods qualitative and quantitative research*, Aldershot, Ashgate, pp. 3-37.
- Bronfenbrenner, Urie (1996), *A Ecologia do Desenvolvimento Humano: Experimentos Naturais e Planejados*, Porto Alegre, Artes Médicas.
- Brown, Helen (2005), “Carrying out research in Social Work” em Robert Adams, Lena Dominelli e Malcolm Payne (Eds.), *Social Work Futures – Crossing boundaries transforming practice*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan, pp. 251-263.
- Bryman, Alan (1992), “Quantitative and qualitative research: Further reflections on their integration”, em Julia Brannen (Ed.) *Mixing methods qualitative and quantitative research*, Aldershot, Ashgate pp. 57-78.
- Bryman, Alan (2012), *Social Research Methods*, Oxford, Oxford University Press (4Ed.).
- Bullock, Roger, Michael Little e Spencer Millman (1992) “The relationships between quantitative and qualitative approaches in social policy research”, em Julia Brannen (Ed.) *Mixing methods qualitative and quantitative research*, Aldershot, Ashgate, pp. 81-100
- Canotilho, Mariana Rodrigues (2015), *The impact of the crisis on fundamental rights across Member States of the EU - Country report on Portugal, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs*, Brussels, European Union.
- Caparros Civera, Neus e Domingo Carbonero Muñoz (2015), “Fuentes de información para la investigación en trabajo social”, em Neus Caparrós Civera e Esther Raya Diez (Coords), *Métodos y Técnicas de Investigación en Trabajo Social*, Madrid, Editorial Grupo 5, pp. 31-48.
- Capucha, Luís (2014), “Envelhecimento e políticas sociais em tempos de crise”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 74, pp.113-131.
- Capucha, Luís (2015), “Impacto do Programa de Austeridade na pobreza em Portugal”, em Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva (Orgs.) *Governar com a Troika Políticas Públicas em Tempos de Austeridade*, Coimbra, Almedina.
- Carbonero Muñoz, Domingo e Neus Caparrós Civera (2015), “La entrevista como técnica de investigación”, em Neus Caparrós Civera e Esther Raya Diez (Coords), *Métodos y Técnicas de Investigación en Trabajo Social*, Madrid, Editorial Grupo 5, pp.155-174
- Cardoso, Maria Júlia Faria (2012), *Ação social nos municípios portugueses – potencialidades e limitações*, Tese de Doutoramento em Serviço Social, Lisboa, ISCTE-IUL

- Caritas Europa 2013 first crisis monitoring report - The Impact of the European Crisis: A Study of the Impact of the Crisis and Austerity on People, with a special focus on Greece, Ireland, Italy, Portugal and Spain Caritas Europa, 'The impact of the European crisis', Crisis monitoring report, 2013, p. 12, available at: http://www.caritas.eu/sites/default/files/caritascrisisreport_web.pdf.
- Carmo, Renato Miguel do, Barata, André (2014) "Estado Social de todos para todos", Ed Tinta da China
- Carmo, Renato Miguel, Frederico Cantante (2014), "Precariedade, desemprego e proteção social: caminhos para a desigualdade?", Observatório das Desigualdades, ISCTE-IUL, CIES-IUL, disponível em <http://wp.me/p4h6tu-m3>
- Carneiro, Maria do Rosário (2017), "Requisitos éticos relacionados com a proteção e intervenção sociais", em Maria do Céu Patrão Neves e António Bagão Félix (Coord.), *Ética aplicada: Proteção Social*, Lisboa, Edições 70, pp. 95-111.
- Carvalho, Maria do Carmo Brant (2001), "A ação social e os saberes", *Intervenção Social*, 23/24 pp.339-349
- Carvalho, Maria Irene (2005), "Uma abordagem do Serviço Social à política de cuidados na velhice em Portugal", *Intervenção Social*, 31 pp.163-192
- Carvalho, Maria Irene (2016), *Ética aplicada ao Serviço Social*, Lisboa Pactor
- Carvalho, Maria Irene e Carla Pinto (2015), "Desafios do Serviço Social na atualidade em Portugal", *Serviço Social e Sociedade*, 121, pp. 66-94
- Castells, Manuel (2012), *Fim do Milênio: A era da informação: económica, sociedade e cultura. Volume III*, São Paulo, Paz e Terra.
- Castro, Alcina Maria Martins de, Rosa Maria Tomé e Virgínia Alves Carrara (2014), "A emigração dos assistentes sociais portugueses: faces do trabalho e do desemprego em tempos de crise e austeridade", *Serviço Social e Sociedade*, 121, pp.95-124
- Cencig, Elisa (2011), "Italy's economy in the euro zone crisis and Monti's reform agenda." *Working Papers FG 1, 5*, Disponível em: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Italy_Economy.pdf
- Christou, Odysseas, Christina Ioannou e Anthos I. Shekeris (2013), *Social Cohesion and the State in times of Austerity: Cyprus*, (online), Friedrich-Ebert-Stiftung. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/id/10424.pdf>
- Cintra, Antonio Macedo e Maryse Farhi (2008), "A crise financeira e o global shadow banking system", *Novos Estudos – CEBRAP*, 82, pp. 35-55.
- Clark, Chris (2002), "Identity, Individual Rights and Social Justice", em Robert Adams, Lena Dominelli e Malcolm Payne (Eds), *Critical practice in Social Work*, Hampshire, Palgrave Macmillan, pp.38-45.
- Clark, Chris L. (2000), *Social Work Ethics. Politics, Principles and Practice*, Nova Iorque, Palgrave
- Clarke, John (2002), "After Social Work?" em Nigel Parton (Ed.), *Social Theory, Social Change and Social Work*, e-book, Taylor & Francis e-Library, pp. 36-60

- Colby, Ira (2013), “Social welfare policy as a form of social justice” em Ira Colby, Catherine N. Dulmus e Karen M. Sowers (Eds), *Social work and social policy: Advancing the principles of economics and social justice*, Nova Jersey, John Wiley & Sons Inc., pp 1-20.
- Comissão Europeia (2008), “A Comissão lança um importante Plano de Relançamento a favor do crescimento e do emprego, com vista a estimular a procura e a restabelecer a confiança na economia europeia”, *Press Release IP/08/1771* Bruxelas. Disponível em: <http://Europa.eu/rapid/press-release IP-08-1771 pt.htm>
- Comissão Europeia (2010), “Europa 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”, *Comunicação da Comissão COM(2010) 2020 final*, (online). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=PT>
- Comissão Europeia (2011), “The Economic Adjustment Programme for Portugal”, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Occasional Papers*, 79. Disponível em : http://ec.Europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp79_en.pdf
- Comissão Europeia (2013), *Projeto de relatório conjunto sobre o emprego*, COM(2013) 801 final, (online) Bruxelas, Comissão Europeia Disponível em: <http://ec.Europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/PT/1-2013-801-PT-F1-1.Pdf>
- Comissão Europeia (2015), *Documento de trabalho dos serviços da comissão*. Disponível em: http://ec.Europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_portugal_pt.pdf
- Conselho da União Europeia (2008), “Conselho Europeu em Bruxelas, de 11 e 12 de dezembro de 2008”, *Conclusões da Presidência*. Disponível em: <https://infoEuropa.euroid.pt/registo/000041518/documento/0001/>
- Conselho da União Europeia (2009), “Conselho Europeu em Bruxelas, de 19 de 20 de março de 2009”, *Conclusões da Presidência*. Disponível em: http://www.consilium.Europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/106809.pdf
- Conselho da União Europeia (2009), “Conselho Europeu em Bruxelas, de 10 e 11 de dezembro de 2009”, *Conclusões*. Disponível em: https://www.consilium.Europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111877.pdf
- Conselho da União Europeia (2010) , “Conclusões do Conselho Europeu de Bruxelas, de 25 e 26 de Março de 2010”, *Conclusões*. Disponível em: http://www.consilium.Europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/113591.pdf
- Conselho Europeu (2013), “Safeguarding human rights in times of economic crisis”, *Issue Paper* Disponível em: <http://www.civicsolidarity.org/sites/default/files/safeguardinghumanrights.pdf>
- Cooper, George (2009), *A origem das crises financeiras : bancos centrais, bolhas de crédito e o mito do mercado eficiente*, Alfragide, Lua de Papel.
- Costa, Ana e José Castro Caldas (2013) “A União Europeia e Portugal entre os resgates bancários e a austeridade: um mapa das políticas e das medidas”, em Observatório sobre crises e alternativas, *A anatomia da crise: Identificar os problemas para construir alternativas- relatório preliminar*, Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra

