

Departamento de Sociologia

**O Estado-Providência em Portugal e as Políticas Sociais: avaliação da
implementação das Cantinas Sociais**

Marta Isabel Mendes Nunes de Matos

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Sociologia

Orientador:

Doutor Renato Miguel Emídio do Carmo, Professor Auxiliar Convidado,

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2014

Departamento de Sociologia

**O Estado-Providência em Portugal e as Políticas Sociais: avaliação da
implementação das Cantinas Sociais**

Marta Isabel Mendes Nunes de Matos

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Sociologia

Orientador:

Doutor Renato Miguel Emídio do Carmo, Professor Auxiliar Convidado,

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2014

AGRADECIMENTOS

À minha família e amigos agradeço o apoio, a tolerância, a compreensão e o incentivo em todos os momentos.

Ao meu Orientador, Doutor Renato Miguel do Carmo, agradeço o incentivo, a permanente disponibilidade, a partilha de conhecimento e o estímulo intelectual, sem os quais não tinha sido possível o desenvolvimento deste trabalho.

À Câmara Municipal da Moita e às Instituições que nele colaboraram, agradeço a disponibilidade e colaboração que tornou possível a concretização deste trabalho.

RESUMO

Na presente dissertação procura-se compreender de que forma a implementação da resposta de cantina social enquanto medida de política social poderá refletir a alteração do papel do Estado-Providência bem como de que forma a mesma estará a responder às necessidades atuais dos cidadãos que nela se enquadram.

O surgimento e o desenvolvimento do Estado-Providência em Portugal assume características específicas inerentes a dimensões sociais, económicas, ideológicas e conceptuais, que têm vindo a sofrer diversas alterações conforme a estrutura social portuguesa também tem vindo a transformar-se, mudanças essas verificadas também ao nível das políticas sociais de combate à pobreza e à exclusão social, pelo que se procede neste trabalho à análise da evolução do Estado-Providência em Portugal e das políticas sociais que materializam os seus princípios de intervenção, recorrendo ao referencial teórico existente, complementado com indicadores que refletem a sua implementação e evolução.

No momento atual de crise socioeconómica, com elevados níveis de desemprego e aumento das situações de vulnerabilidade e pobreza, e por essa via, da implementação de um Programa de Emergência Social enquanto resposta através do desenvolvimento de medidas de política social assumidas atualmente enquanto referência de intervenção, no qual se enquadra a medida de cantina social, avalia-se neste trabalho a implementação desta medida num território específico, o Concelho da Moita, contemplando a visão quanto à conceção da medida, à sua implementação, aos seus resultados e à avaliação enquanto resposta às necessidades das pessoas e famílias que dela beneficiam, de um ponto de vista institucional, através da perceção dos responsáveis da Autarquia e das Instituições que desenvolvem a resposta.

Palavras-chave: Estado-Providência; Política Social; Emergência Social; Cantina Social

ABSTRACT

The following dissertation intends to understand in which way the implementation of social canteen as a social policy measure may reflect the changes of the Welfare State role as well as it may be answering to the current needs of the citizens for whom this answer was created.

The emergence and development of the Welfare State in Portugal take specific characteristics in social, economical, ideological and conceptual dimensions, which have been altered several times according to the transformations of the Portuguese social structure. These transformations have been identified at social policies and combating poverty levels, changes which justify the scrutiny of the evolution of the Welfare State in Portugal as well as the social policies that are the embodiment of these intervention principles, using the existing theoretical referential, combined with indicators which reflect their implementation and evolution.

In the current times of social economical crisis, with a high unemployment rate and the increase of a situation of social vulnerability as well as poverty, that led to the implementation of a Social Emergency Program, which constitutes an answer based on the development of social policies measures that are currently taken as an intervention referential, the present thesis evaluates the implementation of this measure in a specific territory, Moita city council, including this measure conception perspective, its implementation, results and evaluates if it constitutes an answers for the people and families that benefit from it, of a institutional point of view, through the perception of a City Councilwoman and directors of Institutions that develop this measure.

Key-words: Welfare State; Social Policy; Social Emergence; Social Canteen

INDÍCE

INDÍCE DE FIGURAS	v
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	vi
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I “O ESTADO-PROVIDÊNCIA”	3
1. Origem e evolução do Estado-Providência	3
2. Modelos do Estado-Providência	5
3. Evolução do Estado-Providência em Portugal	9
4. Indicadores de análise do Estado-Providência	13
CAPÍTULO II – “POLÍTICAS SOCIAIS”	17
1. Conceito de Política Social	17
2. Relação entre o Estado-Providência e as Políticas Sociais	18
3. Políticas Sociais em Portugal	19
4. Pobreza e Exclusão Social	25
5. Indicadores relativos à implementação das Políticas Sociais em Portugal	26
CAPÍTULO III - PROGRAMA DE EMERGÊNCIA SOCIAL E PROGRAMA DE EMERGÊNCIA ALIMENTAR – CANTINAS SOCIAIS	29
1. O Programa de Emergência Social e o Programa de Emergência Alimentar	29
2. Avaliação da Implementação das Cantinas Sociais – O Concelho da Moita	33
3. Indicadores acerca da implementação das Cantinas Sociais no Concelho da Moita	34
4. Avaliação da Implementação das Cantinas Sociais – análise das entrevistas	36
4.1 Processo de implementação das Cantinas Sociais	36
4.2 Vantagens e Dificuldades quanto à Implementação das Cantinas Sociais	38
4.3. Conceção da Medida de Cantina Social e relação com outras políticas sociais	39
4.4 Resultados da implementação da Cantina Social	43
4.5 Avaliação da medida e do seu processo de implementação	44
CONCLUSÃO	46
FONTES	50
BIBLIOGRAFIA	50
ANEXO A – GUIÃO DE ENTREVISTA	I

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Despesa Social Pública em % do PIB 1981 a 2013	14
Figura 2. Despesa Pública em Saúde em % do PIB 1981 a 2013	14
Figura 3. Evolução da Esperança Média de Vida de 1961 a 2011/12.....	15
Figura 4. Evolução da Taxa de Mortalidade Infantil de 1961 a 2012.....	15
Figura 5. Despesa Pública em Pensões em % do PIB 1981 a 2009	16
Figura 6. Complemento Solidário para Idosos – Beneficiários com processamento de CSI 2006 a 2013	22
Figura 7. Rendimento Social de Inserção – Famílias e Beneficiários com processamento de RSI 2004 a 2013	23
Figura 8. Despesas em prestações de proteção social por funções de proteção social em Portugal de 1995 a 2011	27
Figura 9. Taxas de risco de pobreza antes das transferências sociais, após as transferências relativas a pensões e após as transferências sociais, em Portugal de 2003 a 2012	28
Figura 10. Grupo etário do titular do agregado familiar beneficiário de cantina social	34
Figura 11. Tipologia do agregado familiar beneficiário de cantina social.....	35
Figura 12. Situação económico-profissional do titular do agregado familiar beneficiário de cantina social	36

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

CLASM – Conselho Local de Ação Social da Moita

CMM – Câmara Municipal da Moita

CSI – Complemento Solidário para Idosos

IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional

INE – Instituto Nacional de Estatística

IPSS – Instituição Particular de Solidariedade Social

ISS,IP – Instituto da Segurança Social, Instituto Público

NLI – Núcleo Local de Inserção

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PEA – Programa de Emergência Alimentar

PES – Programa de Emergência Social

PIB – Produto Interno Bruto

RSI – Rendimento Social de Inserção

UE – União Europeia

INTRODUÇÃO

Nesta dissertação procura-se compreender de que forma a implementação da resposta de cantina social enquanto medida de política social poderá refletir a alteração do papel do Estado-Providência bem como a mesma responderá às necessidades atuais dos cidadãos que beneficiam desta resposta.

O surgimento e o desenvolvimento do Estado-Providência em Portugal assume características específicas inerentes a dimensões sociais, económicas, ideológicas e conceptuais, que têm vindo a sofrer diversas alterações conforme a estrutura social portuguesa também tem vindo a transformar-se. Consequências destas transformações nas características de intervenção do Estado-Providência, as mesmas verificam-se também ao nível das políticas sociais de combate à pobreza e à exclusão social.

Considerando o momento atual de crise socioeconómica, com elevados níveis de desemprego e aumento das situações de vulnerabilidade e pobreza, e por essa via, da decisão de implementação de um Programa de Emergência Social enquanto resposta através da implementação de medidas de política social assumidas atualmente enquanto referência de intervenção, no qual se enquadra a medida de cantina social, é objetivo deste trabalho, compreender, de que forma a implementação desta medida, enquanto exemplo de política social, poderá refletir uma alteração de paradigma quanto às linhas orientadoras de intervenção do Estado-Providência.

Desta forma, este trabalho está dividido em três capítulos:

O primeiro capítulo analisa a origem do Estado-Providência, a sua evolução em Portugal, os diferentes modelos existentes e o modelo em que Portugal se enquadra, virtude das características específicas do seu Estado-Providência e da sua evolução. Apresentam-se também indicadores que refletem essa mesma evolução bem como os resultados atingidos nas diferentes áreas de intervenção, como sendo a saúde e a proteção e segurança sociais.

No segundo capítulo procede-se a uma avaliação da evolução das políticas sociais em Portugal e dos seus indicadores, sempre enquadradas na sua relação com o Estado-Providência e onde se verificam desenvolvimentos assinaláveis quanto à sua forma tanto a nível conceptual como de implementação e desenvolvimento das mesmas.

O terceiro capítulo foca-se na medida concreta de cantina social, enquadrada no Programa de Emergência Social (PES), na sua conceptualização, nos seus objetivos e na sua forma de implementação, mais concretamente no Concelho da Moita. Para além de

indicadores relativos à medida, apresentam-se os resultados das entrevistas efetuadas aos responsáveis da Câmara Municipal da Moita e das duas instituições que garantem a resposta através de três cantinas sociais. Estas entrevistas tiveram como objetivo compreender, a nível institucional, de que forma se encara a conceção desta medida, qual o seu processo de implementação, quais os resultados da mesma e qual a avaliação enquanto resposta às necessidades das pessoas e famílias que dela beneficiam.

CAPÍTULO I “O ESTADO-PROVIDÊNCIA”

1. Origem e evolução do Estado-Providência

Quando iniciamos uma análise do Estado-Providência ou Estado Social¹, surgem-nos conceitos e temas aos quais este se encontra mormente associado, mesmo quando analisado de diferentes perspetivas, nomeadamente a sua associação à história e à evolução da sociedade e dos sistemas sociais, e mais concretamente aos direitos dos cidadãos, principalmente aos direitos sociais e naturalmente ao conceito de «cidadania social»; a sua ligação ao mercado e ao capital; e, principalmente em Portugal, a sua ligação com a democracia. Podemos resumir esta ideia considerando que o Estado-Providência, em democracia e num contexto de garante dos direitos sociais, desenvolve políticas sociais, políticas de regulação económica, e políticas de intervenção nas disfuncionalidades do mercado, redistribuindo os recursos provenientes do mesmo.

O Estado-Providência surge assim enquanto resultado da evolução e modernização das sociedades, enquanto instituição reguladora das relações entre a sociedade civil e a autoridade, e inevitavelmente das relações de poder que existem dentro de cada sociedade. O Estado evoluiu de uma forma de Estado onde os direitos que eram sua função assegurar respeitavam aos direitos civis em primeiro lugar, respeitantes ao exercício da liberdade individual, aos direitos políticos, que se refletem no exercício dos poderes políticos, passando para um Estado onde os direitos sociais dos cidadãos passam a ser fonte de inferência do mesmo, respeitando ao bem-estar económico e social de todos os cidadãos, verificando-se portanto uma mudança na ênfase dada aos direitos dos cidadãos e conseqüentemente às responsabilidades do Estado para com estes. De acordo com T. H. Marshall, e que nos apresenta esta questão relacionada com os três tipos de direitos, uma cidadania com base no exercício de todos estes direitos, relacionada com a existência de políticas sociais baseadas nos direitos sociais e na participação plena dos indivíduos na sociedade garante o bem-estar dos cidadãos na mesma. Esta ideia de direito ao bem-estar surge associada à ideia de justiça social, estreitamente relacionada com a garantia dos direitos que conduzem ao bem-estar do ponto de vista económico e social e que asseguram a existência de um nível de vida correspondente aos padrões da sociedade, conduzindo assim à evolução já mencionada numa perspetiva de «cidadania social». No que respeita a este conceito, ele reflete-se

¹ Neste trabalho iremos utilizar ambos os termos, de acordo também com os autores para que remetemos, pois consideramos que ambos se adequam aos nossos objetivos.

essencialmente sobre a capacidade de atribuição/redistribuição de recursos mas também sobre o garante da existência de capacidades necessárias ao exercício dos direitos sociais.

Iniciemos então um enquadramento das origens do Estado-Providência, com maior enfoque no Estado-Providência em Portugal, embora sempre enquadrado no contexto europeu, de onde não se poderá inevitavelmente destacar apesar de todas as diferenças existentes, considerando sempre que o Estado-Providência é resultado da história e do contexto económico, social e político de cada país.

Desta forma, as origens do Estado-Providência remetem para a implementação de medidas de carácter elementar e dispersas, tais como seguros para trabalhadores em caso de acidente ou doença e uma base muito reduzida de direitos e benefícios sociais. Na década de 1930, e como resposta à Grande Depressão, surgem iniciativas, como o caso da implementação do New Deal nos Estados Unidos, e outras como a definição de políticas com o objetivo de atingir a meta do pleno emprego na Suécia.

Considera-se no entanto que na Europa a fonte de criação do Estado-Providência na sua conceção mais atual será o período pós Segunda Guerra Mundial como aquele que é claramente o nascer do Estado-Providência na sua plenitude, fruto de um contexto económico e social propício à implementação de medidas concretas, complementares e gerais enquadradas na chamada «Era Dourada». Assim, e de acordo com Carmo (2014) podemos considerar que a mudança de paradigma, em que o Estado-Providência passa a surgir enquanto instituição social que tem como objetivo central a implementação de um capitalismo de bem-estar capaz de conciliar a eficácia e eficiência económica com uma solidariedade interclassista e intergeracional, através de uma implementação de uma política redistributiva que promova a proteção social e a redução das desigualdades sociais através da implementação de políticas sociais que cumpram este objetivo, acontece a partir do período após a Segunda Guerra Mundial.

Este é claramente um período de prosperidade, com um crescimento económico muito elevado e que conduziu à constituição de sociedades mais equitativas através de políticas de redistribuição de rendimentos e à importância dada à questão da coesão social. Surge-nos nesta fase a consolidação de um modelo capitalista de bem-estar social que assentava numa “aliança” ou numa concertação entre o trabalho e o capital, assente numa visão de que as desigualdades resultantes dos rendimentos provenientes do mercado não devem ser aceites, devendo pelo contrário estes recursos serem utilizados para suprir essas mesmas desigualdades numa perspetiva de respeito pelos direitos sociais e inclusive por um compromisso entre classes que permitiu a compatibilização entre o capital e a própria

democracia. Neste modelo “o Estado-Providência (ou Estado Social) acabou por se tornar a almofada institucional fundamental de salvaguarda das situações sociais mais vulneráveis, mas também um mecanismo de promoção da igualdade de oportunidades” (Carmo; 2014: 202). Neste contexto, começam a surgir instituições e políticas que tinham como objetivo assegurar a coesão social através do garante dos princípios da «cidadania social» alicerçada nos direitos sociais aos quais se pretendeu dotar de um carácter universal e que abrangessem todos os cidadãos. Foi assim possível verificar-se uma redução das desigualdades sociais e a atenuação dos riscos sociais e ambientais a que muitos cidadãos estavam expostos, fruto de um contexto económico favorável que levou a um consenso popular e político em torno destes princípios.

Em Portugal, durante o período do denominado Estado Novo, surgiram algumas medidas numa expressão mais corporativista característica das políticas levadas a cabo neste período. Consideramos assim que no nosso país, o Estado-Providência surge na sua forma mais concreta após o 25 de Abril de 1974, principalmente com a aprovação da Constituição da República Portuguesa em 1976, que prevê um conjunto de direitos sociais dos mais avançados no mundo. Deste facto advém a associação entre Estado-Providência e democracia no nosso país, considerando o “nascimento” de ambos, fruto dos factos da nossa história. No entanto, o surgimento do Estado-Providência no nosso país na década de 70, trará uma série de consequências à estrutura e ao desenvolvimento do mesmo, semelhantes aos restantes países da Europa do Sul, mas díspares aos restantes países europeus, como iremos desenvolver mais à frente.

2. Modelos do Estado-Providência

Existem assim diferenças temporais, históricas e económicas acentuadas entre o contexto português e o contexto europeu. Mas também nos diferentes países europeus, sempre considerando a influência histórica e de contexto económico, social e político, e portanto considerando que a evolução do Estado-Providência terá sido fruto do contexto das sociedades onde se desenvolveu, e existindo uma enorme diversidade de sociedades, podemos considerar que não existem dois Estados-Providência iguais. No entanto, e apesar desta diferenciação, com diferentes versões institucionais e organizacionais relativamente aos modelos de Estado-Providência, existirão processos de construção e princípios semelhantes. De acordo com Ferrara e outros (2000), cada país europeu, condicionado pelos seus contextos políticos, seguiu um rumo de desenvolvimento na criação do seu Estado-Providência, mas que no fundo não serão modelos completamente diferenciados, sendo por isso possível agrupá-los

em quatro “modelos” com base na análise: da cobertura de riscos e elegibilidade; da estrutura de benefícios; dos mecanismos de financiamento; e das configurações institucionais de cada Estado-Providência.