- Crespy, Amandine e Georg Menz, 2015, “Introduction: The Pursuit of Social Europe in the Face of Crisis” em Amandine Crespy e Georg Menz (Eds), *Social policy and the Eurocrisis : quo vadis Social Europe*, UK, Palgrave, pp.1-23.
- Crum, Bem, 2015, “A Multi-Layered Social Europe? Three Emerging Transnational Social Duties in the EU” em Amandine Crespy e Georg Menz (Eds), *Social policy and the Eurocrisis : quo vadis Social Europe*, UK, Palgrave pp.161-181
- Dannreuther, Charles (2014), “The European Social Model after the crisis: the end of a functionalist fantasy?”, *Journal of Contemporary European Studies*, 22(3), pp. 329-341,
- Dessì, Andrea e Ettore Greco (2012), “Foreword in Couloumbis et al Southern Europe in Trouble. Domestic and Foreign Policy Challenges of the Financial Crisis”, *Mediterranean Paper Series*, December 2012, Disponível em: http://www.jmc.uoa.gr/fileadmin/jmc.pspa.uoa.gr/uploads/PDFs/Mediterranean-paper_18.pdf
- Dimartino, Danielle e John V. Duca (2007), “The rise and fall of subprime mortgages, Federal Reserve Bank of Dallas”, *Economic Letter*, 2, 11, pp. 1-8
- Dominelli, Lena (2005), “Social Work research: Contested Knowledge for practice” em Robert Adams, Lena Dominelli e Malcolm Payne (Eds.), *Social Work Futures – Crossing boundaries transforming practice*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan, pp. 223-236.
- Dominelli, Lena e Simon Hackett (2012), “Social Work Responses to the Challenges for Practice in the 21st Century” *International Social Work*, 55(4), pp.449–453
- Duarte, Maria Luísa (2010), “A União Europeia e o sistema europeu de protecção dos direitos fundamentais – a chancela do Tratado de Lisboa”, *Cadernos O Direito*, 5, *O Tratado de Lisboa*. pp. 169 a 189.
- Dufresne, Anne, 2015, “Euro-Unionism and Wage Policy. The German Paradox: A Driving Force but Also a Brake?” em Amandine Crespy e Georg Menz (Eds), *Social policy and the Eurocrisis: quo Vadis Social Europe*, UK, Palgrave pp. 86- 113
- Éltető, Andrea (2011), “The economic crisis and its management in Spain”, *Eastern Journal of European Studies*, Vol 2, 1, pp.
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New Jersey, Princeton University
- Estanque, Elísio (2012) “O Estado Social em Causa: instituições sociais, políticas sociais e movimentos sociolaborais” in *A crise do Euro e o futuro do Modelo Social Europeu*, Finisterra – Revista de reflexão crítica n.º 73 - Primavera/verão 2012, pp.39-80
- Fernández, Ana Isabel Lima (2012), “Trabajo social, nuevos contextos y nuevos compromisos”, *Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, 1, pp. 75-88.
- Fernández-Villaverde, Jesus e Lee. Ohanian (2010), 'The Spanish Crisis from a Global Perspective', *Working Paper* 2010–03.
- Ferreira, António Casimiro (2014), *Política e Sociedade – Teoria social em tempo de austeridade*, Porto, Vida Económica

- Ferreira, Jorge (2011), “Contributos para o debate da epistemologia em serviço social.” *Trabajo Social Global*. Vol. 2, 3, pp. 63-77
- Ferreira, Jorge (2014), “El trabajo social en Portugal: situación actual y desafíos”, em Enrique Pastor Seller e Maria Asunción Martinez-Román (Coords.) *Trabajo social en el siglo XXI – Una perspectiva internacional comparada*, Madrid, Editorial Grupo 5 pp.177-201
- Ferreira, Jorge, M. L. e Esther Raya Diez (2015), “El objeto de estudio en trabajo social: dimensión científica”, em Neus Caparrós Civera e Esther Raya Diez (Coords), *Métodos y Técnicas de Investigación en Trabajo Social*, Madrid, Editorial Grupo 5, pp. 15-30.
- Ferreira, Virgínia (1987), “O inquérito por questionário na construção de dados sociológicos”, em António Santos Silva e José Madureira Pinto (Orgs), *Metodologia das Ciências Sociais*, Porto, Edições Afrontamento, pp.111-127.
- Ferrera, Maurizio, Anton Hemerijck e Martin Rhodes (2000), *O Futuro da Europa Social*, Oeiras, Celta Editora.
- FIAS (2012), *Statement of ethical principles*, (online) Disponível em: <https://www.ifsw.org/statement-of-ethical-principles/>
- FIAS (2014), *Global definition of social work*, (online). Disponível em: <http://ifsw.org/get-involved/global-definition-of-social-work>
- Flick, Uwe (2005), *Métodos qualitativos na investigação científica*, Lisboa, Ed. Monitor
- Flick, Uwe (2009), *An introduction to qualitative research*, Londres, Sage Publications. (4ªEd.)
- FMI (2011), *Portugal: Request for a Three Year Arrangement Under the Extended Fund Facility*, International Monetary Fund.
- Fortin, Marie-Fabienne (2009), *O processo de investigação*, Loures, Ed. Lusociência
- Fortin, Marie-Fabienne, Françoise Fillion (2000), “Formulação de um problema de investigação”, em Marie-Fabienne Fortin, *O processo de investigação*, Loures, Ed. Lusociência, pp.61-71.
- Fortin, Marie-Fabienne, José Cotê e Bilkis Vissanfjée (2000), “A investigação científica”, em Marie-Fabienne Fortin (2000), *O processo de investigação*, Loures, Ed. Lusociência, pp.15-24.
- Galinha, Iolanda e José Luís Pais Ribeiro (2005), “História e evolução do conceito de bem-estar subjectivo”, *Psicologia, Saúde e Doenças*, Vol. 6, 2, pp.203-214
- Gauthier, Benoît (dir) (2003), *Investigação Social, da problemática à colheita de dados*, Loures, ed. Lusociência.
- GEP/MTSSS (2016), *Programa de Emergência Alimentar. Relatório do Grupo de Trabalho*, Agosto de 2016, (pdf).
- Ghiglione, Rodolphe e Benjamin Matalon (1993), *O Inquérito, Teoria e Prática*, Oeiras, Celta Editor.
- Gillian Kelly e Aoife Nolan, (), The impact of the crisis on fundamental rights across Member States of the EU - Country report on Ireland, European Parliament, Bruxelas
- Glaser Barney G. e Anselm L. Strauss (2006) *The Discovery of Grounded Theory Strategies for Qualitative Research*, New Brunswick and London, Aldine Transaction.

- Governo de Portugal (2011), *Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica* (pdf). Disponível em: http://www.bportugal.pt/pt-PT/EstabilidadeFinanceira/Documents/MoU_PT.pdf
- GPE/UPCG (2015), *Relatório de Atividades 2014*, (pdf), Instituto da Segurança Social, I.P.
- Grauwe, Paul De (2011), “The governance of a fragile Eurozone”, *CEPS working documents*, 346, pp.1-25
- Gray, Mel, John Coates, Tiani Hetherington, “Hearing Indigenous Voices in Mainstream Social Work”, *Families in Society*, 88, 1 pp.55-66
- Guadalupe, Sónia (2009), *Intervenção em rede – Serviço Social, sistémica e redes de suporte social*, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra
- Guedes, Renato e Rui Viana Pereira (2012), “Quem paga o Estado Social em Portugal?”, em Raquel Varela (Coord.), *Quem paga o Estado Social em Portugal?*, Lisboa, Bertrand, pp.21-70.
- Guerra, Isabel Carvalho (2006), *Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo - sentidos e formas de uso*, Cascais, Principia Editora.
- Guibentif, Pierre (1997), "The Transformation of the Portuguese Social Security System", em Martin Rhodes, *Southern European Welfare States – Between Crisis and Reform*, Londres, Frank Cass, 1997
- Haar, Beryl, Philine Ter e Paul Copeland (2010), “What are the future prospects for the European Social Model? An analysis of EU equal opportunities and employment policy”, *European Law Journal*, Vol. 16, 3, pp. 273–291.
- Hacker, Björn (2013), “Una nueva estructura europea de gobernanza económica con grandes deficiências”, em Fundación Alternativas e Friedrich-Ebert-Stiftung, *El estado de la Unión Europea 2012*, Madrid, Exlibris Ediciones, pp. 67-78
- Haguette, Teresa Maria Frota (1997), *Metodologias qualitativas na Sociologia*. Petrópolis, Vozes.
- Hardouvelis, Gikas e Dimitris Malliaropulos (2010), “The greek economy and its stability programme”, (online), *Economic and Markets*, Vol 5, 3, Disponível em: <http://www.eurobank.gr/Uploads/Images1024/EconomyStabilityProgramNew.pdf>
- Hernández Pedreño, Manuel (2015), “La muestra en la investigación cualitativa”, em Neus Caparrós Civera e Esther Raya Diez (Coords), *Métodos y Técnicas de Investigación en Trabajo Social*, Madrid, Editorial Grupo 5, pp.77-94.
- Hespanha, Pedro (2002), “Algumas questões de fundo para uma avaliação da nova geração de políticas sociais”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (online). Disponível em: <https://cladista.clad.org/handle/123456789/2381>
- Hespanha, Pedro, et al. (2000), *Entre o Estado e o mercado: as fragilidades das instituições de protecção Social em Portugal*, Coimbra, Quarteto Editora.
- Hespanha, Pedro, Silvia Ferreira e Vanda Pacheco (2013), “O Estado, crise e reformas” em Observatório sobre Crises e Alternativas, *A anatomia da crise: Identificar os problemas para construir alternativas- relatório preliminar*, Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra, pp.161-249

- Hill, Manuela Magalhães e Andrew Hill (2000), *Investigação por questionário*, Lisboa, Edições Sílabo
- Hopkins, Jeff (2002), “Social Work through the looking glass”, em Nigel Parton (Ed.), *Social Theory, Social Change and Social Work*, e-book, Taylor & Francis e-Library, pp. 19-35
- Howe, David (2009), *A brief introduction of social work theory*, Hampshire, Palgrave Macmillan
- Hugman, Richard e David Smith (1995), “Ethical issues in social work: an overview”, em Richard Hugman e David Smith (Eds.), *Ethical Issues in Social Work*, (e-book), Routledge pp.1-15.
- Humphries, Beth (2005), “From margin to centre: Shifting the emphasis of Social Work research”, em Robert Adams, Lena Dominelli e Malcolm Payne (Eds.), *Social Work Futures – Crossing boundaries transforming practice*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan, pp. 279-292.
- Iamamoto, Marilda e Raul de Carvalho (2000), *Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*, São Paulo, Cortez 13ªEd.
- Iamamoto, Marília (2001), *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*, São Paulo, Cortez, 5ªEd.
- IGFSS (2009), *Conta da Segurança Social 2008*, Lisboa, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.
- IGFSS (2010), *Conta da Segurança Social 2009*, Lisboa, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.
- IGFSS (2011), *Conta da Segurança Social 2010*, Lisboa, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.
- IGFSS (2012), *Conta da Segurança Social 2011*, Lisboa, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.
- IGFSS (2013), *Conta da Segurança Social 2012*, Lisboa, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.
- IGFSS (2014), *Conta da Segurança Social 2013*, Lisboa, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.
- IGFSS (2015), *Conta da Segurança Social 2014*, Lisboa, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.
- INE (2015), “Índice de Bem-estar 2004-2014”, *Destaque*, (pdf), Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=224716564&DESTAQUESmodo=2
- Infarmed (2014), *Relatório Monitorização do Mercado de Medicamentos em Ambulatório*, Lisboa, Infarmed
- Ioakimidis, Vasilios, Clara C. Santos e Ines M. Herrero (2014), “Reconceptualising social work in times of crisis: An examination of the cases of Greece, Spain and Portugal”, *International Social Work*, Vol. 57(4) pp. 285–300.
- Joaquim, Cláudia (2015), “Proteção social, terceiro setor e equipamentos sociais: Que modelo para Portugal?”, *Cadernos do Observatório*, 3.

- Joaquim, Henrique (2008), *O Serviço Social nos centros sociais e paroquiais*, Lisboa, Universidade Católica.
- Kouretas Georgios e Prodomos Vlamis (2010), “The Greek Crisis: Causes and Implications”, *Panoeconomicus*, vol. 57, 4, pp.391-404.
- Kroll, Christian (2011), *Measuring Progress and Well-Being Achievements and Challenges of a New Global Movement*, Berlin Friedrich Ebert Stiftung.
- Krugman, Paul (2009), *A consciência de um liberal*, Barcarena, Editorial Presença (2ªEd).
- Krugman, Paul (2009), *O regresso da economia da depressão e a crise atual*, Barcarena, Editorial Presença
- Kwok, Joseph (2013), “Social Justice for Marginalized and Disadvantaged Groups: Issues and Challenges for Social Policies in Asia”, em Ira Colby, Catherine N. Dulmus e Karen M. Sowers (Eds), *Social work and social policy: Advancing the principles of economics and social justice*, Nova Jersey, John Wiley & Sons Inc., pp 93-115.
- Leal, António da Silva (1998), *Temas de segurança social*, Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas.
- Leão, Pedro e Alfonso Palacio-Vera (2012), “Portugal’s Best Way out of Economic Stagnation: Institutional Reform of the Eurozone”, in “The Euro Crisis”, P. Arestis e M. Sawyer (editores), *International Papers in Political Economy*, Palgrave Macmillian, pp. 195-234, Nova Iorque.
- Lilly, Scott (2008), *Subprime Policies: New Ideas to Tackle the Mortgage Mess*, Washington D.C., Center for American Progress.
- Lima, Maria da Paz Campos (2015), “O que nos devem? Mudanças no regime de emprego e regressão social em Portugal no quadro da austeridade neoliberal”, (online) *Critica Económica e Social*, 1. Disponível em: <http://www.criticaeconomica.net/wp-content/uploads/2015/07/revistacritica1.pdf>
- Mailand, Mikkel (2015), “Social Europe and Scandinavia – Impacts on and Impacts from Work and Employment Regulation” em Amandine Crespy e Georg Menz (Eds), *Social policy and the Eurocrisis : quo vadis Social Europe*, UK, Palgrave, pp.63-85
- Mamede, Ricardo Paes (2015), *O que fazer com este país: Do pessimismo da razão ao optimismo da vontade*, Lisboa, Marcador.
- Marshall, Thomas Humphrey (1965), *Class, Citizenship, and Social Development*, 2ªedição, New York, Anchor Books.
- Martinez-Román, Maria Asunción e Yolanda Domenech-López (2014), “El trabajo social en tiempos de crisis” em Enrique Pastor Seller e Maria Asunción Martinez-Román (Coords.) *Trabajo social en el siglo XXI – Una perspectiva internacional comparada*, Madrid, Editorial Grupo 5 pp.109-116
- Martins, Alcina (1995), “Le travail social au Portugal”, *Vie Sociale*, 4, pp. 42-59
- Martins, Inês Casquilho D. (2012), *Políticas de imigração e integração: intervenção do Serviço Social*, Dissertação de Mestrado em Serviço Social, Lisboa, Instituto Superior de Serviço Social/Universidades Lusíada de Lisboa.

- Marzo, Federica e Hideki Mori, 2012, “Crisis Response in Social Protection.”, *Concept Note for the Background Paper prepared for the Social Protection and Labor Strategy 2012-22*. Washington, DC, World Bank. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/430578-1331508552354/1205.pdf>
- Mauritti, Rosário *et al.* (2015), “A Austeridade na Educação”, *Observatório das Desigualdades e-Working Papers*, 3/2015, pp. 3-20
- Megales, Damián Salcedo (2009), “La ética del Trabajo Social en la posmoderna” em Tomás Fernández García e Carmen Alemán Bracho (Coords.), *Introducción al trabajo social*, Madrid, Alianza Editorial pp.313-339
- Mendes, Fernando Ribeiro (1995), “Por onde vai a Segurança Social Portuguesa?”, *Análise Social*, Vol. XXX, 131 e 132, pp. 405-429
- Mendes, Hugo (2015), “A condução da política orçamental durante o programa de ajustamento”, em Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva (Orgs.) *Governar com a Troika Políticas Públicas em Tempos de Austeridade*, Coimbra, Almedina.
- Mendes, Hugo e José Luís Albuquerque, 2014, *SEGURANÇA SOCIAL: As pensões como redistribuição do trabalho e como responsabilidade solidária*. EM Carmo, Renato. Miguel.e Barata, André (2014), *Estado Social de todos para todos*, Edições Tinta da China, Lisboa
- Menz, Georg, 2015, “Whatever Happened to Social Europe? The Three-Pronged Attack on European Social”, em Amandine Crespy e Georg Menz (Eds), *Social policy and the Eurocrisis: quo vadis Social Europe*, UK, Palgrave, pp.45-62.
- MFAP (2010), *Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013*, República Portuguesa.
- Morel, Nathalie, Bruno Palier, e Joakim Palme (2012), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol, The Policy Press.
- Mozzicafreddo, Juan (1997), *Estado Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta.
- MSSS (2011), *Programa de Emergência Social*, (online). Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/747090/programa%20emergencia%20social.pdf>
- Murteira, Maria Clara (2015), “As pensões no colete-de-forças neoliberal da União Europeia”, (online) *Crítica Económica e Social*, 1. Disponível em: <http://www.criticaeconomica.net/wp-content/uploads/2015/07/revistacritica1.pdf>
- Nelson, Rebecca (Coord.) (2010), *Greece’s Debt Crisis: Overview, Policy Responses, and Implications*, Washington D.C., Congressional Research Service. Disponível em: <https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc501834/>
- Netto, José Paulo (2001), *A construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social*, Brasília, CFESS/ABEPSS/CEAD
- Netto, José Paulo (2015), “O projecto ético-político profissional do serviço social brasileiro”, *Intervenção Social*, 42-45, pp.229-242