Também poderão ser identificados padrões de desenvolvimento comuns, estudados e desenvolvidos por Esping-Andersen (1990) que resultaram numa categorização, baseando-se nas três dimensões que consubstanciam um modelo de *welfare*: proteção social, mercado de trabalho e família. Esping-Andersen baseou-se no critério de que em que medida o Estado-Providência foi concebido e atua na sua relação com o mercado, tendo em conta a premissa de que existe um antagonismo entre estas duas instituições, com os direitos sociais e as políticas sociais encaradas como uma conquista das classes trabalhadoras face ao capital e ao patronato. Adão e Silva (1997) considera inclusive que os direitos sociais podem funcionar enquanto garante de legitimação do capitalismo na medida em que o seu carácter seja rígido e não sejam ameaçados mesmo em períodos de recessão, períodos nos quais até teriam o propósito de contrariar as disfuncionalidades do sistema económico.

Neste sentido, Esping-Andersen (1990), partindo dos conceitos de «desmercadorização», enquanto capacidade que as pessoas adquirem para viver sem depender dos recursos, das incertezas e das instabilidades provenientes do mercado, constituindo-se como uma ferramenta que visa captar a capacidade dos Estados-Providência para enfraquecer a supremacia da relação mercadorizada, resultante da participação formal dos indivíduos no mercado de trabalho; de «cidadania social» de T. H. Marshall (1950), que consiste no conjunto de direitos associados ao bem-estar económico e social, do direito a um padrão de vida de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade até ao acesso à segurança social; dos modelos ideais típicos de políticas sociais de Richard Titmuss (1974) e, essencialmente da codificação destes conceitos levada a cabo pela escola da *power resources theory*, Esping-Andersen definiu o conceito de «modelo de *welfare*», agrupando países em modelos através de três princípios teóricos que têm uma função de agregadores de indicadores: os efeitos da cidadania social na posição dos indivíduos perante o mercado de trabalho; o sistema de estratificação social que daí resulta; e a relação que se estabelece entre estado, mercado e família na provisão social (Silva, 2002: 26). Os três tipos de Estado-Providência, segundo Esping-Andersen são: escandinavo ou social-democrata; anglo-saxónico ou liberal; e continental ou corporativista.

No que respeita ao modelo escandinavo ou social-democrata, associado a elevados níveis de «desmercadorização» e reconhecido a países como a Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia, pressupõe um acesso universal a todos os indivíduos, com prestações igualitárias

qualquer que seja a condição socioeconómica do cidadão e a existência de serviços de apoio às famílias. Verifica-se uma ampla cobertura dos riscos, uma elevada generosidade, uma forte componente de redistribuição, baixas desigualdades, uma elevada taxa de sindicalização, uma provisão generalizada de serviços sociais e pessoais e existem políticas ativas de mercado laboral. No que respeita aos riscos associado a este modelo de welfare, foram identificados as dificuldades de financiamento, as dificuldades de manutenção de níveis elevados de qualidade do serviço público, os limites do emprego no sector público e a erosão do ideal solidarístico subjacente.

Quanto ao modelo anglo-saxónico ou liberal, associado a baixos níveis de «desmercadorização», e existente em países como os EUA, Reino Unido, Irlanda, Austrália e Nova Zelândia, pressupõe prestações sujeitas a condições de recursos, ressaltando a importância do sector privado nas pensões, bem como das despesas privadas com a saúde. É caracterizado por uma fraca elegibilidade e elevada seletividade nas medidas, por um mercado de trabalho desregulado, pela existência de desigualdades salariais e níveis de pobreza elevados, por baixas taxas de sindicalização e por serviços comprados no mercado. No que respeita aos riscos associados a este tipo de modelo, temos as questões associadas à pobreza, o aumento das desigualdades sociais e da pobreza, trabalhadores pouco qualificados e baixos salários.

No que respeita ao tipo continental ou corporativo, associado a níveis intermédios de «desmercadorização», verifica-se em países como Alemanha, França, Bélgica, Holanda, Áustria, Suíça e Luxemburgo, este pressupõe regimes de proteção segundo o estatuto profissional, bem como uma elevada proteção dos funcionários públicos. É caracterizado pela existência de um mercado de trabalho regulado e protegido, uma forte segurança social dos trabalhadores que contribuem (diferenciação entre *insiders* e *outsiders*), por ser um sistema que favorece a família tradicional (homem ganha-pão) e por níveis de desigualdade moderados. Quanto a este modelo, os riscos identificados por Esping-Andersen são o facto de ser discriminatório para as mulheres, de ter encargos sociais com a mão-de-obra elevados, de existir um excesso de peso das despesas com pensões e uma dificuldade em responder a níveis elevados de desemprego.

Esta categorização foi alvo de algumas críticas, em parte por não contemplar os países da Europa do Sul, nomeadamente Portugal, Espanha, Grécia e Itália. Apesar de existirem perspectivas que defendem que estes países se poderiam enquadrar no modelo continental, embora com alguns condicionantes, enquanto versões menos desenvolvidas destes, existem autores que consideram que existe um modelo de *welfare* próprio destes países.

De acordo com o já referenciado acerca dos contextos históricos, temporais, sociais e políticos, e considerando a visão de Pedro Adão e Silva (2002), é desejável que “uma compreensão aprofundada dos aspetos específicos de cada modelo implica que se preste particular atenção aos contextos históricos em que aquelas se desenvolvem.” (Adão e Silva, 2002: 32). Nesta perspetiva, podemos considerar que os países da Europa do Sul, por terem características geográficas, históricas e sociais comuns, que os diferenciam dos restantes países europeus, também no seu modelo de Estado-Providência assumirão essa aproximação entre si e diferenciação dos restantes.

Através da análise das interações entre estruturas familiares, mercado de trabalho e proteção e segurança social, remetendo para Ferrara (1996, 1997), podemos apontar como dimensões típicas do modelo de *welfare* dos países da Europa do Sul a existência de regimes de proteção dualizada segundo o estatuto profissional e repartição desigual dos custos segundo os grupos profissionais (disparidade de regras, fuga e fraude fiscal), a distribuição desequilibrada da proteção segundo os riscos clássicos, o baixo grau de penetração das instituições públicas de proteção social (indefinição entre público e privado) apesar da universalização de alguns sistemas (sobretudo no que respeita à saúde) e a baixa eficácia e cobertura insuficiente dos serviços públicos (por ex.: serviços para a família).

Estas dimensões, associadas a baixos níveis de «desmercadorização», conduzem a baixos níveis de proteção, a falhas de cobertura (embora alguns grupos ocupacionais sejam muito protegidos), a fortes barreiras entre *insiders* e *outsiders*, à má distribuição no acesso aos serviços públicos, ao subdesenvolvimento de alguns sectores (como por exemplo a habitação social), a elevadas desigualdades e níveis de pobreza, à predominância da economia informal (problemas de ineficiência e eficácia do sistema de *welfare*), à interferência das redes clientelares (apropriação particular dos recursos do Estado-Providência) e a uma importância das formas tradicionais de solidariedade, o denominado «familiarismo». A questão sobre a família nos países da Europa do Sul assume uma importância maior do que noutros países europeus, considerando-se as redes de solidariedade familiar como fator essencial nas questões ligadas ao bem-estar dos cidadãos, chegando a assumir-se a existência de uma «sociedade-previdência», de acordo com Boaventura de Sousa Santos (1995), estando por isso fortemente ligada às políticas sociais e portanto ao Estado-Providência. Podemos assim considerar que, fruto das características do nosso país, como a localização geográfica, a história e, no fundo, a evolução da sociedade e do seu sistema político, o seu modelo de Estado-Providência é caracterizado pelas dimensões acima enunciadas.

De acordo com Carreira da Silva (2013), estes Estados-Providência, onde se inclui o português, caracterizam-se por combinarem fortes compromissos políticos em matéria social como é o caso da Constituição da República Portuguesa quanto aos direitos sociais, sistemas políticos clientelares e um aparelho de Estado relativamente fraco e vulnerável, “uma combinação que, como a presente crise bem ilustra, pode levar este tipo de Estado-Providência a confrontar-se com crises orçamentais muito mais sérias do que as enfrentadas pelos seus congéneres do Norte da Europa”. (Carreira da Silva, 2013: 30). Este assunto, que remete para as dificuldades que os Estados-Providência, principalmente o português, enfrentam, devido por um lado ao contexto económico e por outro aos novos riscos sociais, serão focadas posteriormente.

3. Evolução do Estado-Providência em Portugal

Relativamente à história da implementação do Estado-Providência em Portugal, e conseqüentemente das suas políticas sociais, iremos iniciar a sua análise resumidamente no que respeita ao período do «Estado Novo», pelo motivo de este ser o período onde se iniciaram a implementação de algumas medidas que irão dar origem ao Estado-Providência português, e numa segunda fase focar com mais ênfase o período pós 25 de Abril de 1974 e a mudança de um regime autoritário para um regime democrático, que, como já referimos definiu o Estado-Providência português na sua verdadeira conceção.

O quadro político existente no Estado Novo, que se materializava num regime autoritário de natureza corporativa, conduziu a que as políticas sociais existentes fossem um reflexo do mesmo. Neste contexto, houve uma intensificação do modelo de família patriarcal com responsabilidade na provisão do bem-estar, associada à promoção de instituições caritativas e mutualidades. Outras medidas implementadas têm a ver com a mera substituição de rendimentos e por essa via da construção de um sistema de proteção social que consistiu basicamente na criação da Caixa Geral de Aposentações (dirigida aos funcionários públicos) e na criação de um sistema de seguros sociais obrigatórios dirigido aos trabalhadores privados com o objetivo de cobrir situações de velhice, invalidez e doença baseado em caixas e instituições de previdência e financiado por um modelo de capitalização. Verificava-se assim uma conceção assistencialista na sua forma mais pura.

Derivado das profundas alterações ao nível do sistema político e da própria sociedade portuguesa que advieram da mudança de regime com a revolução de 25 de Abril de 1974, que instituiu no nosso país uma democracia, assistiu-se também a uma mudança total na visão do Estado-Providência quanto aos seus objetivos e aos meios para os atingir. Esta mudança nas

conceções foi mais acentuada considerando, por um lado o longo período de autoritarismo (50 anos) e por outro o facto de a oposição política ter sofrido uma censura tão profunda durante este regime que podemos considerar ter explodido e conduziu a que as visões para a sociedade portuguesa em termos de cidadania e direitos se terem tornado particularmente ambiciosas, através da inclusão destas visões de direitos e cidadania plenos na própria Constituição da República Portuguesa, como já referimos. Para além das questões políticas e ideológicas terem surgido com enorme força neste período, a verdade é que a transição para a democracia levou a que se propiciasse na sociedade portuguesa a possibilidade de participação de diversos grupos sociais diferenciados na conceção das políticas sociais com o objetivo de atingir o bem-estar e reduzir as desigualdades, levando a que não fossem apenas estabelecidos “compromissos simbólicos e políticos, como as despesas sociais aumentaram de forma significativa, direitos efetivos foram garantidos e benefícios sociais, bem como salários, cresceram de forma exponencial. Se bem que os níveis rudimentares dos benefícios pré-existentes expliquem em parte esta tendência, contudo, ela não é independente da forte mobilização político-social do período.” (Adão e Silva; 2002: 37). Também de acordo com Mozzicafreddo (1992), as políticas sociais desempenharam um papel fundamental neste período em que se assistia a uma desarticulação do sistema económico, funcionando enquanto elemento agregador e de integração social, chegando a considerar que a resolução equilibrada do processo revolucionário deveu-se em parte, à configuração do estado de direito enquanto Estado-Providência (1992: 71-6).

No entanto, em Portugal e nos restantes países do Sul da Europa, que, como já referido, partilham características históricas e políticas semelhantes, as bases da construção do Estado-Providência ocorreram num contexto económico completamente diferenciado daquele em que este processo se desenvolveu no resto da Europa, isto é, ocorreu na chamada «Era da austeridade», após o choque petrolífero de 1973 e da subsequente recessão económica, que provocou uma diminuição na taxa de crescimento económico, fator essencial para o desenvolvimento dos Estados-Providência europeus. Deste facto advém algumas das características próprias dos Estados-Providência português e do sul da Europa e consequentemente das suas políticas sociais.

Assim, e apesar de todos os condicionantes relativos ao modelo de Estado-Providência implementado no nosso país, e considerando que a sua construção e desenvolvimento ocorreram numa era de austeridade por oposição à era de prosperidade que se viveu na Europa, a sua implementação implicou, por um lado, a existência de uma visão consensual entre políticos e cidadãos acerca do desejo de assegurar os direitos sociais relacionados com a

proteção e segurança sociais, com a saúde, com a educação, e por outro lado, esta visão e implementação conduziu a importantes consequências práticas no que respeita aos indicadores diretamente ligados aos seus princípios e direitos sociais.

Estes indicadores, que iremos desenvolver posteriormente, prendem-se com o aumento da esperança média de vida, na diminuição assinalável para números dos mais baixos a nível mundial no que respeita à taxa de mortalidade infantil, nos aumentos da taxa de escolarização nos diversos níveis de ensino, na diminuição das taxas de risco de pobreza, devendo ainda focar-se o incremento de sistemas de saúde, educação e segurança e proteção social que permitiram um acesso generalizado à população, independentemente da sua classe socioeconómica.

Passamos assim à análise mais prática em termos de evolução do Estado-Providência em Portugal e das políticas sociais que o consubstanciam. Apesar de se ter iniciado em 1971 a reestruturação dos organismos de previdência, com o alargamento a grupos profissionais como os trabalhadores rurais ou os trabalhadores domésticos, e com a definição dos grupos mais desfavorecidos, das famílias e das comunidades enquanto destinatários destes organismos, “mantinha-se a indefinição de uma política social global, um baixo nível de direitos sociais, uma desproporção entre as necessidades sociais e os recursos afetados, uma fraca e assimétrica implantação de equipamentos sociais e uma sobreposição entre vários serviços e sectores de política social.” (Rodrigues; 2010: 204). Assim, foi a partir de 1974, que se verificou a institucionalização das políticas sociais que propiciaram o alargamento da proteção social a toda a população, melhorando o apoio em termos de prestações sociais, através da criação do regime não-contributivo que contemplava a atribuição de pensões sociais a quem não auferia rendimentos nem tinha carreira contributiva. Outras medidas avançadas neste período, anterior à aprovação da Constituição de 1976, foram por exemplo a instituição de subsídios de Natal a todos os beneficiários, a criação de uma pensão para casos de desemprego (embora de carácter assistencialista), a criação de suplementos respeitantes à grande invalidez, a extensão das pensões de maternidade ou o subsídio por morte. No entanto, e como já referido, a Constituição da República Portuguesa de 1976 veio revolucionar a forma de encarar as questões dos direitos dos cidadãos, prevendo um alargamento dos direitos culturais, políticos, civis e sociais em que se baseiam o Estado-Providência e uma sociedade democrática, tais como o direito ao trabalho, ao pleno emprego, à assistência material em caso de desemprego, ao salário mínimo, à Segurança Social, à saúde, à habitação, à educação e à cultura. Também se previu a universalização destes direitos a todos os cidadãos. Esta nova perspetiva assenta no princípio que a Segurança Social é uma competência do Estado quanto à

organização, coordenação e subsidiação de acordo com os princípios da unificação, descentralização e participação por parte das associações sindicais na definição das políticas de ação social. A proteção social passa a abranger os desempregados, as situações de doença e de vulnerabilidade, a velhice, a invalidez, a maternidade, a viuvez e a orfandade, deixando assim de abranger apenas alguns segmentos populacionais mais relacionados com o trabalho. Verifica-se também uma mudança de perspectiva no que respeita às Instituições Particulares de Solidariedade, passando estas a ser reconhecidas oficialmente e sujeitas a regulamentação no seu funcionamento e na sua articulação com o Estado. É criado nesta fase o Sistema Nacional de Saúde, como garantia de assegurar o direito à saúde enquanto direito universal de todos os cidadãos.

Nesta fase, e até à década de 1980, o Estado-Providência define as suas políticas sociais e a sua atuação com base no pressuposto de um regime de proteção social universal, pretendendo uma cobertura de todos os cidadãos, seja pela via do regime contributivo, do regime não contributivo ou da ação social. Prevê ainda o livre acesso a todos os cidadãos à saúde e à educação, serviços considerados essenciais para o bem-estar da população.

Aquando do processo de adesão à Comunidade Económica Europeia, assistimos a uma fase de racionalização da estrutura fiscal e financeira, tentando adaptar inclusive os princípios e pressupostos de atuação aos requisitos necessários para a concretização deste objetivo.

Uma fase importante para as questões da segurança e proteção sociais foi a aprovação da Lei de Bases da Segurança Social, em 1984, na qual se enunciam os princípios de universalidade, unidade, igualdade, eficácia, descentralização, garantia judiciária, solidariedade e participação, com o objetivo de estruturar um sistema mais abrangente e de maior participação. “O compromisso estatal surgia explicitado em contexto de valorização do envolvimento e contributo das iniciativas da sociedade civil. Os regimes obrigatórios compreendidos passavam a ser, por um lado, o regime geral (contributivo), que incluía os trabalhadores por conta de outrem e os independentes e, por outro, o regime não contributivo, que contemplava as situações de carência económica não abrangidas pelo primeiro” (Rodrigues; 2010: 208). Posteriormente verifica-se a criação da taxa social única.

Também na década de 1980 assiste-se ao desenho de uma série de medidas de apoio ao emprego por diversas vias, sejam elas de apoio financeiro às empresas para estímulo da competitividade e garantia da manutenção dos postos de trabalho, de apoios à formação profissional ou de maior intervenção do Instituto do Emprego e da Formação Profissional. De acordo com Mozzicafreddo, todas estas medidas no apoio ao emprego e à formação profissional “tiveram forte impacto no funcionamento do mercado laboral, refletindo-se tanto

no enquadramento normativo das relações de trabalho, como nas melhorias dos direitos e dos benefícios sociais” (Mozzicafreddo; 2000: 105)

Também na área da educação assistimos a uma evolução assinalável, em primeiro lugar com a formalização da escolaridade obrigatória a partir dos 6 anos de idade, o alargamento do ensino superior e a criação do ensino especial. Já na década de 1990, nesta área, “é criado o regime de universalidade no acesso à educação e o regime de tendencial gratuitidade da educação durante a escolaridade obrigatória, através da implementação do apoio social escolar e do apoio médico e alimentar aos alunos mais carenciados. Além disso, aposta-se no ensino recorrente de adultos e na formação continua dos professores.” (Rodrigues; 2010: 209).