- Neves, Ilídio das (1998), *Crise e reforma da Segurança Social: equívocos e realidades*, Lisboa, Edições Chambel.
- Núncio, Maria José (2015), “Serviço Social: A ética em contextos de mudança”, em Maria Irene Carvalho e Carla Pinto (Coord.), *Serviço Social: Teorias e Prática*, Lisboa, Pactor pp. 273-288
- Nunes, Francisco, Luís Reto e Miguel Carneiro (2001), *O terceiro sector em Portugal*, Lisboa, INSCOOP
- OCDE (2014), *How's Life in Your Region?: Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making*, Paris, OECD Publishing
- OCDE (2014), *Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators*, OECD Publishing, Paris.
DOI: http://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2014-en
- OCDE (2015), *How's Life? 2015: Measuring Well-being*, Paris, OECD Publishing.
DOI: http://dx.doi.org/10.1787/how_life-2015-en
- OECD (2012), Italy: Reviving growth and productivity, OECD Publishing, Disponível em: http://www.oecd.org/about/publishing/2012%2009_Italy_Brochure_EN.pdf.
- OIT, 2011, *Relatório VI - Segurança social para a justiça social e uma globalização justa*, Conferência Internacional do Trabalho, Disponível em: http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/relatoriosegurancasocial_2011.pdf
- OIT, 2012, *Recomendação n.º202 - Recomendação relativa aos pisos nacionais de proteção social*, Conferência Internacional do Trabalho, Disponível em: http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/recomendacao_202.pdf
- O'Leary, Jim. 2010. External Surveillance of Irish Fiscal Policy During the Boom. Maynooth: National University of Ireland Maynooth. <http://eprints.nuim.ie/1991/1/N210-10.pdf>
- OPSS (2014), *Saúde, síndrome de negação - Relatório de Primavera 2014*, Observatório Português dos Sistemas de Saúde (pdf).
- OPSS (2015), *Acesso aos cuidados de saúde. Um direito em risco? Relatório de Primavera 2015*, Observatório Português dos Sistema de Saúde (pdf). Disponível em: http://www.apdh.pt/sites/apdh.pt/files/Relatorio_Primavera_2015_VF.pdf
- OXFAM (2012), “Crisis, desigualdad y pobreza Aprendizajes desde el mundo en desarrollo ante los recortes sociales en España”, *Informe de Intermón OXFAM*, 32
- Parton, Nigel (2002), “Social Theory, Social Change and Social Work: An introduction”, em Nigel Parton (Ed.), *Social Theory, Social Change and Social Work*, e-book, Taylor & Francis e-Library, pp. 4-18
- Paulo, Sebastian (2012), *A Europa e a crise financeira mundial: balanço da resposta política da UE*, Fundação Robert Schuman.
- Payne, Malcolm (2005), “Social Work Process” em Robert Adams, Lena Dominelli e Malcolm Payne (Eds), *Social Work Futures - Crossing boundaries transforming practice*, Hampshire, Palgrave Macmillan, pp.19-35.

- Pena, Maria João (2013), “A Relação Profissional no quadro da intervenção do assistente social”, *Intervenção Social*, 41, pp. 55-70
- Pentaraki, Maria (2015), “The executive committee of the Greek Professional Association of Social Work in an age of austerity: examining its response”, *European Journal of Social Work*, 18:1, pp. 140-155.
- Pereirinha, José António e Daniel Carolo (2006), “Contributos para a história do Estado providência Construção do Estado-providência em Portugal no período do Estado Novo (1935- 1974): notas sobre a evolução da despesa social em Portugal no período do Estado-Novo”, comunicação no XXVI Encontro da APHES (Associação Portuguesa de História Económica e Social), em Ponta Delgada, 17-18 novembro de 2006.
- Pérez, Andrea Capilla e José Carlos Villadóniga Gómez (Coord.) (2004), *Pioneros del Trabajo Social, una apuesta por descubrirlos*, Huelva, Universidad Huelva.
- Pimentel, I. F. (1999): A Assistência Social e familiar do Estado Novo nos anos 30 e 40, *Análise Social*, vol. XXXIV (151 – 152), 1999 (2º - 3º), 477-508.
- Pinto, Carla (2011), *Representações e práticas do empowerment nos trabalhadores sociais*, Tese de doutoramento em Ciências Sociais na especialidade de política social, Lisboa, ISCPS.
- Ragin, Charles (1994), *Constructing Social Research. The Unity and Diversity of Method*, Thousand Oaks, Pine Forge.
- Ramskogler, Paul (2015), “Tracing the origins of the financial crisis”, *OECD Journal: Financial Market Trend*, Vol. 2014/2.
- Ranci, Costanzo (2010), *Social Vulnerability in Europe. The New Configuration of Social Risks*, New York, Palgrave.
- Ranci, Costanzo, Taco Brandsen e Stefania Sabatinelli (2014), “New Social Risks and the Role of Local Welfare An Introduction” em Costanzo Ranci, Taco Brandsen, e Stefania Sabatinelli (Eds.) *Social vulnerability in european cities The Role of Local Welfare in Times of Crisis*, UK, Palgrave Macmillan pp.3-30
- Regling, Klaus, e Max Watson (2010), *A Preliminary Report on the Sources of Ireland's Banking Crisis*, Dublin, Government Publications Office
- Restrepo, Olga Lúcia Vélez (2003), *Reconfigurando el trabajo social: perspectivas y tendencias contemporáneas*, Buenos Aires, Editorial Espacio.
- Robertis, Cristina De (2003), *Fundamentos del trabajo social – Ética y metodología*, Valência, Nau Libres.
- Rodrigues, Carlos Farinha, (2013), *Evolução do Número de Beneficiários do RSI*, (online), Disponível em: http://www.fundacao-betania.org/ges/arquivos/Evol_Benef_RSI_Farinha_Rodrigues2013.pdf
- Rodrigues, Eduardo Vítor (2000), O Estado-Providência e os processos de Exclusão Social: considerações teóricas e estatísticas em torno do caso português, in *Sociologia*, n.º 10, Porto, FLUP, 173-200.

- Rodrigues, Eduardo Vítor (2010), O Estado e as Políticas Sociais em Portugal, *Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia* da FLUP, Vol. XX, 2010, pág. 191-230.
- Rodrigues, Fernanda (1999), *Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal*, Lisboa, ISSS.
- Rodrigues, Hélder Castanheira dos Santos (2016), *Ação Social como Política Pública: Uma oportunidade de cidadania democrática*, Aveiro, Universidade de Aveiro.
- Rodrigues, Maria de Lurdes e Pedro Adão e Silva (Orgs.) (2015), *Governar com a Troika Políticas Públicas em Tempos de Austeridade*, Coimbra, Almedina.
- Róman, María Asunción Martínez (2009), “Aspectos generales: relaciones del Trabajo Social con el bienestar social, Estado del bienestar, política social, servicios sociales, diferenciación de conceptos”, em Tomás Fernández García e Carmen Alemán Bracho (Coords.), *Introducción al trabajo social*, Madrid, Alianza Editorial pp.229-249.
- Rubin, Allen e Earl Babbie (2008), *Research Methods for Social Work*, Belmont, Brooks/Cole.
- Sabato, Sebastiano, Natali, David. e Cécile Barbier (2014), “A Model for Implementing Sustainable and Qualitative Growth in the EU Brussels”, *European View*, Vol. 13, 1, <https://doi.org/10.1007/s12290-014-0312-8>
- Sánchez, Antonio Gazol (2012), “España: de la Prosperidad a la Depresión Economía”, *Economía UNAN*, Vol 9, 27, pp.
- Santos, Boaventura de Sousa (1987), “O Estado, a Sociedade e as Políticas Sociais. O caso das políticas de saúde”, *Revista Critica de Ciências Sociais*, 23, pp.13-73.
- Santos, Cleusa (2013), “Rendimento de facto mínimo? Estado, Assistência e Questão Social” em Raquel Varela (Coord.), *A segurança social é sustentável – Trabalho, Estado e Segurança Social em Portugal*, Lisboa Bertrand Editora, pp.315-334.
- Santos, Miguel Ruesga Benito (2013), “Para entender la crisis económica en España. El círculo vicioso de la moneda única y la carencia de un modelo productivo eficiente”, *Economía UNAN*, Vol 10, 28
- Sapir, André (2006), “Globalization and the Reform of European Social Models”, *Journal of Common Market Studies*, 44, pp. 369–390.
- Sapir, André, Guntram B. Wolff, Carlos de Sousa e Alessio Terzi (2014), “The Troika and Financial Assistance in the Euro Area: Successes and Failures”, *Study on the request of the Economic and Monetary Affairs Committee*, (online). Disponível em: http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/20140219ATT79633EN_01.pdf
- Scourfield, Jonathan (2001), “Interviewing Interviewers and Knowing about Knowledge”, em Ian Shaw e Nick Gould, *Qualitative Research in Social Work*, London, Sage Publications pp.
- Shaw, Ian e Nick Gould (2001), *Qualitative Research in Social Work*, London, Sage Publications
- Silva, António Santos e José Madureira Pinto (1987), “Uma visão sobre as ciências sociais”, em António Santos Silva e José Madureira Pinto (Orgs), *Metodologia das Ciências Sociais*, Porto, Edições Afrontamento.

- Silva, Manuel Carvalho da (2014), *Um sistema de trabalho digno e de sentido emancipador: Relações laborais, negociação coletiva, Segurança Social*, em *sobre Crises e Alternativas Os problemas e as soluções para a Segurança Social*, (pdf), – CES/Universidade de Coimbra. Disponível em: [https://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097 Oficinas SegurancaSocial textos atualizacao jun2014 web.pdf](https://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097%20Oficinas%20SegurancaSocial%20textos%20atualizacao%20jun2014%20web.pdf).
- Silva, Mariana Vieira da e Sofia Crisóstomo (2015), “Trajetória do programa de ajustamento no setor da saúde”, em Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva (Orgs.), *Governar com a Troika Políticas Públicas em Tempos de Austeridade*, Coimbra, Almedina. pp 345-410.
- Silva, Pedro Adão e (2002), “O modelo de welfare da Europa do Sul: reflexões sobre a utilidade do conceito”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, (38), pp. 25-59.
- Silva, Pedro Adão e Mariana Trigo Pereira (2015), *Cuidar do futuro. Os mitos do Estado Social português*, Lisboa, Clube do Autor.
- Silva, Pedro Adão, Cláudia Joaquim e Mariana Trigo Pereira (2015), “O programa de assistência económica e financeira e as pensões”, em Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva (Orgs.), *Governar com a Troika Políticas Públicas em Tempos de Austeridade*, Coimbra, Almedina. pp 317-344.
- Soromenho-Marques, Viriato (2014), *Portugal na queda da Europa*, Lisboa, Temas e Debates.
- Spolander, Gary et al. (2014), “The Implications of Neoliberalism for Social Work: Reflections from a Six-Country International Research Collaboration”, *International Social Work*, Vol 57 (4), pp.301-312.
- Taylor-Gooby, Peter (Ed.), (2004), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Thompson, Neil (2009), *Understanding Social Work*, Hampshire, Palgrave Macmillan, (3^{ed.}).
- Trewin, Dennis e John Hall (2010), “Developing Societal Progress Indicators: A Practical Guide”, *OECD Statistics Working Papers*, 2010/06, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kghzxp6k7g0-en>
- Truell Rory (2012), “How are Portugal’s cuts affecting social workers?” *Guardian Professional*, Disponível em: <http://www.theguardian.com/social-care-network/2012/nov/19/portugal-cuts-social-work>.
- Vala, Jorge (1987), “A análise de conteúdo” em António Santos Silva e José Madureira Pinto (Orgs), *Metodologia das Ciências Sociais*, Porto, Edições Afrontamento, pp.111-127.
- Valles, Miguel S. (2000), *Técnicas Cualitativas de Investigación Social: Reflexión metodológica y práctica profesional*, Madrid, Editorial Síntesis, S.A.
- Varela, Raquel (Coord.) (2013), *A Segurança Social é sustentável. Trabalho, Estado e Segurança Social em Portugal*, Lisboa, Bertrand.
- Vega, Natividad de la Red (2014), “El trabajo social en tiempos de crisis”, em Enrique Pastor Seller e Maria Asunción Martínez-Román (Coods.) *Trabajo social en el siglo XXI – Una perspectiva internacional comparada*, Madrid, Editorial Grupo 5 pp. 97-108.

- Vieira, Isabel de Freitas (2017), “Paradigmas de proteção e intervenção sociais”, em Maria do Céu Patrão Neves e António Bagão Félix (Coord.), *Ética aplicada Proteção Social*, Lisboa, Edições 70, pp. 143-167.
- Vilelas, José (2009), *Investigação - O processo de construção do conhecimento*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Wall, Karin et al. (2014) *Relatório 2013 do Observatório das Famílias e das Políticas de Famílias*, Lisboa, ICS-UL/CIES.
- Whelan, Karl (2013), "Ireland's economic crisis - the good, the bad and the ugly," *Working Papers 201306*, School of Economics, University College Dublin.
- Wray, Randall (2007) "Lessons from the Subprime Meltdown", *The Levy Economics Institute of Bard College*, Working Paper 522.

FONTES:

Constituição da República Portuguesa 1911
 Constituição da República Portuguesa 1933
 Constituição da República Portuguesa 1976
 Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro, 1.ª revisão constitucional
 Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto, 7ª revisão constitucional
 Decreto Lei n.º 64/2012, de 15 de março
 Decreto-Lei n.º 119/83, de 19 de maio
 Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro
 Decreto-Lei n.º 132/88, de 20 de abril
 Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho
 Decreto-Lei n.º 133-B/97, de 30 de maio
 Decreto-Lei n.º 133-C/97, de 30 de maio
 Decreto-Lei n.º 140-D/86, de 14 de junho
 Decreto-Lei n.º 143/88, de 22 de abril
 Decreto-Lei n.º 154/88, de 29 de abril
 Decreto-Lei n.º 166/2010, de 22 de outubro
 Decreto-Lei n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro
 Decreto-Lei n.º 186-B/99, de 30 de maio
 Decreto-Lei n.º 20/85, de 17 de janeiro
 Decreto-Lei n.º 29/89 de 23 de janeiro
 Decreto-Lei n.º 30/89 de 24 de janeiro
 Decreto-Lei n.º 32192 de 13 de agosto
 Decreto-Lei n.º 333/95, de 23 de dezembro
 Decreto-Lei n.º 33512, de 13 de agosto
 Decreto-Lei n.º 347/98, de 9 de novembro
 Decreto-Lei n.º 35410, de 29 de dezembro
 Decreto-Lei n.º 519-G2/79, de 29 de dezembro
 Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março

Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho
Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de junho
Decreto-Lei n.º 77/2010, de 24 de junho
Decreto-Lei n.º 98/98, de 18 de abril
Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de abril
Decreto-lei n.º 196/97 de 31 de julho
Lei 83-A/2013, de 31 de dezembro
Lei n.º 13/2003, de 21 de maio
Lei n.º 17/2000, de 14 de abril
Lei n.º 1884, de 16 de março
Lei n.º 19-A/96, de 29 de junho
Lei n.º 2048, de 11 de junho
Lei n.º 2115, de 18 de junho
Lei n.º 2120, de 19 de julho
Lei n.º 28/84, 20 de janeiro
Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro
Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro
Lei n.º 5/2010, de 5 de maio
Portaria n.º 257/2012 de 27 de agosto
Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de novembro