Neste contexto de desenvolvimento da sociedade e das funções do Estado, e com o objetivo de redução das desigualdades, começa a intensificar-se a intervenção nas questões da pobreza, aliando-se neste caso a intervenção do Estado à intervenção privada, numa mudança de paradigma de intervenção das políticas sociais nesta área, tomando como exemplo o Programa de Luta Contra a Pobreza. Outra “inovação” relativamente a esta intervenção tem a ver com o facto de esta medida ser reflexo de políticas europeias. Também assistimos nesta fase ao início da intervenção sobre problemáticas específicas, como sendo a questão da toxicodependência ou das minorias étnicas, através da criação de organismos estatais específicos para estas questões que articulam com a sociedade civil.

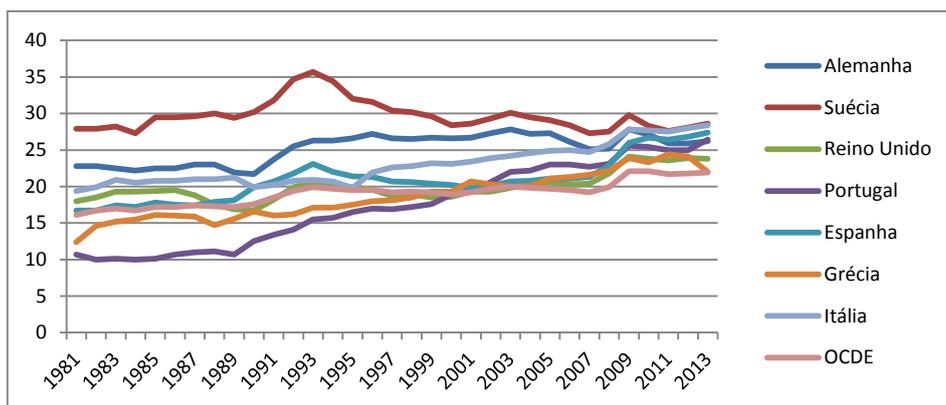
4. Indicadores de análise do Estado-Providência

De acordo com o já referido, apresentamos de seguida alguns indicadores que referem às grandes áreas que consubstanciam o Estado-Providência. Foram selecionados alguns países no que respeita aos dados que enquadram Portugal no contexto da União Europeia e da OCDE, nomeadamente a Alemanha, enquanto exemplo de modelo de Estado-Providência continental ou corporativo; a Suécia enquanto exemplo de modelo de Estado-Providência escandinavo ou social-democrata; e o Reino Unido enquanto exemplo de modelo de Estado-Providência anglo-saxónico ou liberal. Optámos também por incluir nesta análise, para além de Portugal, os dados referentes aos restantes três países que se enquadram no modelo de Estado-Providência da Europa do Sul. Quando se justifica para análise, apresentamos os resultados unicamente referentes a Portugal.

No que respeita à despesa social pública em percentagem do PIB, analisando os dados desde 1981, Portugal apresenta uma evolução significativa, partindo enquanto país com menor gasto, o que se mantém durante algum tempo, para uma despesa semelhante aos

restantes países. De acordo com os seus modelos de Estado-Providência, a Suécia apresenta a despesa mais elevada de forma consistente, bem como a Alemanha. No que respeita aos países da Europa do Sul, assistimos a uma evolução semelhante à portuguesa, destacando no entanto a Itália, que recentemente atingiu a percentagem sueca, e a Grécia que, por outro lado, desce significativamente a sua despesa, o que poderá ser fruto do programa de ajustamento que estará a implementar tal como Portugal.

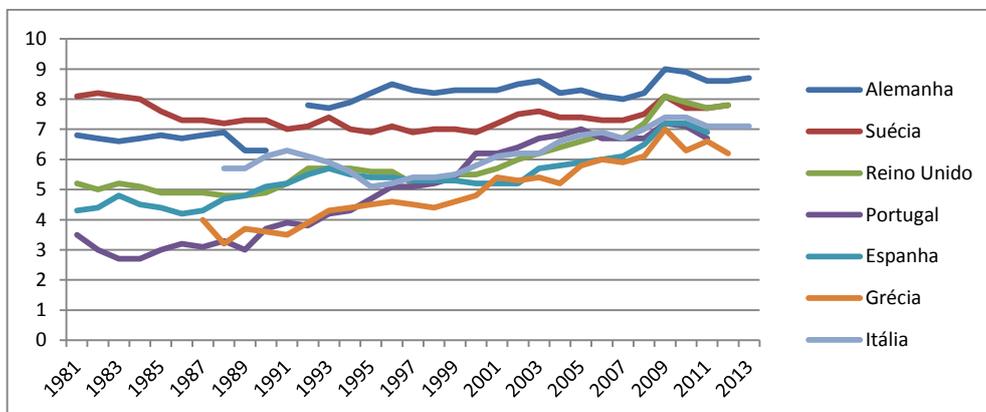
Figura 1. Despesa Social Pública em % do PIB 1981 a 2013



Fonte: OCDE

Quando analisamos a despesa pública em saúde em percentagem do PIB, enquanto área essencial de atuação do Estado-Providência, verificamos também em Portugal uma evolução semelhante à da despesa social pública, enquanto país com uma pequena percentagem do PIB afeta à área da saúde, bastante abaixo dos restantes países europeus, para uma despesa enquadrada nos valores destes.

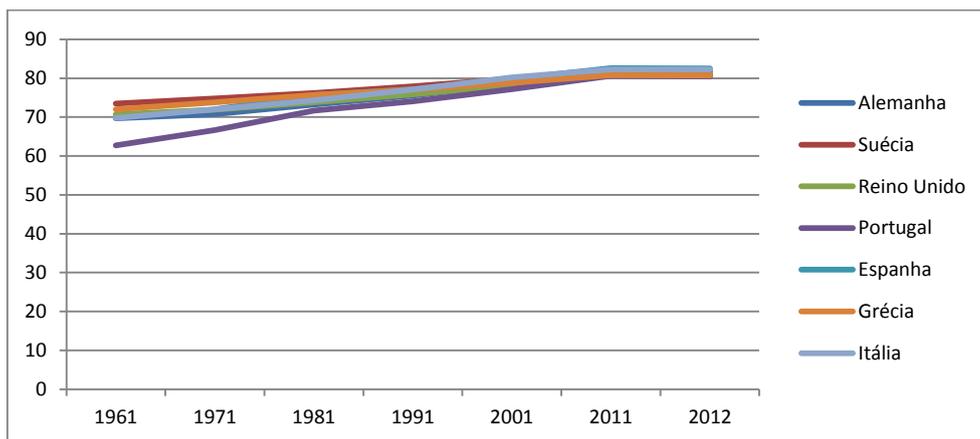
Figura 2. Despesa Pública em Saúde em % do PIB 1981 a 2013



Fonte: OCDE

Este aumento do investimento por parte do Estado na área da saúde terá conduzido a uma evolução significativa em termos de indicadores nesta área. Em 1961, Portugal apresentava uma esperança média de vida claramente abaixo dos restantes países europeus, inclusive dos restantes países da Europa do Sul, evoluindo no entanto para uma esperança média de vida ao nível de todos os países europeus.

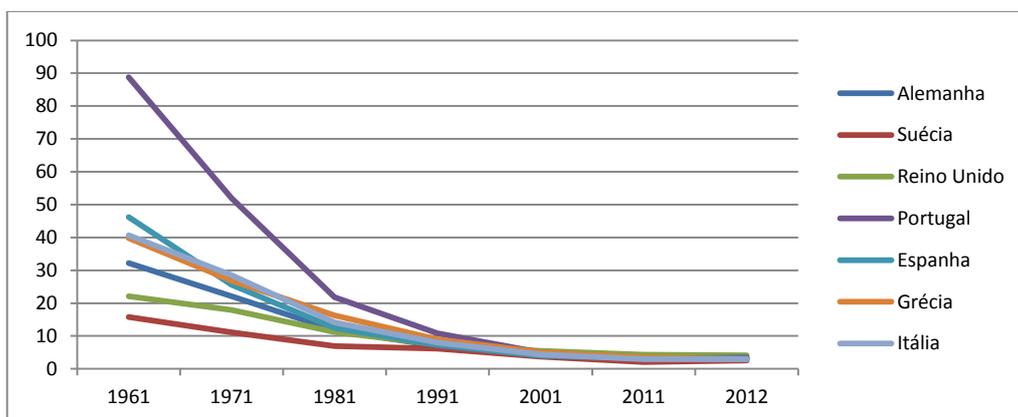
Figura 3. Evolução da Esperança Média de Vida de 1961 a 2011/12



Fonte: OCDE

Também ao nível da taxa de mortalidade infantil assistimos a uma evolução clara, uma vez que Portugal se destacava pela negativa apresentando uma taxa de quase 90 por 1000, atingindo atualmente uma taxa das mais baixas a nível europeu e mundial.

Figura 4. Evolução da Taxa de Mortalidade Infantil de 1961 a 2012

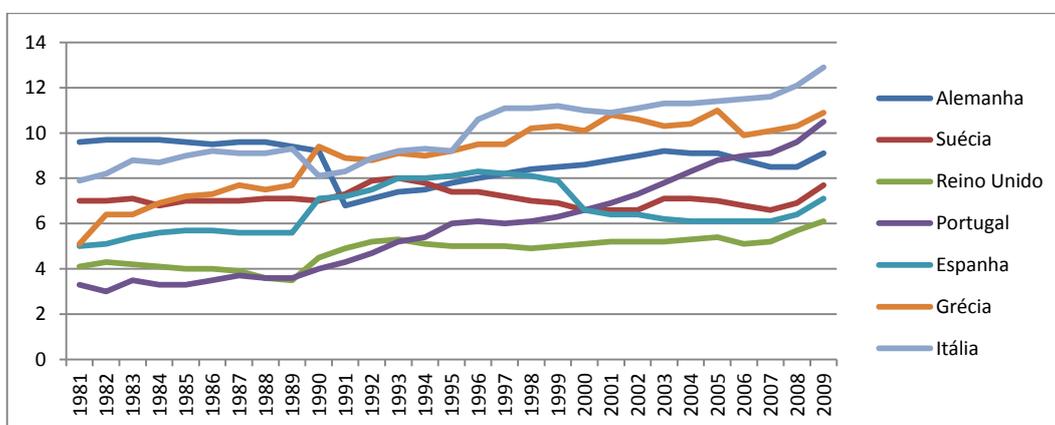


Fonte: OCDE

Assistimos assim na área da saúde a um aumento na despesa pública, mas com resultados diretos no que respeita a estes indicadores, que são inclusive considerados pela OCDE enquanto indicadores de desenvolvimento humano, estando neste momento Portugal enquadrado nas médias europeias tanto no que respeita à despesa como aos resultados.

No que respeita à despesa pública em pensões, Portugal mais uma vez assume a tendência de subida em percentagem do PIB, sendo que, fruto das mudanças demográficas que estão a conduzir a um envelhecimento da população, se encontra atualmente como um dos países onde este gasto é mais elevado, tendência que também se verifica nos restantes países da Europa do Sul.

Figura 5. Despesa Pública em Pensões em % do PIB 1981 a 2009



Fonte: OCDE

CAPÍTULO II – “POLÍTICAS SOCIAIS”

1. Conceito de Política Social

Os Estados-Providência materializam-se através de políticas sociais, planejadas, enquadradas e implementadas de acordo com os fins dos mesmos. Considerando o já exposto sobre os fins do Estado-Providência e sobre a sua evolução no sentido de atingir o bem-estar social universal de todos os cidadãos, as políticas sociais têm conseqüentemente evoluído no mesmo sentido.

Começemos então por definir o que é a política social. De acordo com Titmuss (1974), o conceito de política social denota ação sobre meios e sobre fins, pelo que implica mudança: mudanças de situações, de sistemas, de práticas, de comportamentos, uma vez que inclusive a própria palavra «política» é orientada para a ação e orientada para o problema. A política social pode assim ser vista como um instrumento positivo de mudança, mas não devemos precipitar-nos para a conclusão de que a política social é necessariamente orientada no sentido de providenciar mais bem-estar e mais benefícios para os pobres, para as chamadas classes trabalhadoras, para os pensionistas, para as mulheres, para as crianças com privações ou para outras categorias de pobreza social. Uma política social redistributiva também pode redistribuir sobre recursos materiais ou não materiais dos pobres para os ricos; de um grupo étnico para outro; da vida ativa para a velhice; entre rendimentos de grupos e classes sociais ou de outras formas. Assim, quando utilizamos o termo «política social», não devemos associá-lo automaticamente a uma aura de altruísmo, de preocupação com os outros ou de preocupação com a igualdade. Não devemos concluir que por qualquer país ter uma política social ou desenvolver serviços sociais, que realmente opera na prática para fins maiores de redistribuição progressiva, igualdade e altruísmo social. O que é «*welfare*» (bem-estar) para alguns grupos, pode ser «*illfare*» (mal-estar) para outros.

Existem inclusive vários modelos de funções da política social analisados por Titmuss (1974), o primeiro que defende que existem dois canais “naturais” de bem-estar, são eles o mercado e a família, e apenas nas situações em que estes canais não funcionam é que as políticas sociais devem ser implementadas, constituindo-se um modelo de *welfare* residual; o segundo que defende que as necessidades sociais devem ser encontradas com base no mérito, no desempenho e na produtividade e neste seguimento, as instituições de *welfare* devem funcionar como complemento à economia; e um terceiro modelo que vê as instituições de *welfare* enquanto instituições mais integradas na sociedade, promovendo serviços universais fora do mercado e baseadas no princípio da necessidade, modelo este que é baseado em parte

nas teorias sobre os múltiplos efeitos da mudança social e do sistema económico, e noutra parte, no princípio da igualdade social.

2. Relação entre o Estado-Providência e as Políticas Sociais

Assim, as políticas sociais dependem de diversos fatores, e, se tivermos em linha de conta que elas operacionalizem os princípios do Estado-Providência, estão por isso dependentes da conceção deste. Já mencionámos anteriormente o carácter evolutivo do Estado-Providência, que tem consequências diretas na evolução das políticas sociais. Podemos desta forma resumir a evolução das políticas sociais pela evolução no princípio em que elas assentam, do princípio do assistencialismo ao princípio da universalidade de direitos a todos os cidadãos. Podemos considerar que o princípio do assistencialismo assenta na assistência junto dos cidadãos e famílias que, por diversos motivos, se encontram em situação de vulnerabilidade social, económica ou outra. Por sua vez, o princípio da universalidade de direitos a todos os cidadãos assenta numa lógica redistributiva, assente nos princípios da justiça social e no garante dos direitos sociais a todos os cidadãos, através da atribuição de recursos e capacidades necessárias ao exercício dos direitos de cidadania social (Mozzicafreddo; 1997: 182).

O que define as políticas sociais a implementar bem como a sua forma depende assim diretamente do carácter que é vinculado ao Estado-Providência. A conceção de Estado-Providência tem desta forma uma consequência nas políticas sociais levadas a cabo e consequentemente efeito nos indicadores existentes e relativos às diferentes áreas de intervenção. Podemos considerar que existem diferentes conceções de Estado-Providência, sendo que num extremo encontramos a perspetiva assistencialista e no outro extremo a perspetiva programática. De acordo com Barata (2014), deparamo-nos com uma perspetiva assistencialista, quando o Estado é pensado “como um conjunto de instituições idealizadas para que ninguém numa sociedade caia abaixo de um nível de vida decente, respondendo às emergências da pobreza e da doença, mas também aos problemas dos mais vulneráveis na sociedade, como as crianças e os idosos. Este é um Estado social do amparo, cujo desenho depende do que se considere serem mínimos aceitáveis, o que variará consoante as circunstâncias históricas em que uma sociedade vive e a perceção nela partilhada do que serão esses mínimos.” (Barata; 2014: 24). Nesta conceção podemos ainda acrescentar mínimos de rendimentos de subsistência, de escolarização ou de cuidados de saúde, que estarão de acordo com as representações dominantes existentes, mas que independentemente dos mesmos, que podem ser variáveis, podemos considerar este entendimento do Estado como uma instituição

assistencialista. A visão assistencialista é a que se encontra nas medidas avulsas que iniciaram o processo de criação de Estado-Providência nas suas origens mais iniciais.

Como contraponto à visão assistencialista, surge-nos a conceção programática do Estado-Providência, que “muito diversamente, defende a implicação do Estado, sem definição de mínimos prévios, na concretização de um entendimento adquirido de boa sociedade humana. Mais particularmente: o entendimento geral de que uma sociedade mais igual é uma sociedade melhor. Em vista deste objetivo, o Estado procura maximizar a igualdade de oportunidades, através da materialização de instituições e meios que garantam a melhor educação e a melhor saúde possível para o maior número possível, sob o princípio de uma universalidade do direito de acesso a esses bens sociais, mas também, além das áreas sectoriais do Estado social, através de políticas fiscais que materializem o princípio da progressividade nos impostos e, mais geralmente de políticas comumente designadas como políticas redistributivas que limitem ou condicionem a desigualdade de rendimentos.” (Barata; 2014: 24)

É no seguimento destas conceções que são pensadas e planeadas as medidas de política social que pretendem a persecução dos objetivos do Estado-Providência. As medidas de política social, enquanto veículos de garante dos direitos sociais, “se é verdade que requerem um sustentáculo moral, um compromisso ou pacto social que permita a divisão e partilha de bens entre os membros da sociedade, é também verdade que, e pensando no modelo político que institucionaliza estas práticas (o Estado-Providência), são ao mesmo tempo, um dos principais fatores de garantia da própria existência da sociedade” (Adão e Silva; 1997: 49), na lógica de interdependência entre as diversas comunidades e entre os diversos indivíduos que representa um sustentáculo das relações de solidariedade a nível societal, pelo que assumem um papel essencial na sociedade moderna.

Estas medidas de política social são sempre influenciadas, por um lado, pelo contexto em que se vive, com condicionantes sociais, económicos, demográficos, políticos e culturais e por sua vez têm influência nos mesmos, podendo inclusive considerar-se existir um ciclo de interação direta entre as políticas sociais e o contexto em que elas são definidas e implementadas.

3. Políticas Sociais em Portugal

De acordo com a evolução do Estado-Providência em Portugal anteriormente explanada, e consequentemente das políticas sociais implementadas que são resultado da mesma, concluímos que se tem assistido assim em Portugal a uma mudança concreta e evolutiva no

sentido da mudança de paradigma de intervenção. Na evolução do Estado-Providência em Portugal está intrínseca a evolução das políticas sociais, de medidas assentes num princípio de Estado-Providência numa conceção mais assistencialista para uma perspetiva de assegurar os direitos sociais considerados essenciais e universais com o fim da redução das desigualdades sociais. Em complementaridade à universalização dos regimes de segurança e proteção sociais, que incluem todos os cidadãos, contributivos ou não; do acesso à saúde, tendencialmente gratuito; e dos sistemas de educação universal e com apoios específicos para públicos mais vulneráveis, começamos a verificar também a implementação de uma nova geração de políticas ativas que “têm sido orientadas pela ideia de que as famílias modernas apresentam modelos de organização que requerem a disponibilização de novos serviços, principalmente com vista a facilitar a participação das mulheres no mercado de trabalho e dos homens na vida familiar. Ao mesmo tempo, procura-se maximizar as capacidades dos esquemas de solidariedade informais existentes” (Rodrigues; 2010: 211).

Esta nova geração de políticas sociais “privilegia a inserção social em vez da subsidiarização do risco, a participação efetiva dos beneficiários no desenho e na aplicação das medidas em vez da submissão passiva às determinações dos técnicos sociais, a personalização da ajuda em vez da sua massificação, a corresponsabilização do prestador e do beneficiário na aplicação da medida, a descentralização do desenho das medidas de política e a sua gestão partilhada pelas instituições locais, o efeito de proximidade em vez da solicitude distante, a flexibilidade das ações em vez da tipificação das valências.” (Hespana; 2008: 1). O grande objetivo destas políticas remete para a inserção do cidadão, preferindo esta opção à mera garantia de assegurar ao mesmo rendimentos que permitam a sua subsistência, permitindo que este desempenhe um papel ativo na definição da sua ação. Um exemplo paradigmático destas políticas sociais ativas é o Rendimento Social de Inserção (anteriormente Rendimento Mínimo Garantido), que prevê a assinatura de um contrato de inserção, definido entre técnicos e cidadãos, com medidas respeitantes por exemplo ao emprego, à educação, à saúde ou à habitação adequadas ao próprio, evoluindo desta forma a intervenção junto de cada indivíduo de uma visão de mero direito à subsistência para uma visão de intervenção integrada com vista à inclusão e à igualdade de oportunidades. Desta forma, “ao considerar os indivíduos como cidadãos ativos e não apenas como assistidos, introduz-se uma filosofia de cidadania que estava afastada na clássica relação paternalista entre Estado e assistido, geradora de dependência e pela qual este último se tende a tornar um sujeito subordinado.” (Hespana; 2008: 2)

Constata-se assim uma visão diferenciada no que respeita à implementação das políticas sociais, verificando-se inclusive a mudança para uma perspectiva territorial, que inclui os organismos estatais (nacionais, regionais e locais) bem como as organizações da sociedade civil, como é exemplo o Programa Rede Social, que pretende diagnosticar, planear e implementar medidas adaptadas a cada território numa lógica de parceria efetiva e de participação também dos destinatários, através da concertação de ações e da otimização dos recursos, com vista ao bem-estar dos cidadãos.

Estas conceções de política social vão de encontro às medidas preconizadas por Bruto da Costa (1998) para o combate à pobreza e à exclusão social, que defende uma ação multidimensional, pelo facto de a privação ser normalmente múltipla, assente numa parceria enquanto expressão institucional da multidimensionalidade da ação, para que o projeto de luta contra a pobreza se assuma como um agente de mudança social, para ser possível assegurar condições para o pleno exercício da cidadania.

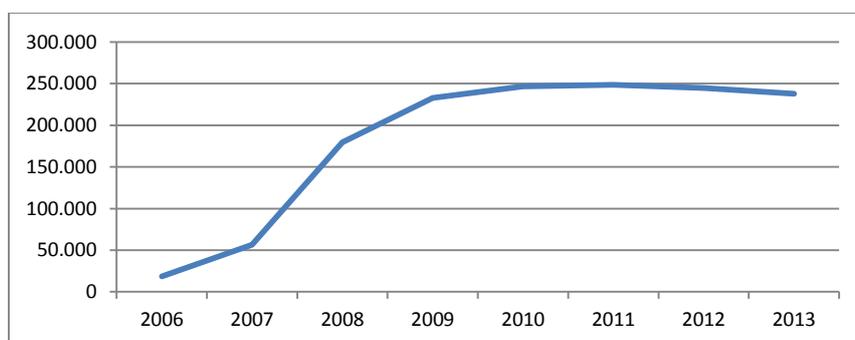
Estas medidas em termos de políticas sociais têm assim tentado acompanhar as mudanças ocorridas na estrutura da nossa sociedade em termos de mercado de trabalho, de mudanças nas estruturas familiares e nas mudanças em termos demográficos. Como tal, estas mudanças acentuadas terão elas próprias reflexo nos desafios que se colocam ao Estado-Providência. Haverá cada vez mais exemplos de mudanças no Estado-Providência, de uma reconfiguração que está a acontecer para dar resposta aos novos desafios que se colocam no âmbito demográfico, económico e social. As mesmas também se adequam às mudanças no sistema social, associadas aos «novos riscos sociais», que de acordo com Filipe Carreira da Silva (2013), advêm das mudanças sociais e conduzem a mudanças nas políticas sociais e consequentemente no Estado-Providência. São exemplos destes «novos riscos sociais» as mudanças relativamente às estruturas familiares, como é o caso das famílias monoparentais, as mudanças demográficas, com o envelhecimento da população que implica a existência de respostas sociais adequadas, e a privatização das respostas sociais para o Terceiro Sector. Também Esping-Andersen (2002) considera como desafios ao Estado-Providência as questões relativas à estrutura dos riscos sociais que trarão mudanças societárias, nomeadamente mudanças demográficas e nas estruturas familiares, e mudanças na área tecnológica e domínio dos empregos na área dos serviços que conduzem a alterações no mercado de trabalho com mais pessoas com baixos rendimentos, mais desemprego e emprego mais precário.

Assim, e no âmbito das políticas sociais que pretendem responder às necessidades diagnosticadas e aos objetivos de assegurar uma igualdade entre todos os cidadãos, intervindo cada vez mais com os próprios, através de medidas adequadas e através da congregação de

esforços entre entidades públicas e privadas, iremos focar a evolução de três tipos de medidas dirigidas a grupos mais vulneráveis, nomeadamente os idosos, as pessoas em situação de desemprego e as situações de carência económica.

No que respeita aos idosos com baixos rendimentos, está implementado o Complemento Solidário para Idosos (CSI), que é um apoio em dinheiro pago mensalmente aos idosos de baixos recursos, com idade normal ou superior à idade de acesso à pensão de velhice do regime geral de segurança social, ou seja 66 anos, e cujo valor respeita à diferença entre o valor dos recursos anuais do idoso e o valor de referência do complemento (em 2014, 4.909,00€ anuais), e que tem como objetivo assegurar que todos os idosos têm direito a um rendimento anual que lhes permita assegurar o cumprimento das suas necessidades em condições dignas. No caso dos idosos, e em termos de políticas sociais, não existindo a questão da inserção na vida ativa ou da formação profissional, a questão do rendimento assume um carácter diferente do que o mencionado relativamente aos cidadãos jovens ou em idade ativa. Referimos no entanto que o número de idosos com direito ao CSI tem vindo a diminuir, sendo de 248.734 idosos em 2011 para 237.844 em 2013 e 172.570 em Julho de 2014.

Figura 6. Complemento Solidário para Idosos – Beneficiários com processamento de CSI
2006 a 2013



Fonte: Instituto da Segurança Social, IP

Quanto às famílias expostas ao fenómeno do desemprego, às pessoas com dificuldade em ingressar no mercado de trabalho e consequentemente às situações de carência económica por esta via remetemos para as medidas de política social referentes ao subsídio de desemprego, ao subsídio social de desemprego e ao Rendimento Social de Inserção (RSI).

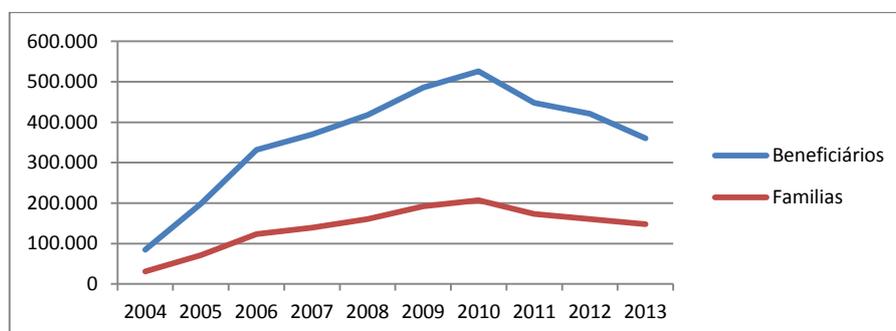
No que respeita ao subsídio de desemprego, este é uma prestação em dinheiro atribuída aos beneficiários desempregados para compensar a falta de remuneração motivada

pela perda involuntária de emprego e cuja duração depende da idade do beneficiário e do número de meses de registo de remunerações. O subsídio social de desemprego, que é uma prestação atribuída ao beneficiário desempregado, para compensar a falta de remuneração motivada pela perda involuntária de emprego, quando este não reúna as condições para receber o subsídio de desemprego ou já tenha recebido a totalidade do subsídio de desemprego a que tinha direito (subsídio social de desemprego subsequente ao subsídio de desemprego). Quanto ao RSI, que já tínhamos focado anteriormente enquanto medida de política social ativa, este é uma medida de proteção social criada para apoiar as pessoas ou famílias que se encontrem em situação de grave carência económica e em risco de exclusão social e é constituído por um contrato de inserção para os ajudar a integrar-se social e profissionalmente e uma prestação em dinheiro para satisfação das suas necessidades básicas.

Relativamente a estas medidas de política social dirigidas às pessoas e famílias em situação de desemprego, podemos verificar uma subida no que respeita ao número de beneficiários, sendo que em 2001 existiam 187.374 pessoas com subsídio de desemprego, 453.413 em 2011, 562.998 em 2013 e 263.059 em Julho de 2014; com subsídio social de desemprego inicial, registavam-se 100.989 pessoas em 2001, 69.644 em 2011, 47.826 em 2013 e 13.696 em Julho de 2014 (nesta prestação verifica-se uma diminuição significativa); e com subsídio social de desemprego subsequente, 39.520 pessoas em 2001, 66.908 em 2011, 100.617 em 2013 e 48.259 em Julho de 2014.

No que respeita ao RSI, em 2004 existiam 84.316 beneficiários, 447.605 em 2011, 360.153 em 2013 e 217.410 em Julho de 2014.

Figura 7. Rendimento Social de Inserção – Famílias e Beneficiários com processamento de RSI 2004 a 2013²



Fonte: Instituto da Segurança Social, IP

² O Rendimento Social de Inserção veio substituir o Rendimento Mínimo Garantido, o que explica o crescimento acentuado de famílias nos anos iniciais de RSI

Nesta temática remetemos para Carmo e Cantante (2014), que verificam que “uma análise atenta sobre a evolução do número de desempregados que não recebem qualquer subsídio de desemprego demonstra que o nível de desproteção no desemprego aumentou de forma brutal nos últimos anos”, verificando-se que o número de desempregados estimados pelo INE que não recebem qualquer subsídio de desemprego aumentou cerca de 157%, enquanto os números referentes ao desemprego registado (da responsabilidade do IEFPP) aumentou cerca de 133%. De acordo com os mesmos autores, “a diminuição do rácio de desempregados com acesso a subsídios de desemprego num contexto de aumento do desemprego após o despoletar da crise em 2008, poderia, em tese, implicar que outros “estabilizadores automáticos” fossem ativados – em particular o RSI” (Carmo e Cantante; 2014). No entanto, conforme verificamos acima, o número de beneficiários de RSI tem vindo a diminuir nos últimos anos.

Esta diminuição de beneficiários relativamente à medida de RSI será uma consequência da modificação da Lei da Condição de Recursos em 2010 e da lei implementada em 2012 que estabeleceu normas de execução da Lei que instituiu o RSI. Também em termos legislativos, em 2013 foi publicado novo Decreto-Lei que veio alterar os regimes jurídicos de proteção social no desemprego, morte, dependência, rendimento social de inserção, complemento solidário para idosos e complemento por cônjuge a cargo do sistema de segurança social, que terá tido consequências na redução do número de beneficiários das diferentes medidas.

Como exemplo podemos referir que no início de 2010 um casal com dois filhos menores era elegível para RSI se auferisse um rendimento mensal inferior a 569€ e em Agosto de 2012, esse mesmo casal seria elegível para RSI se dispusesse de um rendimento inferior a 398€.

Podemos nesta avaliação referir que, de acordo com o exposto anteriormente, as políticas sociais são fundamentais em períodos de crise, funcionando, por um lado como estabilizadores automáticos em termos económicos e, por outro, como garante da coesão social, enquanto fator essencial da sociedade, e ainda enquanto fator essencial no processo de inclusão das pessoas que nela se encontrem ou que, por via de situação de desemprego ou de carência económica se encontrem vulneráveis às situações de exclusão, pelo que a análise dos indicadores referentes às medidas de política social em causa, poderá conduzir a uma conclusão acerca de nova mudança em termos de paradigma de intervenção das políticas

sociais em Portugal, principalmente quando comparamos o decréscimo do número de beneficiários destas medidas com o aumento dos cidadãos que anteriormente estariam em condições delas usufruir, caso do aumento do envelhecimento, do desemprego e consequentemente das situações de carência económica.

4. Pobreza e Exclusão Social

No contexto deste trabalho passamos a analisar o fenómeno da pobreza que, numa sociedade que se pretende igualitária e inclusiva, tem assumido um papel central nas preocupações dos Estados-Providência e no âmbito das políticas sociais, devido às consequências que este fenómeno terá na exclusão dos cidadãos de uma vida digna e de uma cidadania ativa. Esta pode ser considerada uma situação que, em virtude da assunção dos ideais de igualdade e inclusão enquanto princípio dos Estados-Providência e do bem-estar de todos os cidadãos, pode acarretar consequências graves no que respeita à sua existência na sociedade enquanto um todo, provocando desigualdades, pelo que é importante defini-la enquanto conceito. De acordo com Capucha (2005), existem duas perspetivas teóricas que poderão ser utilizadas no estudo da pobreza, uma perspetiva culturalista que assenta no conceito da cultura da pobreza e uma perspetiva socioeconómica. Neste trabalho iremos focar-nos nesta última perspetiva, da qual fazem parte os conceitos de pobreza relativa, pobreza absoluta e pobreza subjetiva.

A noção de subsistência constitui a principal referência do conceito de pobreza absoluta. Recorrendo a Sen (1992), em situação de pobreza, segundo este conceito, estão as pessoas, as famílias e os grupos cujos recursos são insuficientes para garantir a manutenção da «eficiência física», ou para satisfazer as necessidades básicas. Se a insuficiência significa pura ausência, a pobreza é dita «primária», se, por outro lado, tem a ver com uma utilização «disfuncional» dos recursos, é dita «secundária».