ANEXOS

ANEXO 1 – Indicadores de dados secundários utilizados na análise

Indicador	Período	Fonte
Acordos de cooperação: Família e comunidade (n.º de acordos)	2010-2014	IGFSS/MSESS
Acordos de cooperação: Infância e juventude (n.º de acordos)	2010-2014	IGFSS/MSESS
Acordos de cooperação: Invalidez e reabilitação (n.º de acordos)	2010-2014	IGFSS/MSESS
Acordos de cooperação: Terceira Idade (n.º de acordos)	2010-2014	IGFSS/MSESS
Beneficiários com majoração no subsídio de desemprego (n.º de indivíduos)	2012-2014	IGFSS/MSESS
Beneficiários do Abono de Família (n.º de indivíduos)	2008-2014	ISS/MSESS
Beneficiários do Complemento Solidário para Idosos (n.º de indivíduos)	2008-2014	ISS/MSESS
Beneficiários do Rendimento Social de Inserção (n.º de indivíduos)	2008-2014	ISS/MSESS
Beneficiários do Subsídio Social de Desemprego (n.º de indivíduos)	2008-2014	ISS/MSESS
Beneficiários dos subsídios de desemprego (milhares de indivíduos)	2008-2014	IGFSS/MSESS
Casais desempregados com majoração no subsídio de desemprego (n.º de indivíduos)	2012-2014	IGFSS/MSESS
Casais desempregados inscritos no IEFP (n.º de casais)	2012-2014	IEFP/MSESS
Desemprego (%)	2005-2014	Eurostat
Desemprego de Longa Duração (%)	2005-2014	Eurostat
Desemprego Jovem (%)	2005-2014	Eurostat
Desigualdade na distribuição dos rendimentos (S80/S20) (Rácio)	2008-2014	Eurostat
Despesa do subsistema de ação social (milhares de euros)	2008-2014	IGFSS/MSESS
Despesa do subsistema de ação social: Acordos de cooperação (milhares de euros)	2008-2014	IGFSS/MSESS
Despesa do subsistema de ação social: Estabelecimentos integrados (milhares de euros)	2008-2014	IGFSS/MSESS
Despesa do subsistema de ação social: outras prestações de ação social (milhares de euros)	2008-2014	IGFSS/MSESS
Despesa do subsistema de ação social: Programas e projetos (milhares de euros)	2008-2014	IGFSS/MSESS
Despesa do subsistema de ação social: Transferências (milhares de euros)	2008-2014	IGFSS/MSESS
Despesa em acordos de cooperação: Família e comunidade (milhares de euros)	2008-2014	IGFSS/MSESS
Despesa em acordos de cooperação: Infância e juventude (milhares de euros)	2008-2014	IGFSS/MSESS
Despesa em acordos de cooperação: Invalidez e reabilitação (milhares de euros)	2008-2014	IGFSS/MSESS
Despesa em acordos de cooperação: Terceira Idade (milhares de euros)	2008-2014	IGFSS/MSESS
Emigrantes permanentes (n.º de indivíduos)	2006-2014	INE
Emprego (%)	2008-2014	Eurostat
Emprego a Part-time (%)	2005-2014	INE
Emprego com contratos temporários (%)	2005-2015	INE
Esperança média de vida (anos)	2006-2014	INE
Imigrantes permanentes (n.º de indivíduos)	2006-2017	INE
Índice de bem-estar (n.º de índice)	2008-2014	INE

Índice de bem-estar: Condições de vida materiais - Trabalho e Remuneração (n.º de índice)	2008:2014	INE
Índice de bem-estar: Condições de vida materiais - Vulnerabilidade económica (n.º de índice)	2008:2014	INE
Índice de bem-estar: Condições de vida materiais - Bem-estar económico (n.º de índice)	2008:2014	INE
Índice de bem-estar: Condições de vida materiais (n.º de índice)	2008-2014	INE
Índice de bem-estar: Qualidade de vida - Saúde (n.º de índice)	2008:2014	INE
Índice de bem-estar: Qualidade de vida - Ambiente (n.º de índice)	2008:2014	INE
Índice de bem-estar: Qualidade de vida - Balanço vida-trabalho (n.º de índice)	2008:2014	INE
Índice de bem-estar: Qualidade de vida - Educação, conhecimento e competências (n.º de índice)	2008:2014	INE
Índice de bem-estar: Qualidade de vida - Participação cívica e governação (n.º de índice)	2008:2014	INE
Índice de bem-estar: Qualidade de vida - Relações sociais e bem-estar subjetivo (n.º de índice)	2008:2014	INE
Índice de bem-estar: Qualidade de vida - Segurança pessoal (n.º de índice)	2008:2014	INE
Índice de bem-estar: Qualidade de vida (n.º de índice)	2008:2014	INE
Índice de Gíni (n.º de índice)	2008-2014	Eurostat
Inscritos no IEFP (milhares de indivíduos)	2006-2014	IEFP/MSESS
População desempregada total (milhares de indivíduos)	2006-2014	INE
População em risco de pobreza e exclusão social (milhares de indivíduos)	2008-2014	Eurostat
População residente em Portugal (milhares de indivíduos)	2006-2014	INE
Privação material (%)	2004-2014	Eurostat
Privação material severa (%)	2004-2014	Eurostat
Privação material severa em idosos (%)	2004-2014	Eurostat
Privação material severa infantil (%)	2004-2014	Eurostat
Risco de pobreza - antes de qualquer transferência social (%)	2005-2014	Eurostat
Risco de pobreza - após transferências relativas a pensões (%)	2005-2014	Eurostat
Risco de pobreza - após transferências sociais (%)	2005-2014	Eurostat
Risco de pobreza e exclusão social (%)	2008-2014	Eurostat
Risco de pobreza infantil (%)	2004-2014	Eurostat
Risco de pobreza nos idosos (%)	2004-2014	Eurostat
Risco de pobreza ou exclusão social infantil (%)	2004-2014	Eurostat
Risco de pobreza ou exclusão social nos idosos (%)	2004-2014	Eurostat
Saldo migratório (n.º de indivíduos)	2006-2014	INE
Saldo natural (n.º de indivíduos)	2006-2016	INE
Taxa bruta de mortalidade (%)	2006-2014	INE
Taxa bruta de natalidade (%)	2006-2015	INE

Fonte: Elaboração própria

ANEXO 2 – Guião de entrevista aplicado aos assistentes sociais

Influência nos modelos de proteção social entre 2008-2014	1 - Na sequência da crise de 2008-2014 como é que Portugal definiu o seu modelo de proteção social? Com base no modelo social europeu ou ocorreram transformações que sustentaram outro(s) modelo(s)?
	2 - Como caracteriza as orientações estratégicas ao nível político, económico e social para a garantia dos direitos sociais no período da crise de 2008-2014?
	3 - Quais foram os principais problemas sociais em Portugal durante esse período?
Estratégias e orientações políticas em Portugal entre 2008-2014	4 - Atendendo ao facto de a crise trespassar três governos: entre 2008-2011 dois Governos PS e 2011-2014 o Governo de coligação PSD e CDS, identifica a partir da sua experiência e prática profissional alguma mudança de orientação, objetivos e estratégia no sistema de proteção social e em particular nas prestações sociofamiliares e na ação social?
	5 - O programa de austeridade marcou o período entre 2011-2014. Que impactos (económicos, políticos e/ou sociais) se sentiram nas respostas sociais de apoio, ajuda e promoção de autonomia e bem-estar no domínio da Pessoa?
Vigência do sistema de proteção social e cidadania, em Portugal, entre 2008-2014	6 - Considerando o subsistema de ação social, da solidariedade e de proteção familiar que integram o sistema de proteção social de cidadania: que medidas e programas sociais destaca que influenciaram a sociedade durante o período de austeridade? Que outros poderiam ter sido implementados como resposta à crise?
	7 - Qual foi o papel dos diversos intervenientes em matéria de proteção social, designadamente do Estado central, das autarquias e da economia social/terceiro setor e ainda do setor privado lucrativo e do setor informal (famílias e comunidades)?
Intervenção do Serviço Social em Portugal entre 2008-2014	8 - Considera que o saber teórico e científico em Serviço Social contribuiu para a definição e elaboração dos modelos de proteção social, no período da crise de 2008 até 2014? Que contributos foram ou poderiam ter sido implementados neste contexto?
	9 - No contexto de crise (2008-2014) quais as problemáticas mais evidentes e como caracteriza as pessoas/grupos que procuraram a intervenção do Serviço Social neste período? Responda de acordo com a sua experiência profissional e/ou informação institucional.
	10 - Com base na sua experiência profissional entre 2008-2014, verificou alterações nas dinâmicas de intervenção, nomeadamente na procura dos serviços, nas prestações e apoios sociais e nos recursos e nos instrumentos que assistentes sociais dispõem para intervir face às situações sociais?
	11 - Considera que os valores e princípios do Serviço Social estiveram presentes na relação dos assistentes sociais com os cidadãos e o com o projeto institucional da entidade que integra?
	12 - Quais os desafios futuros do Serviço Social após o contexto de crise e austeridade dos últimos anos e os seus efeitos na proteção social?