Quando falamos da «pobreza relativa» deixamos de falar de subsistência para passarmos a focar a questão da desigualdade. “A partir de certos níveis de diferenciação negativa, as pessoas, as famílias e os grupos encontram-se excluídos dos padrões de vida e dos mecanismos de participação social tidos como minimamente aceitáveis em cada sociedade concreta. São pobres, relativamente, os indivíduos, famílias e grupos cujos recursos materiais, culturais e sociais são tão fracos que os excluem dos modos de vida minimamente aceitáveis na sociedade em que residem. Naturalmente, permanece alguma arbitrariedade na definição, mas mais controlada.” (Capucha, 2005: 70). A medida destas condições de vida é efetuada através de um limiar que, no que respeita não só a Portugal, como também à União

Europeia, a proporção de rendimentos será de 60% do rendimento mediano. No entanto, “a definição deste «limiar de pobreza» não é matéria simples. É aliás objeto de inúmeros e minuciosos trabalhos de reflexão teórica e teste empírico sobre os melhores indicadores para dar conta de questões como a da sensibilidade da média ou da mediana a aspetos específicos da curva da distribuição dos rendimentos, a das diferenças entre a «extensão» ou prevalência do fenómeno, a sua «intensidade» (distância entre os pobres e não pobres) e «severidade» (privação relativa dos segmentos mais carentes de entre o conjunto dos pobres), a da durabilidade das situações e as trajetórias das pessoas envolvidas. Utilizando procedimentos de medida mais simples ou mais complexos, é a este conceito que se reportam geralmente as taxas e outros indicadores de pobreza que são hoje em dia correntemente utilizados pelas instituições, na comunicação social e no debate político. A posição de privação relativa das pessoas e grupos na sociedade é, em síntese, o critério básico para os classificar como pobres.” (Capucha, 2005: 71)

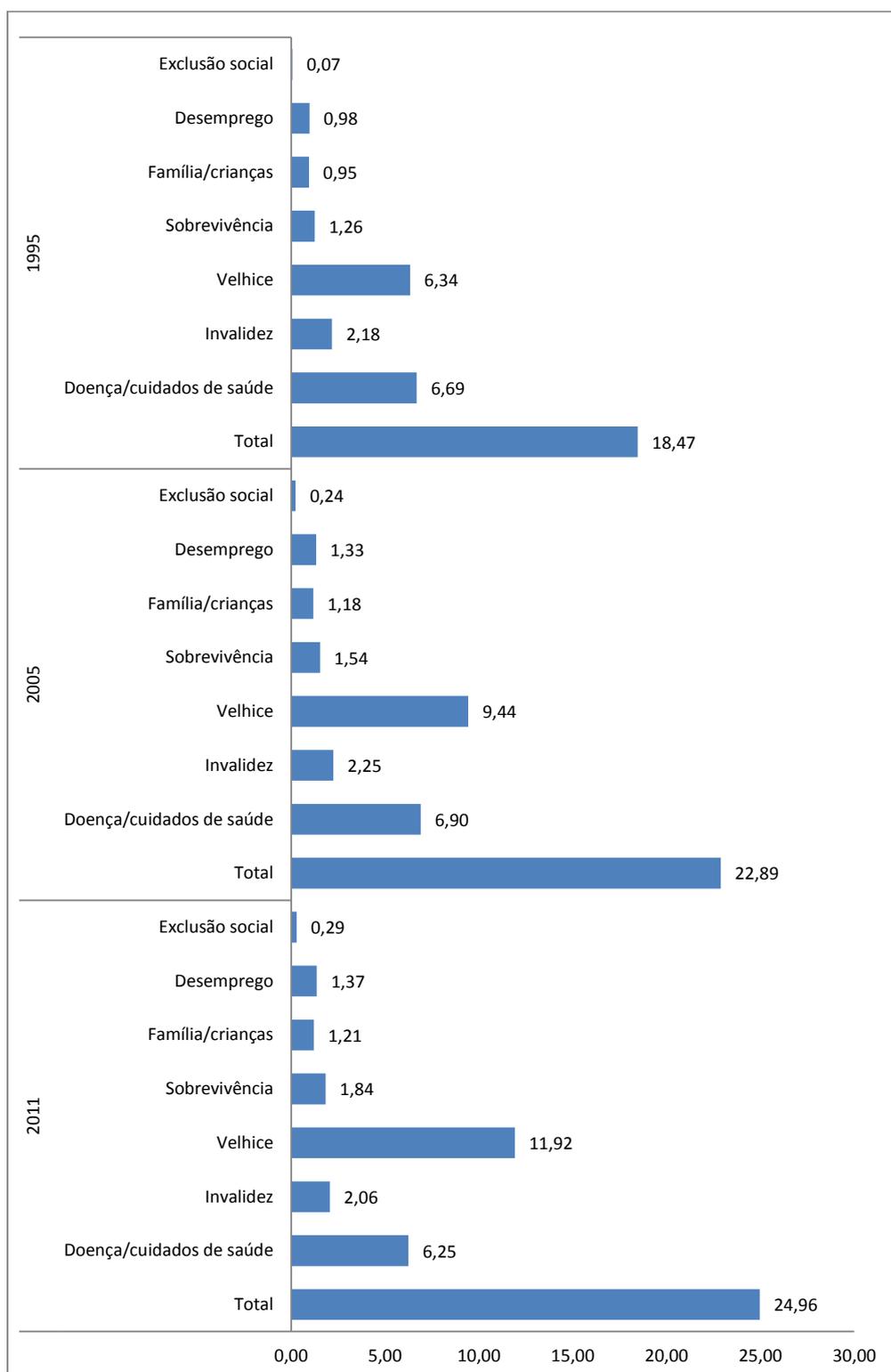
Referimos ainda o conceito de exclusão social enquanto conceito cada vez mais utilizado e que se relaciona de alguma forma com o conceito de pobreza, embora preveja, para além da privação económica, a desintegração ou a exclusão noutras vertentes sociais, educativas, culturais, para além da económica. Bruto da Costa (1998) refere a exclusão social como a fase extrema do processo de marginalização, ao longo do qual se verificam sucessivas ruturas, das quais a mais relevante será a rutura relativamente ao mercado de trabalho, a qual se traduz no desemprego e mais grave ainda, no desemprego prolongado, que conjugada com ruturas familiares, afetivas e de amizade, conduzem à exclusão social na sua fase mais extrema.

5. Indicadores relativos à implementação das Políticas Sociais em Portugal

Apresentamos de seguida alguns indicadores que se referem às políticas sociais em Portugal relacionadas com a pobreza, nomeadamente a questão das despesas e das taxas de risco de pobreza.

No âmbito das políticas sociais e da proteção social existem diversas áreas de intervenção. Podemos verificar que em termos de despesa em prestações de proteção social em Portugal, ao longo dos anos, as despesas na área da velhice têm vindo a assumir um aumento muito significativo, como já tínhamos verificado anteriormente. A segunda maior área em termos de despesas é a afeta à doença/cuidados de saúde, que no entanto diminuiu recentemente. Assinalamos que as despesas com a exclusão social têm vindo a aumentar, mantendo-se no entanto num valor que consideramos residual no total destas despesas.

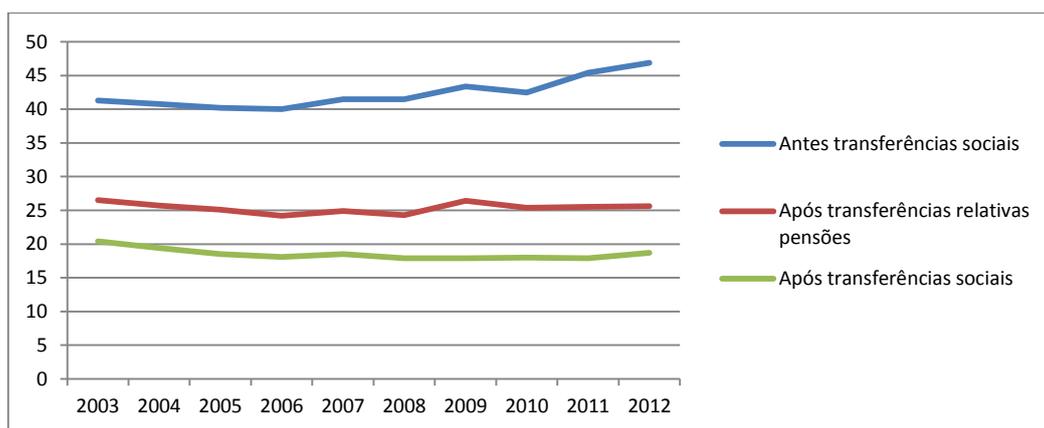
Figura 8. Despesas em prestações de proteção social por funções de proteção social em Portugal de 1995 a 2011 em % do PIB



Fonte: INE

No que respeita às taxas de risco de pobreza, podemos verificar a importância das transferências sociais, seja no total das mesmas ou seja relativamente às pensões, na diminuição da percentagem da população em risco. Quando se analisa a taxa de risco de pobreza antes das transferências sociais, podemos verificar o aumento da mesma nos últimos anos, de 41,3% da população em 2003 para 46,9% da população em 2012, com o valor mais baixo, de 40%, registado em 2006, mantendo-se de alguma forma estável após as transferências sociais, de 20,4% em 2003, atingindo o seu valor mais baixo, de 17,9%, nos anos de 2008, 2009 e 2011, para uma taxa de 18,7% da população em 2012, permitindo assim concluir que estas conseguem, provavelmente com um maior esforço em termos financeiros, manter a pobreza sem aumento significativo, embora com o registo de aumento de 2011 para 2012 depois de alguns anos de estabilidade.

Figura 9. Taxas de risco de pobreza antes das transferências sociais, após as transferências relativas a pensões e após as transferências sociais, em Portugal de 2003 a 2012 (%)



Fonte: INE

Esta apresentação relativa às medidas de Política Social explica as opções que têm vindo a ser tomadas em Portugal neste âmbito, bem como os reflexos das mesmas nas taxas de risco de pobreza. No contexto atual surgem medidas de Política Social inseridas no âmbito do Programa de Emergência Social, apresentado para responder às situações de crise e de maior vulnerabilidade, de entre elas a medida de cantina social, que pretende responder às situações de pobreza e de exclusão social e que iremos desenvolver no capítulo seguinte.

CAPÍTULO III - PROGRAMA DE EMERGÊNCIA SOCIAL E PROGRAMA DE EMERGÊNCIA ALIMENTAR – CANTINAS SOCIAIS

1. O Programa de Emergência Social e o Programa de Emergência Alimentar

Portugal encontra-se neste momento num contexto de crise económica que tem provocado em primeiro lugar uma grave crise em termos do emprego e do desemprego. A taxa de desemprego, em tempos uma das mais baixas a nível da União Europeia e principalmente no enquadramento dos restantes países da Europa do Sul, subiu significativamente para valores dos mais altos no contexto europeu. De acordo com o INE, a taxa de desemprego em Portugal no ano de 1998 era de 4,9%, em 2011 a mesma taxa era de 12,7%, em 2012 de 15,5% e em 2013 de 16,2%. Ao nível do desemprego de longa duração, indicador que reflete a dificuldade de reintegração no mercado de trabalho, com consequências prolongadas no tempo a nível económico e social para as famílias nesta situação, em 1998 a taxa de desemprego de longa duração era, de acordo com o INE, de 2,2%, subindo para 6,7% em 2011, 8,4% em 2012 e 10% em 2013. Ressalvamos nesta questão o facto de o emprego ser “um dos principais mecanismos de integração social nas sociedades europeias contemporâneas. Estar desempregado não é só estar privado de fonte normal de rendimento. Também é perder um dos vínculos mais importantes de ligação à sociedade, à rede de relações interpessoais que o emprego proporciona e, ainda, ao sentimento, que do mesmo advém, de participar na vida económica do país.” (Bruto da Costa; 1998: 57), remetendo-se as pessoas nesta situação para risco de exclusão social.

Outro indicador que consideramos importante em termos de análise das consequências da crise socioeconómica está relacionado com o aumento da taxa de risco de pobreza, que como já vimos anteriormente, subiu de modo significativo, principalmente antes das transferências sociais.

Assim, por via desta crise económica em que Portugal se encontra, com consequências significativas a nível das condições de vida das pessoas e das famílias, e com o objetivo de intervir na resposta à crise e às situações de emergência que se verificam cada vez mais graves e mais prolongadas no tempo, muito por via da questão do desemprego, enquanto impulsionador do rendimento das pessoas e das famílias e do seu bem-estar em termos económicos e consequentemente muitas vezes sociais, o Governo planeou e implementou um Programa de Emergência Social (PES) assente em cinco áreas de atuação: “respostas às famílias confrontadas com novos fenómenos de pobreza; respostas aos mais idosos, com rendimentos muito degradados e consumo de saúde muito elevados; tornar a inclusão da

pessoa com deficiência uma tarefa transversal; reconhecer, incentivar e promover o voluntariado; acreditar nas Instituições Sociais e com elas contratualizar respostas.” (Programa de Emergência Social, 2011) O mesmo refere ser um programa “que identifica as situações de resposta social mais urgente; focado em medidas e soluções simples e diretas, que minorem o impacto social da crise; assente na promoção e proteção dos direitos das pessoas em situação de maior vulnerabilidade e em grupos de risco; que aposta na proximidade e experiência de uma rede nacional de solidariedade; dinâmico e aberto a novas medidas e soluções.” (Programa de Emergência Social) Como podemos verificar, o PES foi assim apresentado como um programa que pretende responder à situação socioeconómica que se vive em Portugal, através de novas medidas de política social, muito focadas na questão da pobreza e da escassez de rendimentos. Também nos seus objetivos se coloca a questão das Instituições Particulares de Solidariedade Social e a intenção de contratualizar respostas com as mesmas. Essa contratualização irá refletir-se no Programa de Emergência Alimentar, nomeadamente através da implementação das cantinas sociais, que são financiadas pelo Instituto de Segurança Social, IP e implementadas pelas IPSS.

Foi assim criado no âmbito do PES o Programa de Emergência Alimentar (PEA), “inserido na Rede Solidária de Cantinas Sociais, que permite garantir às pessoas e/ou famílias que mais necessitam o acesso a refeições diárias gratuitas, cujo número, dada a sua duração anual e natureza transitória, será definido de acordo com as características do equipamento social que o vai operacionalizar, mas que terá como referencial 50 a 80 refeições diárias, que se destinarão preferencialmente, a consumo externo. Este Programa de Emergência Alimentar de conceção e execução do Instituto da Segurança Social, IP, abrange todo o território continental o que justifica a celebração de, pelo menos, uma convenção por concelho, com instituições que reúnam as condições adequadas ao mesmo, desde que selecionadas pelas respetivas entidades representativas, em articulação com os respetivos Centros Distritais do Instituto da Segurança Social, Instituto Público (ISS,IP).” (Protocolo de colaboração no âmbito da convenção da Rede Solidária de Cantinas Sociais para o Programa de Emergência Alimentar).

De acordo com a apresentação do PES, o mesmo pretende “garantir a distribuição de refeições a quem não as consegue prover e aumentar a resposta às situações de fome.” “Temos de dar uma resposta a quem não consegue ter para si, ou para a sua família, duas refeições diárias. Temos de aumentar a resposta às situações de fome. Queremos permitir que mais instituições possam distribuir refeições a quem delas necessite, articulando a rede de cozinhas e cantinas existentes nos equipamentos sociais ao longo de todo o país. A segurança

social tem sido demasiado restritiva em relação à possibilidade das IPSS, que conhecem as pessoas no terreno, servirem mais refeições. Nós daremos a orientação, sem prescindir da segurança e rigor, para serem mais flexíveis. Essencial é garantir às famílias o acesso a refeições. Para que esta resposta seja efetiva, é importante garantir que estas refeições possam ser consumidas, não só como tradicionalmente no local, mas também que possam ser levantadas pelas famílias para poderem ser consumidas em casa.”³

Podemos considerar desta forma que as cantinas sociais surgiram enquadradas num Programa que, como o próprio nome indica, pretende responder a situações de emergência. O seu objetivo será o de, através do estabelecimento de protocolos entre o Instituto de Segurança Social, IP e as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), em que estas, mediante o recebimento de um valor fixo por refeição, possam assegurar o fornecimento das mesmas aos cidadãos enquadrados nos critérios. As condições de acesso dos cidadãos à resposta de cantina social serão prioritariamente idosos com baixos rendimentos, famílias expostas ao fenómeno do desemprego, famílias com filhos a cargo, pessoas com deficiência e pessoas com dificuldade em ingressar no mercado de trabalho. Poderão igualmente ser consideradas situações já sob apoio social, desde que o apoio atribuído não seja no âmbito alimentar, situações recentes de desemprego múltiplo e com despesas fixas com filhos, famílias/indivíduos com baixos salários e encargos habitacionais fixos, famílias/indivíduos com reformas/pensões ou outro tipo de subsídios sociais baixos, famílias monoparentais com salários reduzidos, encargos habitacionais fixos e despesas fixas com filhos, e situações de emergência temporária, tais como incêndio, despejo ou doença, entre outras.

Estão excluídas da possibilidade de beneficiar do PEA, a(s) pessoa(s) ou família(s) que, sendo já utente(s) da instituição, beneficie(m) de alimentação e/ou refeição, por via da frequência de qualquer outra resposta social em que se encontre(m) inscrito(s), ou que seja(m) já apoiada(s) por qualquer outra via ao nível da alimentação (como por exemplo: banco alimentar, cantina social, distribuição direta de alimentos a sem-abrigo, entre outras).

O PEA foi assim apresentado como um modelo de inovação social a implementar em estreita articulação com as IPSS, considerando que estas reúnem condições importantes e essenciais para a intervenção no terreno, sendo assim possível responder a situações de emergência social, intervindo nas situações de privação. O recurso a esta contratualização com as IPSS poderá ser considerada assim um reflexo da mudança de visão quanto à

³ (ver discurso de sessão de apresentação do PES disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-solidariedade-e-seguranca-social/documentos-oficiais/20110805-programa-emergencia-social.aspx>)

intervenção do Estado, assumindo assim estas novas políticas sociais como uma ideia de que a resolução de problemas de emergência, através da resposta imediata do Terceiro Sector é a alternativa escolhida à intervenção estatal de fundo e estrutural nas diversas áreas de intervenção.

Referimos neste ponto que, de acordo com Almeida (2014), relativamente à territorialização das respostas, assentes na intervenção das IPSS, esta poderá contribuir para uma democratização e coesão social, mas que também poderá conduzir à desigualdade em termos de respostas, considerando que nem todos os territórios estão igualmente cobertos quanto à existência de instituições. No caso específico das cantinas sociais, e, considerando que a sua existência depende de protocolos estabelecidos entre o ISS,IP e as IPSS que reunissem previamente condições relativamente a cozinha/refeitório, podemos assumir que em termos de distribuição territorial existirão locais a descoberto.

De acordo com o já referido, a resposta de cantina social foi apresentada enquanto modelo de inovação social, implementado através do estabelecimento de parceiras entre o Estado, com funções de financiador e orientador e as IPSS com funções de implementação da resposta. Relativamente à questão da inovação social, de acordo com Almeida (2014), das diretrizes da União Europeia (2005), a inovação social refere a três dimensões que deverão ocorrer preferencialmente em interação entre si: satisfação das necessidades humanas, que poderão variar de entre sociedades e comunidades; mudanças nas relações sociais, especialmente nas relacionadas com a governança que aumentem o nível de participação de todos, especialmente dos que se encontram em maior situação de vulnerabilidade; e aumento da capacitação sociopolítica e acesso aos recursos necessários ao exercício dos direitos que satisfaçam as necessidades humanas a aumentem a participação. Estes direitos estarão enquadrados nos direitos sociais que estão na base do Estado-Providência.

Podemos assim verificar que a resposta social de cantina social funciona enquanto resposta ao primeiro critério de inovação social, considerando que o seu objetivo primeiro e a sua forma de implementação consistem na disponibilização de refeições às pessoas/famílias enquadradas nos critérios de seleção já referidos anteriormente.

De acordo com os dados apresentados anteriormente sobre as outras medidas de política social direcionadas aos mesmos grupos alvo em situação de vulnerabilidade, podemos verificar um decréscimo nos seus números de beneficiários. De referir que as mesmas políticas sociais se revestem de um carácter de prestações mas também de enquadramento noutra tipo de medidas de capacitação dos seus beneficiários, como é o caso do subsídio de desemprego que articula com as políticas de formação profissional com o objetivo de

reenquadrando o beneficiário na vida ativa, do CSI que, dirigido a idosos, prevê um rendimento anual que permita assegurar as necessidades básicas dos mesmos articulando com outros benefícios adicionais, nomeadamente na área da saúde, ou do RSI que consideramos uma medida de política social ativa e que, através do Contrato de Inserção prevê uma intervenção integrada nas áreas do emprego e formação profissional, da educação, da saúde, da habitação entre outras. De referir que no âmbito do RSI, existe uma estrutura de parceria a nível concelhio que reúne os parceiros públicos e privados com competências quanto à implementação das respostas sociais, e que são responsáveis pela discussão e implementação dos contratos de inserção previamente definidos entre o técnico e o beneficiário/família.

2. Avaliação da Implementação das Cantinas Sociais – O Concelho da Moita

Iremos então analisar a implementação da resposta de cantina social enquadrada no concelho da Moita. A escolha deste concelho prende-se com o facto do mesmo apresentar indicadores que espelham o contexto atual de crise socioeconómica em Portugal, nomeadamente um contexto de forte impacto do desemprego e de elevado número de cidadãos a beneficiar de apoio social, bem como com a facilidade de acesso da nossa parte às entidades e instituições.

O concelho da Moita localiza-se na Península de Setúbal e é um concelho onde a questão da crise socioeconómica se reflete nos seus indicadores de ação social e de proteção social. Neste concelho estão implementadas três cantinas sociais, duas delas promovidas pela mesma instituição.

O concelho da Moita tem, de acordo com os Censos de 2011, 66029 habitantes, divididos atualmente em quatro freguesias: Alhos Vedros, Moita, União das Freguesias da Baixa da Banheira e do Vale da Amoreira e União das Freguesias do Gaio-Rosário e Sarilhos Pequenos.

Em termos de grupos etários, 56% da população do concelho da Moita está em idade ativa (dos 25 aos 64 anos), 17% tem mais de 65 anos e 27% entre os 0 e os 24 anos. É um concelho onde 58% das famílias são casais com e sem filhos, 19% são famílias monoparentais, 22% são famílias unipessoais e 10% são famílias unipessoais com pessoas com 65 e mais anos. Relativamente ao índice de envelhecimento, está abaixo da Península de Setúbal (114, 1) e de Portugal (128,6), apresentando um índice de 107,7.

O concelho da Moita nos Censos de 2011 apresentava uma taxa de desemprego de 17,9%. No que respeita ao desemprego registado (IEFP), em Dezembro de 2013, estavam registadas 4877 pessoas desempregadas. De acordo com os dados do ISS,IP, em Dezembro de 2013, recebiam no concelho da Moita subsídio de desemprego 2.268 pessoas, subsídio social

de desemprego inicial 157 pessoas e com subsídio social de desemprego subsequente 426 pessoas, correspondendo a 7,2% da população ativa beneficiária de subsídio de desemprego, o que contrasta com os 17,9% de taxa de desemprego.

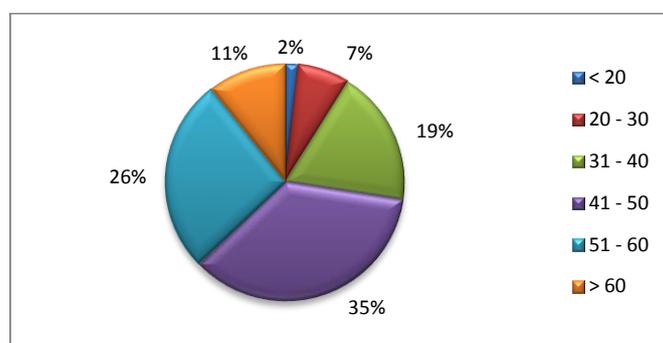
Relativamente ao CSI, existiam 1147 beneficiários desta prestação em Dezembro de 2013, o que corresponde a 10% da população com 65 e mais anos. Em dezembro de 2012 registavam-se 1221 beneficiários de CSI e 1199 em 2010. No que respeita ao RSI, existiam no concelho da Moita em 2010, 3722 beneficiários, em 2012, 3562 e em 2013 2.358 beneficiários, que correspondem a 3,6 % da população e que sofreram uma redução significativa.

No âmbito do Programa de Emergência Social, foram implementadas três cantinas sociais no concelho da Moita, promovidas por duas instituições, ambas situadas na mesma freguesia (união de Freguesias da Baixa da Banheira e do Vale da Amoreira) com capacidade para 300 refeições diárias. Em 2013 foram servidas 74.275 refeições, numa média diária de 203 refeições (uma das cantinas apenas entrou em funcionamento em Setembro de 2013).

3. Indicadores acerca da implementação das Cantinas Sociais no Concelho da Moita

Dos dados disponibilizados por parte das entidades que promovem a resposta de cantina social no concelho da Moita, é possível fazer uma caracterização das pessoas/famílias que beneficiam desta resposta, sendo que alguma da informação diz respeito apenas ao titular do agregado familiar. Relativamente a estes, a sua maioria encontra-se entre os 41 e os 50 anos (35%), seguido pelos 51 a 60 anos (26%), pelo que são na sua maioria pessoas ainda em idade ativa. De referir que apenas uma pequena parte (11%) destes titulares têm acima de 60 anos, sendo que um dos grupos alvo das cantinas sociais seriam os idosos.

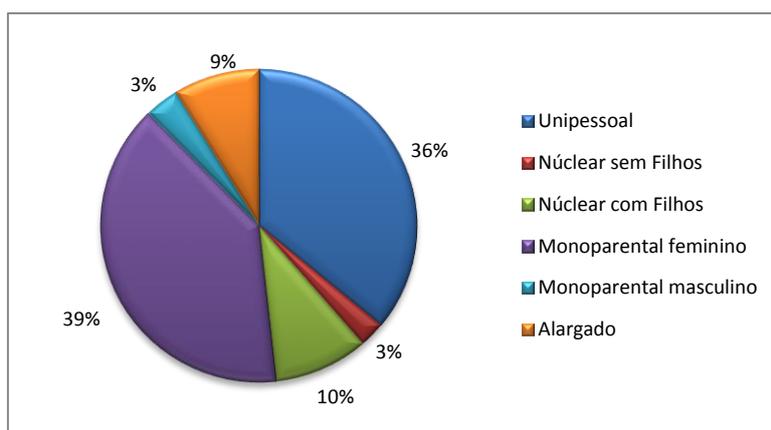
Figura 10. Grupo etário do titular do agregado familiar beneficiário de cantina social



Fonte: IPSS promotoras de cantinas sociais, Moita

Relativamente ao tipo de agregado familiar abrangido por esta medida, a maioria destes são agregados monoparentais femininos (39%), seguidos dos agregados unipessoais (36%) sendo que os agregados nucleares (com e sem filhos), maioria dos agregados existentes no concelho, apenas compõem 13% da totalidade dos agregados beneficiários. Nesta situação, remetemos para o elevado número de famílias monoparentais no concelho da Moita e verificamos a sua vulnerabilidade, bem como a nível das famílias unipessoais.

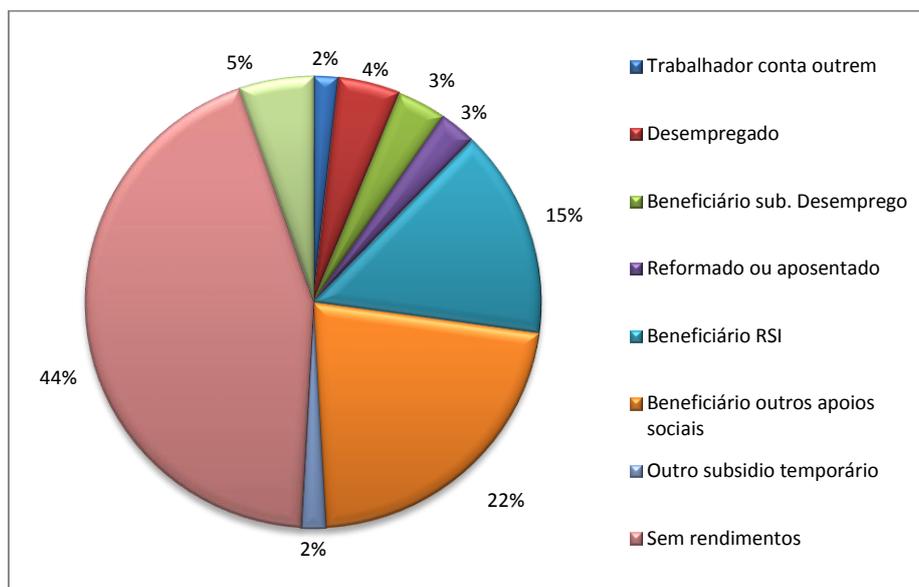
Figura 11. Tipologia do agregado familiar beneficiário de cantina social



Fonte: IPSS promotoras de cantinas sociais, Moita

Quanto à situação económica profissional do titular do agregado, podemos verificar que quase metade dos beneficiários (44%) se apresenta como sem rendimentos, situação esta extremamente preocupante. De seguida surgem-nos as pessoas/famílias beneficiárias do Rendimento Social de Inserção (15%) e beneficiários de outros apoios sociais (22%), não estando discriminado quais serão os apoios de que as pessoas beneficiam. De destacar também que as pessoas reformadas ou aposentadas (3%) e desempregados ou beneficiários do subsídio de desemprego (7%), dois dos grupos alvo aos quais as cantinas sociais se destinam apenas representam uma pequena parte (9%) da totalidade dos titulares dos agregados familiares beneficiários.

Figura 12. Situação económico-profissional do titular do agregado familiar beneficiário de cantina social



Fonte: IPSS promotoras de cantinas sociais, Moita

4. Avaliação da Implementação das Cantinas Sociais – análise das entrevistas

Com o objetivo de avaliar a implementação das cantinas sociais no concelho da Moita, de um ponto de vista institucional, procedemos à realização de entrevistas semi-diretivas aos responsáveis da Câmara Municipal da Moita (Vereadora do Pelouro dos Assuntos Sociais) e das duas Instituições Particulares de Solidariedade Social (Diretoras Técnicas) que promovem a medida no território em análise, a que nos iremos referir como Instituição A e Instituição B. Tentámos junto dos serviços da Segurança Social a obtenção de uma entrevista com o fim de proceder a uma avaliação do ponto de vista da entidade responsável pela medida, no entanto não obtivemos resposta por parte dos mesmos.

O guião de entrevista contemplava quatro áreas de questões que focavam a conceção da medida de cantina social e a sua relação com outras medidas de política social; o processo de implementação desta resposta no concelho, incluindo as vantagens e as desvantagens para as Instituições; os resultados obtidos desde a sua implementação; e avaliação tanto ao nível do processo como da medida em si, bem como a opinião sobre que outras medidas deveriam ser implementadas.

4.1 Processo de implementação das Cantinas Sociais

Considerando que em termos de metodologia, a análise da implementação da medida de cantina social enquanto resposta social de emergência se foca no Concelho da Moita, iremos

começar por avaliar o processo de implementação desta medida neste Concelho, processo no qual existiram dois momentos diferenciados, um primeiro em que o processo foi tratado a um nível mais central, sem articulação com as entidades locais e uma segunda fase em que se efetuou contacto direto com o Centro Distrital da Segurança Social:

“A primeira fase do processo foi um pouco complicada, até porque o primeiro programa de cantinas sociais, sobretudo no Município da Moita, e penso que nos concelhos do nosso distrito, porque tive oportunidade de poder falar com os outros vereadores da área e até mesmo em termos de conselhos locais de ação social⁴, no fundo os presidentes dos conselhos locais de ação social dos municípios foram surpreendidos pela notícia pela comunicação social, portanto, houve uma primeira candidatura em que os municípios não tiveram interferência nenhuma, foram contactadas penso que a União das Misericórdias e a União das IPSS para negociação de quais eram as entidades que podiam, já com os serviços existentes, dar essa resposta. (...) Sem interferência ou sem, pelo menos, um pedido de parecer aos conselhos locais de ação social, que têm sido no fundo os cavalos de batalha destes últimos governos, que fazem dos conselhos locais grande chama, porque dizem que é muito importante, e no fundo, quem conhece a realidade social realmente são as instituições que estão no conselho local e estas não sabiam e nem sequer puderam dar parecer sobre a situação. (...) Isto foi remetido para a segurança social, diretamente para Setúbal, que era da nossa área de intervenção, e foi respondido, realmente foi rapidamente respondido como é que tinham sido processadas as situações e quando há a segunda fase de implementação, aí sim a situação foi feita de uma outra forma, a Sra. Presidente do Conselho Local de Ação Social da Moita (CLASM) teve a informação da parte da Segurança Social, para que nós pudéssemos no fundo validar a listagem que tinham de instituições com as características de poderem implementar e que se desse a validação da listagem enviada e se havia mais entidades no terreno, e no caso da Moita, a listagem estava bem referenciada, e ainda referenciamos uma ou duas instituições que também tinham cantina própria e que poderiam eventualmente, se estivessem interessadas, candidatar-se.” (Câmara Municipal)

Existiram assim duas instituições que se candidataram, e nas quais o motivo é comum e prende-se com as necessidades existentes em termos de território e de situações de vulnerabilidade que existem e são reconhecidas tanto em termos de CLASM como em termos das próprias instituições que estão no terreno. Uma das instituições refere que já prestava este serviço gratuitamente a utentes encaminhados pela Segurança Social e sem financiamento, pelo que a implementação da cantina acabou por ser uma oportunidade de regularização desta resposta bem como de alargamento.

⁴ Os Conselhos Locais de Ação Social aqui referidos são os órgãos do Programa Rede Social, cuja presidência é assegurada pelas Autarquias.

No entanto, as duas instituições respondem maioritariamente a duas freguesias (atualmente em virtude da união de freguesias, é apenas uma), embora uma delas responda a algumas situações esporádicas de uma terceira freguesia (sendo uma entidade que promove o apoio domiciliário, consegue através de transporte próprio, transportar algumas refeições), ficando as restantes freguesias do concelho a descoberto relativamente a esta resposta, não porque não existissem instituições nos locais com condições para assegurar a resposta, mas porque decidiram não dinamizar a candidatura, fator que conduz a desigualdades em termos de resposta na totalidade do concelho:

“O que nós sempre pensámos e sempre sustentámos em termos de Rede Social é que, independentemente daquilo que já foi apontado e que já foi dito da medida, que a medida faz falta no imediato, agora faz falta com outras questões, e o território não está todo acompanhado, e portanto, há duas freguesias acompanhadas, e as outras quatro freguesias (porque eu continuo a defender que existem seis freguesias), portanto, as outras quatro freguesias não estão a ser acompanhadas, e ao não estarem a ser acompanhadas, há aqui, também a nível territorial, desigualdades.” (Câmara Municipal)

Em ambas as cantinas sociais existiu uma evolução em termos de número de refeições disponibilizadas, num caso de 50, para 80 e para 100 e noutro caso, de 80, para 100 e para 200 refeições/dia. Relativamente ao número de pessoas apoiadas, ambas as instituições optaram por disponibilizar uma refeição por dia, com o objetivo de abranger mais pessoas, no entanto, existe uma avaliação caso a caso sobre a necessidade de disponibilizar duas refeições à mesma pessoa/família que é assegurada nos casos de maior necessidade.

4.2 Vantagens e Dificuldades quanto à Implementação das Cantinas Sociais

As vantagens que as instituições apontam relativamente à implementação desta resposta prendem-se com o reconhecimento da instituição enquanto resposta, com a melhoria na articulação e no trabalho com outros serviços locais. No entanto, não são reconhecidas vantagens em termos financeiros nem de recursos humanos, embora numa situação a implementação da cantina social tenha permitido o alargamento da resposta de refeitório para outros utentes da instituição.

As dificuldades apontadas por ambas as entidades prendem-se com questões de espaço, de cozinha e principalmente de recursos humanos, nomeadamente em termos técnicos que permitissem o acompanhamento dos beneficiários da medida, pois a implementação da cantina conduziu a um aumento de trabalho sem prever o aumento de recursos humanos.