ANEXO 3 – Ficha de consentimento informado para assistentes sociais

Caro/a entrevistado/a,

Considerando a sua colaboração nesta investigação, solicita-se o preenchimento de alguns dados para garantir uma participação informada e consentida. Declaramos que apenas os campos a negritos se incluem na caracterização dos entrevistados.

Nome do/a Entrevistado/a			
Categoria do/a Entrevistado/a	Assistente Social	Código do/a Entrevistado/a	
Setor de intervenção	Administração central ____ Autarquia local ____ Terceiro Setor ____		
Concelho			
Áreas de Intervenção			
Formação em Serviço Social (Ciclo/Ano conclusão)			

Tomei conhecimento que a entrevista é de carácter confidencial e os fins a que se destinam as informações prestadas, consentindo a sua realização e autorizando a gravação áudio.

Sim ____ Não ____

Data: _____

O/A entrevistado/a,

ANEXO 4 – Caracterização dos assistentes sociais entrevistados

Código	Setor	Áreas de Intervenção
D1:AS1	Terceiro Setor	Envelhecimento; pessoa sem abrigo; famílias
D2:AS10	Terceiro Setor	Cuidados continuados; infância e juventude
D3:AS11	Terceiro Setor	Envelhecimento
D4:AS12	Administração Central	Emergência social
D5:AS13	Autarquia Local	Promoção da saúde
D6:AS14	Terceiro Setor	Juventude; intervenção sócio desportiva; intervenção comunitária
D7:AS15	Terceiro Setor	Idosos; rede social; família e comunidade
D8:AS16	Autarquia Local	Rede social
D9:AS18	Autarquia Local	Habitação
D10:AS19	Administração Central	Emergência social; ação social; RSI; ajudas técnicas
D11:AS2	Autarquia Local	Combate ao desperdício alimentar; rede social; toxicodependência; direitos da criança; CPCJ; refugiados
D12:AS20	Administração Central	RSI, ação social; sem-abrigo; infância e juventude; habitação; envelhecimento
D13:AS21	Terceiro Setor	Deficiência
D14:AS22	Administração Central	Infância e juventude; proteção e promoção de crianças e jovens, lares de jovens
AS15:AS3	Terceiro Setor	Pobreza; sem-abrigo, questões de género
D16:AS4	Terceiro Setor	Ação social (RSI, Cantina Social, PCAAC, Escolhas, Banco Alimentar); sem abrigo (NPISA); idosos (Ação social, linha de denuncia de situação de maus tratos); comunidade de inserção
D17:AS5	Autarquia Local	Desenvolvimento local; envelhecimento; intervenção comunitária; planeamento social; refugiados e migrantes
D18:AS6	Administração Central	Políticas sociais
D19:AS7	Terceiro Setor	Idosos e famílias
D20:AS8	Administração Central	Proteção de crianças e jovens, justiça juvenil
D21:AS9	Autarquia Local	Ação social

Fonte: Elaboração própria com dados das fichas de consentimento informado dos entrevistados preenchidas pelos próprios na data das entrevistas

ANEXO 5 – Guião de entrevista aplicado aos especialistas

Influência do surgimento da crise de 2008 no modelo de proteção social em Portugal
1 – Na sequência da crise internacional de 2008 considera que os Estados-membros da União Europeia definiram o seu modelo de proteção social com base no modelo social Europeu? Comente, nomeadamente focando o caso português.
2 - Como classifica a elaboração e definição dos modelos de proteção social em Portugal considerando a influência da União Europeia, dos programas de governo e ainda do Serviço Social?
3 - Considera que foram ajustadas e promovidas estratégias políticas para o bem-estar da Pessoa e garantia dos direitos sociais? Comente a sua resposta.
Influência do programa de austeridade no modelo de proteção social em Portugal
4 – No decorrer da crise internacional de 2008 foi implementado em Portugal um programa de austeridade. O que influenciou a emergência deste programa e que orientações e estratégias políticas foram adotadas até 2014?
5 - Indique os impactos da austeridade, no que se refere às principais reformas na proteção social, nomeadamente no campo da ação social, e os efeitos destas medidas nos utentes ou beneficiários.
6 - Durante a vigência do programa de austeridade como caracteriza o papel do Estado Central, das Autarquias e da Economia Social/Terceiro Setor?
Influência da crise de 2008 e da austeridade no Serviço Social
7 – Considera que as políticas públicas e sociais em Portugal, entre 2008-2014, visaram a promoção do desenvolvimento social, dos direitos humanos, da justiça social e da equidade orientando a intervenção do Serviço Social com base nos seus fundamento e princípios éticos? Comente.
8 - Caracterize o Serviço Social no período de crise e austeridade enquanto promotor da garantia dos direitos sociais e bem-estar da Pessoa.

ANEXO 6 – Ficha de consentimento informado para especialistas

Caro/a entrevistado/a,

Considerando a sua colaboração nesta investigação, solicita-se o preenchimento de alguns dados para garantir uma participação informada e consentida. Declaramos que apenas os campos a negritos se incluem na caracterização dos entrevistados.

Nome do/a Entrevistado/a			
Categoria do/a Entrevistado/a	Especialista	Código do/a Entrevistado/a	E
Área de Formação			
Principais cargos desempenhados no âmbito da investigação			

Tomei conhecimento que a entrevista é de carácter confidencial e os fins a que se destinam as informações prestadas, consentindo a sua realização e autorizando a gravação áudio.

Sim _____ Não _____

Autorizo a que o meu nome integre a lista de especialistas que participaram nesta investigação, sem comprometer a confidencialidade das informações recolhidas.