4.3. Conceção da Medida de Cantina Social e relação com outras políticas sociais

No que respeita à conceção da medida de cantina social, no quadro de intervenção do Estado-Providência e das suas políticas sociais, esta medida é vista como uma resposta importante a uma necessidade imediata, de emergência, mas que no entanto é percecionada como uma medida que não vem responder às questões estruturais que existem hoje em dia virtude do contexto socioeconómico em que nos encontramos e que conduzem às situações que enquadram as pessoas nesta medida, como sendo as questões do desemprego, da falta de habitação, da carência económica. É consensual a necessidade desta medida enquanto resposta à situação atual das pessoas e das famílias, mas também é consensual a necessidade de articulação e de enquadramento desta medida com outras políticas e com outras intervenções e respostas a um nível mais estrutural:

“Como medida pontual e de emergência acho que é uma medida essencial, agora não devia ser a única medida, ela devia de ser uma medida num contexto de uma outra intervenção mais alargada. De facto é assim, se nós queremos combater as questões da pobreza, não se consegue trabalhar as questões da inclusão se as pessoas estiverem com fome, portanto isso é essencial. Se a medida for encarada numa medida única, não estou de acordo, agora se ela for num contexto de outras medidas, aí faz-me todo o sentido, e neste momento é uma necessidade, como medida de emergência.” (Instituição A)

“Surgiu como uma necessidade para compensar alguma dificuldade financeira, ou seja, da ausência dos apoios sociais financeiros, surge esta medida para compensar de alguma forma essa necessidade, da atual conjuntura socioeconómica.” (Instituição B)

“A questão que se põe com esta medida é que esta é uma medida que vai no fundo colmatar uma situação provocada por um aspeto estrutural que é a redução cada vez maior das funções sociais do estado. Quando há um desemprego acentuado, quando as pessoas desempregadas não têm subsídio, quando as famílias estão privadas de uma série de benefícios, surge a fome e depois surge a necessidade de remediar a situação e no fundo o que entendemos por estas cantinas sociais é que vêm remediar uma situação por um tempo circunscrito que não resolve nada, que não dá meios e nem ajuda no processo evolutivo da pessoa, portanto é uma medida meramente assistencialista sem programação de futuro e sustentada no assistencialismo propriamente dito. (...) Não estou a dizer que neste momento a cantina social não esteja a fazer falta a algumas pessoas que passam fome, porque estamos perante a situação e a situação também no presente tem que ser remediada (...)” (Câmara Municipal)

Assim, no que respeita à relação entre esta medida de cantina social com outras medidas de política social que já existiam ou que foram concebidas no âmbito do Programa de Emergência Social, a visão comum é de que a cantina social deveria ser equacionada num quadro de intervenção mais alargado, o que não acontece na realidade:

“Isto são tudo peças que às vezes não jogam bem umas com as outras, se calhar a cantina social podia jogar com uma série de medidas estruturais que pudessem jogar entre elas, mas estas parecem medidas desgarradas e da perceção e análise que faço é que muitas vezes isto parece que estas questões circunstanciais são feitas de forma a estender esta situação social grave (...)” (Câmara Municipal)

Do ponto de vista dos responsáveis das várias entidades, a pessoa/família que beneficia da resposta de cantina social surge num contexto de vulnerabilidade a diversos níveis, sendo eles de empregabilidade, de formação e qualificação, habitacionais, de doenças, entre outros, pelo que um aspeto reiterado por todas as entidades relaciona-se com a medida de cantina surgir desarticulada de outras medidas que promovam a real inclusão da pessoa/família, para além da questão de suprir a necessidade alimentar:

“As pessoas acompanhadas não necessitam apenas de apoio alimentar e apesar de a maior parte delas serem acompanhadas pelas equipas de RSI, nós acabamos por lidar diariamente com as pessoas e diariamente sentimos a necessidade que as pessoas têm, mas não conseguimos acompanhar a nível de atendimento ou encaminhamento. Sabemos que aquela pessoa tem necessidades a nível habitacional ou a nível de mercado de trabalho, (...) devia haver uma maior articulação com outros programas ou outros projetos para que a pessoa tentasse criar condições para sair destas medidas, destes apoios constantes, para que se conseguisse emancipar” (Instituição B)

Esta visão da necessidade de acompanhamento social às pessoas /famílias que usufruem da cantina social surge como uma preocupação das instituições, pelo que ambas as entidades referem que gostariam de ter a possibilidade de prestar outro tipo de apoio que não a mera disponibilização da refeição, mas que não estão a conseguir assegurar porque a medida de cantina social não prevê mais recursos humanos para as instituições.

No entanto, decorrente desta preocupação da necessidade de articulação de respostas e da tentativa de enquadrar a medida de cantina social num contexto de intervenção mais integrada e articulada com outras respostas e recursos locais, e embora limitadas pelos recursos humanos, as instituições responsáveis pela implementação das cantinas sociais fazem um esforço de articulação. Este trabalho é desenvolvido em conjunto com as entidades

responsáveis pelo acompanhamento das famílias em situação de vulnerabilidade, como sendo a Segurança Social (Centro Distrital de Segurança Social), as equipas de protocolo de RSI (uma das instituições também promove uma destas equipas e a outra articula diretamente com outra instituição que promove outra equipa), as entidades na área da saúde, ou outras que acompanhem as famílias que usufruem da medida de cantina social. Esta é uma iniciativa por parte das instituições e não preconizada no protocolo ou acompanhamento das cantinas sociais.

Uma das instituições tomou a opção de não receber diretamente pedidos por parte da pessoa/família, encaminhando em primeiro lugar a mesma para os serviços da Segurança Social ou então através de parceiros. A outra instituição refere que procede ao mesmo tipo de encaminhamento, mas que os tempos de espera para atendimento serão demasiado prolongados no tempo, e isso desvirtua a resposta de emergência, pelo que procede ao apoio, mas com o devido encaminhamento, embora depois não tenha possibilidade de efetivar o acompanhamento desejado à família. Estas diferenças em termos de atuação refletirão alguma autonomia que é atribuída às instituições quanto à implementação da medida, o que possibilita que as mesmas atuem de acordo com a sua perceção de intervenção, de acordo com as suas metodologias e filosofias, adaptando a sua intervenção ao seu contexto.

Ainda no que respeita às pessoas/famílias que beneficiam da resposta de cantina social, e partindo do pressuposto que esta seria uma medida de inovação social com o objetivo de responder a situações de emergência e portanto com um carácter temporal definido, podemos concluir que existem algumas situações que se adequam a este objetivo, mas que a grande maioria de beneficiários desta medida não se enquadram nestas condições, considerando inclusive as entidades que a maioria das situações abrangidas pelas suas instituições são pessoas/famílias já beneficiárias de outros apoios sociais e cuja situação socioeconómica não sofre alterações, pelo que continuam a reunir os requisitos necessários para a atribuição desta resposta:

“A medida beneficia mais quem já beneficia de apoio social, ou seja a quem já conhece o sistema e que acaba por ir sempre vivendo do mesmo. Em vez de ser uma medida em que a pessoa acaba por ter durante algum período de tempo, que é isso que se prevê, tenha o acompanhamento necessário para conseguir dar a volta à situação, uma situação temporária, não, são as pessoas que já estão habituadas há anos e anos e anos que vão-se acomodando à situação... Ou seja, não veem isto como uma forma de dar a volta à questão nem familiar nem financeira nem profissional, mas mais para se acomodarem à situação de apoio social”, apesar de “como diz qualquer regulamento ou legislação, a cantina social

tem como objetivo suprir as necessidades alimentares em situações de vulnerabilidade, mas também de emergência, se é de emergência não é por um período continuado de tempo, porque as situações de emergência não perduram durante um ano, e se perduram durante um ano não é esta a medida que se adequa àquela pessoa, devia haver um programa que se integrasse em rede ou outros projetos para tentar modificar não a vida da pessoa, porque a pessoa é que também tem de fazer por isso, mas que ajudasse de alguma forma a mudar a estrutura, porque não é um apoio que seja pontual, quando deveria ser. Não promove nada de novo nem de inovação nenhuma.” (Instituição B)

“Normalmente são pessoas muito carenciadas e já com défice de alguma estruturação psicológica e de alguma educação porque já vêm referenciadas, muitas vezes acontece isto, são pessoas a quem se cria hábito e não há sequer neste hábito um aspeto educacional por parte da cantina, portanto, de poder habituar as pessoas a fazer de outra forma que não o pedir, que não a assistência.” (Câmara Municipal)

Esta habituação e dependência que a cantina social cria estará ligada ao facto de não fomentar mudanças na estrutura socioeconómica da maioria das pessoas/famílias que beneficiam desta resposta, verificando-se no concelho da Moita atualmente uma grande dificuldade em termos de inserção profissional e portanto de melhoria das condições de vida das populações.

No entanto, também é referido por parte das instituições que promovem a medida de cantina social que existem pessoas/famílias que recorrem à cantina social cumprindo os seus objetivos, isto é situações de pessoas/famílias com níveis de formação/ qualificação médios ou superiores, com hábitos de trabalho e que permanecem na medida numa situação transitória porque voltam a conseguir uma integração em termos de mercado de trabalho ou outros. Consideram as entidades que estes serão os resultados mais positivos em termos de resposta e de eficácia da medida sendo no entanto aqueles que em termos de números serão uma minoria.

Existe ainda referência a pessoas/famílias sinalizadas por parte dos serviços da Segurança Social, que são contactadas pelas instituições e que não comparecem aos serviços afim de beneficiarem da medida, facto que relacionam às questões da chamada “*pobreza envergonhada*”, pois considera-se que estas pessoas procuram os serviços à procura de apoios em termos financeiros para colmatar as suas necessidades, e a resposta de cantina não se adequará às mesmas.

No entanto, o facto de a maioria das pessoas/famílias beneficiárias desta resposta se enquadrarem noutra tipo de apoios estará também ligado ao facto de o protocolo estabelecido entre o ISS,IP e as instituições prever que as famílias já beneficiárias de outros apoios sociais

deverão ser priorizadas no acesso às cantinas sociais. Este facto reveste assim de alguma contrariedade, pois como já referimos a cantina social é apresentada como um modelo de inovação social, que tem como objetivo responder a situações de emergência com temporalidade definida e muitas das famílias já beneficiárias de apoios sociais veem a sua situação prolongar-se no tempo.

Por outro lado, a questão da temporalidade da medida também é apontada com alguma preocupação, pois sendo esta percebida como uma medida que não resolve as situações de vulnerabilidade no sentido da inclusão das famílias, é fator de preocupação o que irá acontecer às pessoas que atualmente beneficiam da medida em termos de respostas:

“Quando nós estamos neste processo, ao fim de um ano essa pessoa, das duas três, quando acaba o ano de cantina social, ou morrem à fome ou vão pedir para a rua para uma outra instituição (outra forma de assistencialismo) ou nada, acaba por não ter nada. Portanto isto são medidas que agora estamos a solucionar uma família e que para o ano vamos apoiar outra que não está assistida mas que vamos deixar uma já desguarnecida.” (Câmara Municipal)

No entanto, parece que a questão da temporalidade na medida por parte das famílias não está colocada em causa, porque continuando estas a preencher os requisitos de admissibilidade na medida, as instituições continuam a prover as refeições, existindo em ambos os casos situações de pessoas/famílias que beneficiam da medida desde o seu início. A preocupação referida quanto à temporalidade por parte das instituições está relacionada com o facto de esta medida estar enquadrada num Programa de Emergência Social, anunciado como tendo uma temporalidade definida e com um prazo de término definido. Quando se trata deste assunto, volta-nos a surgir a questão da dependência associada à medida:

“Cria a dependência e as pessoas estão habituadas àquela situação, e há situações de extrema carência, que não sei... se deixarem de beneficiar desta resposta vão ter que beneficiar no imediato de outra, porque não vão conseguir satisfazer a necessidade alimentar (...) acho que ainda não se pensou muito bem nas consequências que poderá ter (...) se as pessoas continuam na mesma situação vão perguntar porque é que vão deixar de ter este apoio... não vejo a terminar” (Instituição B)

4.4 Resultados da implementação da Cantina Social

No que respeita aos resultados, são reconhecidos resultados alguns positivos, seja pela via da existência da resposta, que permite suprir a necessidade de alimentação às pessoas/famílias que recorrem a esta resposta, do ponto de vista em que a necessidade existe, pois ambas as

cantinas estão com a totalidade das vagas preenchidas, existindo inclusive listas de espera, seja em termos de resposta naquilo que deveria ser o objetivo da cantina social, que é a resposta numa situação emergente, por exemplo por via de situação de desemprego e de seguida a pessoa conseguiu a autonomia por via da integração profissional, como já referimos, embora na sua avaliação as entidades também nos refiram que estes resultados são a minoria, existindo resultados que não são positivos:

“Temos pessoas que beneficiam da medida já há mais de um ano, a situação não se alterou, continuam com o mesmo rendimento que é o RSI, as despesas habitacionais continuam a ser mais elevadas, continuam a não conseguir integração no mercado profissional...(...) os resultados de uma forma geral e global não [respondem aos objetivos da medida], de uma forma sim, porque o objetivo é suprir a necessidade alimentar e isso nós conseguimos fazer, mas na parte em que tem que se criam condições para que a pessoa consiga deixar de beneficiar, não”(Instituição B)

“Se estivermos a ver os resultados do ponto de vista do aumento da resposta, os resultados são bons, porque clientes não faltam, infelizmente, para a cantina (...) as pessoas saem da medida porque há uma alteração, porque há uma integração profissional, nem que seja em projetos, temos tido alguns casos (...) do ponto de vista da cantina os resultados são positivos, porque ela funciona e há a necessidade.” (Instituição A)

4.5 Avaliação da medida e do seu processo de implementação

No que respeita à avaliação de todo o processo de implementação da medida de cantina social, mas também da avaliação sobre se esta medida responde às reais necessidades das pessoas, continuamos a registar a mesma linha de pensamento, isto é, a existência de cantinas sociais permite responder à necessidade diagnosticada de suprir as dificuldades em termos alimentares, no entanto, esta nunca poderá ser uma medida implementada isoladamente de outro tipo de acompanhamento social e de outro tipo de respostas. A medida em causa é sempre avaliada como necessária e com resultados no aspeto de prover refeições às pessoas/famílias que dela necessitam, mas sempre com referência à necessidade de um maior acompanhamento relativamente às outras problemáticas das pessoas/famílias no sentido da sua capacitação e inclusão a todos os níveis. São assim apontadas outras respostas que poderiam ser implementadas, sempre de um ponto de vista de um acompanhamento articulado, por parte das instituições.

“Devia haver um envolvimento de outros técnicos de outras instituições. As sinalizações deviam ser efetuadas com uma avaliação mais exaustiva das situações, o que era mais fácil de acompanhar (...) requer muito da nossa parte e nós não conseguimos (...) a nossa função era só disponibilizar a refeição, mas não o conseguimos fazer. A medida de cantina social é adequada à necessidade de alimentação apenas, não é adequada às necessidades que as pessoas descrevem quando vêm aqui ao atendimento, (...) acaba-se por verificar que as necessidades passam por muitas outras coisas, habitação, roupas, medicação, acaba por passar por muitas outras coisas, (...) encaminhamos, informamos, mas não nos conseguimos envolver (...) devia de haver uma estrutura de resposta efetiva às necessidades das pessoas. A necessidade das pessoas não passa só pela alimentação. Tentamos colmatar essa falha, mas as pessoas têm muitas outras” (Instituição B)

“Só por si não (responde às necessidades das pessoas), deveria estar aqui associado o atendimento social, haver um recurso para atendimento social. (...) Nós também não estamos a fazer o acompanhamento devido às pessoas, porque devíamos fazer. Assumimos aqui, são outros que fazem, mas mesmo para articular é preciso haver tempos, reuniões, e isto anda tudo assoberbado de trabalho, se houvesse aqui um pivot que fizesse... e isto quer para as pessoas da cantina, quer para as outras, isto até para que pudéssemos ter alguém que estudasse isto e percebesse como é que estamos aqui na freguesia em relação a estas questões sociais.” (Instituição A)

“O que nós defenderíamos não era este tipo de cantina social, sem pôr em causa que elas neste momento poderão estar a ser imprescindíveis para algumas famílias, é verdade que estão, mas nem isto é bom para as pessoas que estão a receber porque recebem por um prazo sem perspetiva de futuro e também para as próprias instituições que a estão a fornecer, porque é temporário, muitas vezes, e o conceito de cantina social é sempre ligado à não contratação de mais funcionários, à não contratação de mais serviços, devendo por outro lado adotar-se por medidas mais estruturais, ligadas às funções sociais do Estado-Providência, relacionadas com as questões ligadas às questões da saúde e da educação, portanto, estas sim seriam as funções sociais do estado, seria começar a olhar para uma educação em condições e por uma saúde em condições que desse força física e psicológica para que tivéssemos populações mais fortes, quer em termos físicos, quer em termos intelectuais e também se tivessem formação e educação tem com certeza mais ferramentas para poder ser e para poder modificar o mundo” (Câmara Municipal)

CONCLUSÃO

Procurando responder à pergunta de partida inicialmente colocada sobre “de que forma a implementação e a generalização das Cantinas Sociais, enquanto medida de política social, reflete uma alteração do papel e das formas de intervenção do Estado-Providência e, de que maneira, esta medida responde às necessidades atuais dos cidadãos?”, analisámos neste trabalho o Estado-Providência, a sua evolução em Portugal, focámos-nos nas políticas sociais enquanto intervenção e ao mesmo tempo reflexo do mesmo, avaliando em concreto a medida de política social de cantina social.

Considerando também que as medidas de política social são concebidas a nível central, procurámos compreender de que forma esta resposta social se enquadra nas dinâmicas territoriais de intervenção a nível local, e como é avaliada pelos atores locais enquanto resposta aos problemas, tendo por referência as autarquias e as instituições do terceiro sector. Por fim, e tendo em conta os objetivos da implementação da medida, foi também nossa intenção avaliar de que forma esta responde às necessidades atuais dos cidadãos que a ela recorrem, através da perceção das instituições que a implementam no terreno, nomeadamente no concelho da Moita.

Podemos assim concluir que o Estado-Providência em Portugal, fruto do seu contexto histórico, começou a ser implementado num período posterior à maioria dos países europeus, enquadrando-se no modelo de Estado-Providência da Europa do Sul. Por este facto, existem características que lhe são inerentes e comuns aos restantes países que partilham o mesmo modelo.