Sim _____ Não _____

Data: _____

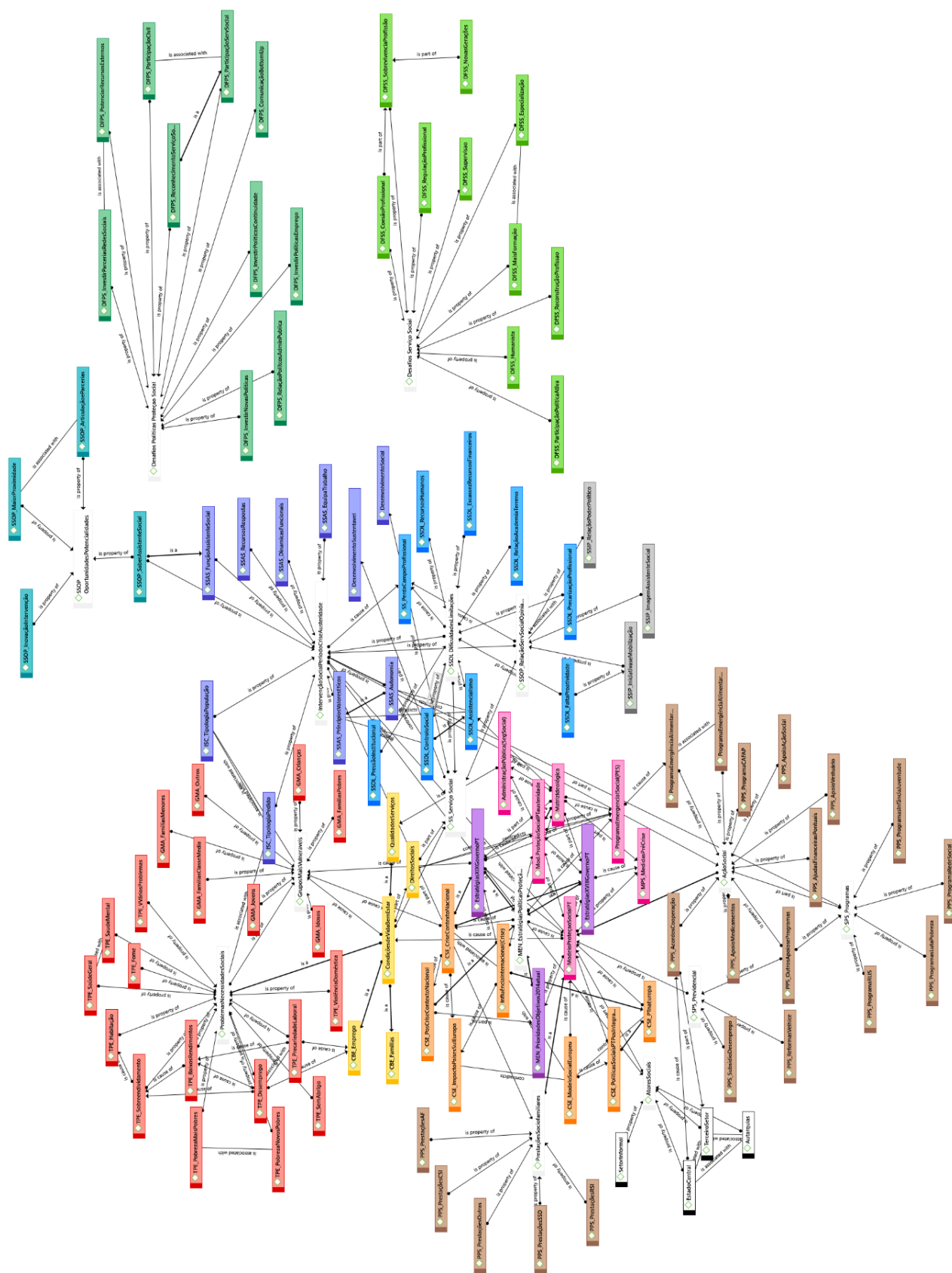
O/A entrevistado/a,

ANEXO 7 – Caracterização dos especialistas entrevistados

Nome (área de formação)	Principais cargos desempenhados no âmbito da Investigação
Dr. Edmundo Martinho (Serviço Social - Licenciatura)	Atual: Provedor da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa Anterior: Presidente da Comissão Nacional do Rendimento Mínimo Presidente da Comissão Nacional de Crianças e Jovens Presidente do Instituto para o Desenvolvimento Social Presidente da União das Mutualidades Portuguesas Presidente do Instituto de Segurança Social Diretor do Observatório da Segurança Social, Genebra Vice-Provedor da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
Professora Doutora Fernanda Rodrigues (Serviço Social – Licenciatura e Doutoramento) (Sociologia - Licenciatura)	Atual: Coordenadora da linha de investigação Políticas e Participação FPCE-UP Anterior: Coordenadora PNAI 2006-2010 Presidente da Associação de Profissionais de Serviço Social
Dra. Joaquina Madeira (Serviço Social – Licenciatura)	Atual: Presidente da Associação de Profissionais de Serviço Social Anterior: Concelho Diretivo do ISSS Presidente da Casa Pia de Lisboa Coordenadora do Ano Europeu para o Envelhecimento Ativo
Professor Doutor Luís Capucha (Sociologia - Licenciatura, Mestrado Doutoramento)	Atual: Professor no Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas do ISCTE-IUL Investigador do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia Membro do Conselho Nacional de Educação Anterior: Diretor-geral do Departamento de Estudos, Prospetiva e Planeamento do MTSS Diretor-geral da Direcção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular do Ministério da Educação Membro do Comité de Emprego da União Europeia
Dr. Paulo Pedroso (Sociologia - Licenciatura e PAPCC)	Atual: Professor no Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas do ISCTE-IUL Investigador do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia Anterior: Ministro do Trabalho e Solidariedade

Fonte: Elaboração própria com base nas fichas de consentimento informado dos especialistas entrevistados preenchidas pelos próprios na data das entrevistas

ANEXO 8 – Rede de análise semântica de conteúdo através do software ATLAS.ti (visão geral de códigos)



ANEXO 9 – Proposta de indicadores para programação e operacionalização de programas de ação social

Pilares	Nível de análise	Proposta para a construção de indicadores
Reflexivo- Interventivo	Diagnóstico Inicial	Identificação do fenómeno/situação/problema (causas, características, metamorfoses, consequências)
		Identificação do contexto (social, cultural, ambiental, político, económico, financeiro)
		Identificação de recursos disponíveis imediatos ou conseguir a médio prazo (financeiros, humanos, logísticos)
		Identificação de formas de financiamento e sustentabilidade do programa
		Identificação dos atores sociais implicados
		Identificação das políticas, serviços, programas e projetos de ação social existentes e das suas atividades, localização e acessibilidade (públicos e privados, setoriais, formais ou informais)
		Identificação da localização e acessibilidade dos serviços, programas e projetos de ação social (públicos e privados, setoriais, formais ou informais)
		Identificação das características socio demográficas e condições de vida das populações
		Identificação de setores/áreas de intervenção
		Identificação dos fatores significativos de influência no fenómeno/situação/problema (positivos, neutros, negativos)
	Diagnóstico de Ação	Identificação impactos futuros do fenómeno/situação/problema
		Identificação prioridades e estratégias de ação (curto-prazo;médio-prazo;longo-prazo)
		Identificação dos serviços, programas e projetos sociais existentes
		Identificação de parceiros (individuais, coletivos ou institucionais) com capacidade e potencial para a mobilização de ações e recursos
		Identificação dos atores sociais diretamente e indiretamente interessados, implicados e afetados pelo programa/intervenção/projeto/atividade
		Identificação de contingências e condicionantes à ação (viabilidade, eficiência, eficácia)
		Identificação de estratégias de ação de contingência

		Realização de propostas de programa/intervenção/projeto/atividade com base nos resultados do diagnóstico
		Operacionalização do programa/intervenção/projeto/atividade de acordo com estratégia sustentada no diagnóstico, monitorizando-a (se necessário, implementando ações corretivas ou melhorias)
		Identificação das funções e requisitos necessários à operacionalização da ação (formais e não formais)
		Definição de eixos prioritários e linhas de atuação chave de ação (visando as finalidades da ação e a mudança social)
		Identificação de fatores que possam durante a ação potencializar a suas finalidades (varáveis internas e externas)
		Identificação de potencialidades e oportunidades (manutenção do diagnóstico e prognóstico: projeção e previsão)
		Análise dos contextos aos níveis macrosistêmico, exosistêmico, mesosistêmico e microsistêmico
		Identificação do vínculo entre os atores sociais com os fenômenos/problemas/situação
		Descrição completa e específica dos problemas e necessidades sociais associadas e da sua natureza (identificar a sua magnitude, frequência, distribuição e impactos no desenvolvimento social e humano)
Sistêmico-Ecológico	Interacional e relacional	Promoção de relações transdisciplinares
		Integração de várias entidades de diferentes setores convergentes
		Análise do Índice de Desenvolvimento Humano
	Condições de vida	Levantamento e análise de indicadores sociodemográficos
		Levantamento e análise de indicadores de pobreza e desigualdade econômica
		Levantamento e análise de indicadores de emprego
		Levantamento e análise de indicadores de proteção social, saúde, educação e ambiente
		Levantamento e análise de indicadores específicos de relevância para a intervenção
		Levantamento de dados sobre os territórios e comunidades
		Identificação de aspectos relevantes do bem-estar geral familiar, comunitário e setorial

Crítico- Político	Diálogo	Chamada de atenção ao debate público dos fenómenos/problemas/situação
		Influência na opinião publica
	Social	Proximidade das instâncias políticas
		Respeito pela autonomia e bem-estar da pessoa e da dignidade humana
		Escuta de testemunhos e análise de discursos dos cidadãos
		Cumprimento de uma validade ética que assegure o respeito pelos direitos e liberdades das pessoas e comunidades
		Disponibilidade para o debate e partilha de opiniões
		Mobilização e cooperação de forças políticas e partidárias
		Contribuição para mudanças estruturais
	Normativo Legal	Cumprimento da constituição e da legislação, respeitando os direitos humanos e os direitos fundamentais
Cumprimento da vontade democrática e da decisão política legítima		
Garantia da defesa e acesso aos direitos sociais e de cidadania		
Participação manifesta nos debates políticos em sede de decisão política		
Proposta de nova legislação ou alteração da legislação vigente		
Participativo- Inclusivo	Divulgação	Sistematização diagnóstica em diversos formatos de comunicação (escrita, oral, visual)
		Articulação e ligação com diferentes meios de comunicação social
		Criação de campanhas e programas de sensibilização e educativos
		Participação em debates públicos sobre temas referentes ao programa
	Participação coletiva	Identificação e utilização de novas tecnologias apropriadas para a sua realização
		Identificação dos valores, princípios, crenças, comportamentos e normas (individuais, grupais, comunitários e/ou locais)
		Estabelecimento de critérios de participação transversal
		Consideração pelas aspirações e interesses dos cidadãos
		Partilha de informação que permita igualdade de participação entre os atores
		Dinamização de modelos de participação cidadã
	Identificação de líderes formais ou não formais ou agentes relevantes para a ação	

Fonte: Elaboração própria com recurso aos dados recolhidos ao longo da investigação em curso