Esta temporalidade de implementação do Estado-Providência português, num período considerado de austeridade, e não na “Era Dourada” de forte crescimento económico, como sucedeu à maioria dos países europeus, veio de alguma forma marcar o seu nascimento, a sua implementação e evolução, condicionando à partida alguns dos seus aspetos evolutivos, pois nunca poderemos dissociar o Estado-Providência do crescimento económico. No entanto, por outro lado, o Estado-Providência português também foi concebido num período de mudança, após a Revolução do 25 de Abril de 1974, o que lhe conferiu um carácter universalista, com forte visão acerca dos direitos civis, políticos e sociais, focado na forte convicção de assegurar os mesmos a todos os cidadãos, numa perspetiva de igualdade, assegurada através da Constituição da República Portuguesa de 1976, enquanto Lei fundamental do país.

Estes fatores dotaram o Estado-Providência em Portugal de características únicas (embora semelhantes aos países da Europa do Sul conforme referido), e permitiram que

Portugal evoluísse em curto espaço de tempo de uma situação vulnerável em termos de saúde, educação e segurança e proteção sociais, para um país com estes indicadores de bem-estar ao nível dos restantes países europeus.

Consequentemente as políticas sociais, enquanto instrumento de intervenção do Estado-Providência foram evoluindo da mesma forma. Assistimos à evolução de políticas sociais de carácter de intervenção na urgência, de resposta direta às necessidades dos cidadãos, e principalmente apenas aos que se encontravam em situação clara de pobreza, portanto de carácter assistencialista, para um tipo de política social abrangente com a finalidade de capacitar os cidadãos e de lhes prover meios para a sua integração e inclusão sociais e de carácter multidisciplinar. As mesmas passaram a englobar sistemas de parceria pública e privada como forma de diagnosticar necessidades, planear e intervir articuladamente e a nível local.

No entanto, atualmente, Portugal vive num contexto de crise económica, com consequências graves ao nível do desemprego e consequentemente das situações de pobreza e de exclusão social. Assistimos ao aumento dos indicadores relativos a esta questão, nomeadamente da taxa de desemprego e da taxa de risco de pobreza, reflexo da situação em que o país se encontra. Como resposta a esta situação, foi criado o Programa de Emergência Social (PES), com o objetivo de responder à situação de emergência criada por via desta crise e do aumento das situações de vulnerabilidade, de pobreza e de exclusão. No âmbito do PES, foi criado o Programa de Emergência Alimentar (PEA), operacionalizado através da medida de cantina social, a qual se materializa através do estabelecimento de protocolos entre o Estado e as entidades do Terceiro Sector.

Esta medida tinha como objetivo a implementação de pelo menos uma cantina social em cada concelho do País, embora não tenha sido possível aferir junto da Segurança Social dados concretos sobre a realidade da implementação da mesma, tendo sido solicitados dados sobre número de cantinas sociais, distribuição geográfica, número de pessoas abrangidas, solicitação à qual não obtivemos resposta, não tendo assim sido possível analisar a sua implementação e expressão em território nacional, optámos por nos focar no Concelho da Moita, território vulnerável, com elevada taxa de desemprego e onde foram implementadas três cantinas sociais promovidas por duas instituições.

Foi assim possível avaliar a implementação desta resposta no Concelho da Moita, a um nível institucional, nomeadamente a nível da administração local e das duas instituições que optaram por implementar a resposta de cantina social, não tendo sido possível obter a perspetiva dos serviços da Segurança Social.

Do estudo efetuado, podemos concluir que esta é uma medida importante e necessária enquanto resposta no momento, considerando as situações de extrema vulnerabilidade das pessoas e das famílias que a ela recorrem, permitindo o acesso à alimentação, mas que enquanto medida por si só, não é suficiente considerando as necessidades das pessoas e das famílias e nem será a resposta ideal às mesmas. Esta intervenção deveria revestir-se de um carácter multidisciplinar, de capacitação, integração e inclusão em conjunto com as pessoas, o que não acontece, conduzindo assim à permanência das pessoas na medida. Deveria ser uma resposta de emergência de duração limitada no tempo, no entanto, as situações tendem a manter-se por um elevado período, pois não existem alterações a nível estrutural nas condições de vida das famílias, existindo assim inclusive a criação de habitação e de dependência à resposta em muitas das situações.

Desta forma, esta deveria ser um modelo de inovação social, mas não é avaliado enquanto tal, pois muitas das pessoas e famílias que dele beneficiam serão as mesmas que já estão enquadradas noutras medidas de apoio social, sendo exceções aqueles que beneficiam da medida nos termos em que ela foi concebida, nomeadamente, enquanto resposta de emergência, em situações de crise e que permitam posteriormente que as pessoas e as famílias se desvinculem da medida num curto espaço de tempo.

Por outro lado, as cantinas sociais também não respondem a todas as situações, pois ao dependerem da resposta em termos de candidatura das instituições, este processo não garante que todos os territórios estejam cobertos, causando assim desigualdade. No concelho da Moita, as três cantinas sociais que existem situam-se em apenas uma das freguesias (anteriormente duas) do concelho, pelo que assistimos a desigualdades em termos de acesso à resposta, sendo que se encontram as restantes três freguesias a descoberto.

Esta é assim uma medida que está a ser desenvolvida, financiada e encarada enquanto resposta à situação de crise, ao mesmo tempo que verificamos uma diminuição acentuada nas políticas sociais como sendo o Rendimento Social de Inserção (RSI), o Complemento Solidário para Idosos (CSI) ou os Subsídios de Desemprego, conforme anteriormente analisado. Estas medidas de política social, consideradas como «estabilizadores automáticos», por via de, por um lado, assegurarem a coesão social, e por outro lado, permitirem que a economia não estagne, têm vindo a ser alvo de alterações nas suas condições de atribuição, com consequências visíveis nos números de beneficiários, sendo que seria natural o aumento dos mesmos, por via do aumento do desemprego e da dificuldade de reintegração profissional quanto aos subsídios de desemprego e ao RSI, e por outro lado por via do envelhecimento da população quanto ao CSI. Ao mesmo tempo estas são medidas que, por um lado, permitem às

pessoas e às famílias auferir recursos para evitar a pobreza e, por outro lado, fomentar a inclusão, através da intervenção articulada e com objetivo de capacitação, nomeadamente ao nível do RSI e das medidas no âmbito do desemprego.

Concluimos assim que assistimos a um investimento numa medida de emergência, avaliada como pouco eficaz na resposta às necessidades variadas das pessoas e das famílias, respondendo apenas à componente da alimentação, que poderá conduzir a situações de habituação e de dependência, e desigual quanto ao seu acesso, ao mesmo tempo que verificamos o desinvestimento em políticas sociais com o objetivo de capacitar, articular e integrar os cidadãos, provendo aos mesmos recursos.

Assim, embora, por um lado, os elementos recolhidos neste estudo se focarem apenas num território específico, e por outro, o facto de esta ser uma medida inserida num Programa recentemente implementado, não permitirem aferir uma conclusão exata de mudanças estruturais no que respeita às Políticas Sociais, podemos concluir, tendo em conta a análise realizada, que assistimos a uma descontinuidade das medidas de política social.

Colocamos assim a questão sobre se será que este facto significa a mudança de paradigma nas políticas sociais e nas linhas orientadoras do Estado-Providência em Portugal?

FONTES

Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de Janeiro

Portaria n.º 257/2012 de 27 de Agosto

Programa de Emergência Social, 2011, em

<http://www.portugal.gov.pt/media/747090/programa%20emergencia%20social.pdf>

Protocolo de colaboração no âmbito da convenção da Rede Solidária de Cantinas Sociais para o Programa de Emergência Alimentar

BIBLIOGRAFIA

Almeida, João Ferreira de (1992), *Exclusão Social: Factores e Tipos de Pobreza em Portugal*, Oeiras, Celta Editora

Almeida, Vasco (2014), *The portuguese private institutions for social solidarity in the context of austerity.the network of social canteens*, (aguarda publicação)

Baldwin, Peter (1990), *The Politics of Social Solidarity*, Cambridge, Cambridge University Press

Capucha, Luís (1998), “Pobreza, exclusão social e marginalidades”, em José Manuel Leite Viegas e António Firmino da Costa (orgs.), *Portugal: Que Modernidade?.* Oeiras, Celta Editora, pp. 209-242

Capucha, Luís (2005), *Desafios da Pobreza*, Oeiras, Celta Editora

Capucha, Luís João Ferreira de Almeida, Paulo Pedroso e José A. Vieira da Silva (1996), “Metodologias de avaliação: o Estado da Arte em Portugal”, *Sociologia – Problemas e Práticas*, volume 22, pp. 9-27

Carmo, Renato Miguel e André Barata (orgs.) (2014), *Estado Social, De todos para todos*, Lisboa, 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. <http://wp.me/p4h6tu-m3>

Castles, Francis G. (1995), “Welfare state development in southern Europe”, *West European Politics*, 18 (2), pp. 291-313

Costa, Alfredo Bruto da (1998), *Exclusões Sociais*, Lisboa, Gradiva Publicações, SA

Esping-Andersen, Gosta (1993), “Orçamentos e democracia: o Estado-Providência em Espanha e Portugal, 1960-1986”, em *Análise Social*, vol. xxviii (122) (3.º), pp. 589-606

- Esping-Andersen, Gøsta (1990, 1996), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press
- Esping-Andersen, Gøsta (1993), "Orçamentos e democracia: o estado-providência em Espanha e Portugal, 1960-1986", *Análise Social*, 122, pp. 589-606.
- Esping-Andersen, Gøsta (1996), "After the golden age? Welfare dilemmas in a global economy", em Gøsta Esping-Andersen (org.), *Welfare States in Transition: National Adaptions in Global Economies*, Londres, Sage, pp. 1-31.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press
- Esping-Andersen, Gosta (2000) "Um Estado-Providência para o Século XXI", em Robert Boyer, Manuel Castells, Gosta Esping-Andersen, Robert Lindley, Luca Soete e Maria João Rodrigues (coordenadora), *Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento*, Celta Editora, Oeiras
- Esping-Andersen, Gosta (2002), "Towards the Good Society, Once Again em Gosta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck e John Myles, *Why we need a new Welfare State*, Oxford, University Press.
- Ferrara, Maurizio (2000), "A reconstrução do Estado-Social na Europa Meridional", *Análise Social*, volume XXXIV (151-152), pp. 457 a 475
- Ferrara, Maurizio, Anton Hemerijck e Martin Rhodes (2000), *O Futuro da Europa Social*, Celta Editora, Oeiras
- Flora, Peter e Arnold J. Heidenheimer (1981), *The Development of Welfare States in Europe and America*, London, Transaction Publishers
- Hespanha, Pedro (2008), "Políticas Sociais: novas abordagens, novos desafios", *Revista de Ciências Sociais*, Universidade Federal do Ceará, Brasil, volume 39, 1, pp. 5-15.
- http://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2014-en
- Lourenço, Maria dos Prazeres (2005), *Pobreza e Exclusão Social e Políticas Sociais em Portugal: Uma Análise de Políticas Sociais na Relação com a Pobreza*, Lisboa, Direção Geral da Segurança Social
- Mannig, N. (1998), "Social Needs, Social Problems and Social Welfare", em Alcock, P., Angus Erskine & Margaret May, (eds)., *The Student's Companion to Social Policy*, Oxford, Blackwell
- Marshall, T. H., & Tom Bottomore (1992) *Citizenship and Social Class*, Londres: Pluto Press
- Mozzicafreddo, Juan (1994), "O Estado-Providência em Transição", *Sociologia – Problemas e Práticas*, volume 16, pp. 11-40

Mozzicafreddo, Juan (1997), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora,

Mozzicafreddo, Juan (2010), “O Papel do Estado na Sociedade”, Juan Mozzicafreddo, em António José Telo, António Martins da Cruz e António Vitorino (coordenação), *Pilares da Estratégia Nacional*, Lisboa, Edições Prefácio – Instituto da Defesa Nacional

Novais, Jorge Reis (2006), *Contributo para uma Teoria do Estado de Direito*, Coimbra, Edições Almedina

OECD (2014), *Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators*, OECD Publishing.

Pereira, Paulo Trigo (1997), “A Teoria da Escolha Pública (public choice): uma abordagem neo-liberal?”, *Análise Social*, vol. XXXII (141), (2º), pp. 419-442

Pinto, José Madureira e Virgílio Borges Pereira (2008) “Desigualdades, Desregulações e Riscos nas Sociedades Contemporâneas”, Porto, Edições Afrontamento

Plant, Raymond (1988), “Citizenship, Rights, Welfare”, em Jane Franklin (ed), *Social Policy and Social Justice*, London, Polity Press

Rhodes, Martin (1997), “Southern European welfare states: identity, problems and prospects for reform”, em Martin Rhodes (org.), *Southern European Welfare States: Between Crisis and Reform*, Londres, Frank Cass, pp. 1-22.

Rodrigues, Eduardo Vítor (2000), “O Estado-Providência e os Processos de Exclusão Social: Considerações Teóricas e Estatísticas em torno do caso Português”, *Sociologia, Revista da FLUP*, série I, volume 9, pp. 63-101

Rodrigues, Eduardo Vítor (2010), “O Estado e as Políticas Sociais em Portugal: discussão teórica e empírica em torno do Rendimento Social de Inserção”, *Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP*, volume XX, pp. 191-230

Rodrigues, Eduardo Vítor, Florbela Samagaio, Hélder Ferreira, Maria Manuela Mendes e Susana Januário (1999) “Políticas Sociais e Exclusão em Portugal”, *Sociologia – Problemas e Práticas*, volume 31, pp. 39-67

Rodrigues, Eduardo Vítor, Florbela Samagaio, Hélder Ferreira, Maria Manuela Mendes e Susana Januário (1999), “A Pobreza e a Exclusão Social: Teorias, Conceitos e Políticas Sociais em Portugal”, *Sociologia, Revista da FLUP*, série I, volume 9, pp. 63-101

Santos, Boaventura de Sousa (1995), “Sociedade-Providência ou Autoritarismo Social?”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, volume 42, pp. 1-4.

Sem, Amartya (1992), *Inequality Reexamined*, Oxford, Clarendon Press

Silva, Filipe Carreira da (2013a) *O Futuro do Estado-Social*, 2013, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos

- Silva, Filipe Carreira da (organizador) (2013b), *Os Portugueses e o Estado-Providência, uma perspectiva comparada*, Lisboa, Imprensa das Ciências Sociais
- Silva, Pedro Adão e (1997) “Estado-Providência: o Modelo Político do Estado Moderno”, *Finisterra*, volume 24/25, pp. 37 a 59
- Silva, Pedro Adão e (1998), “O RMG e a nova questão social”, *Sociedade e Trabalho*, volume 3, pp. 34-49
- Silva, Pedro Adão e (2002), “O Modelo de Welfare da Europa do Sul”, *Sociologia – Problemas e Práticas*, volume 38, pp. 25-59
- Silva, Pedro Adão e (2002), “Putting the Portuguese welfare system in context”, em F. Monteiro, J. Tavares, M. Glatzer e A. Cardoso (orgs.), *Portugal: Strategic Options in a European Context*, Boston, Lexington Books (no prelo)
- Stiglitz, Joseph (1998), *Redefining the Role of State*, apresentado no 10º aniversário do MITI Research Institute, Tokio, Japan
- Titmuss, Richard (1974), *Social Policy*, Londres, Allen and Unwin.
- Veloso, Luísa e Renato Miguel do Carmo (org) (2012), *A Constituição Social da Economia*, Lisboa, Mundos Sociais
- Watters, Malcolm (2002), *Globalização*, Oeiras, Celta Editora,

ANEXO A – GUIÃO DE ENTREVISTA

1. Concepção

1.1. No quadro de intervenção do Estado-Providência e das políticas sociais, o que pensa da conceção da medida de cantina social e dos seus objetivos?

1.2. Quais considera serem os objetivos da medida de cantina social?

1.3. Qual a relação que atribui à medida de cantina social com outras medidas de política social?

2. Aplicação

2.1. Qual foi o processo de implementação das cantinas sociais no concelho da Moita/ na sua instituição?

2.2. Qual o motivo pelo qual a instituição decidiu implementar esta resposta?

2.3. De que forma a cantina social está a ser aplicada? Existiram alterações na aplicação da medida desde a fase inicial até agora?

2.4. Quais as vantagens da implementação das cantinas sociais no concelho da Moita/ na sua instituição?

2.5. Quais as dificuldades da implementação das cantinas sociais no concelho da Moita/ na sua instituição?

3. Resultados

3.1. Quais os resultados que considera existirem através da aplicação da medida de cantina social?

3.2. Considera que os resultados estão a corresponder aos objetivos da medida?

4. Avaliação

4.1. Considerando todo o processo de implementação desta medida, como avalia o mesmo?

4.2. Considera a medida de cantina social adequada às necessidades das pessoas?

4.3. Caso não considere a medida adequada, qual deveria ser a resposta ou o tipo de resposta a implementar?

CURRICULUM VITAE

Europass-Curriculum Vitae

Informação pessoal

Matos, Marta Isabel Mendes Nunes de

Experiência profissional

Datas	Desde 2005 à data atual
Função ou cargo ocupado	Técnica Superior de Política Social na Divisão de Assuntos Sociais da Câmara Municipal da Moita
Principais atividades e responsabilidades	<ul style="list-style-type: none">- Responsável/Coordenação do Secretariado Técnico da Rede Social da Moita / Conselho Local de Ação Social da Moita, que inclui o apoio técnico a toda a atividade no âmbito da Rede Social.- Responsável/Coordenação da atribuição de apoios às entidades com intervenção social no concelho da Moita, com as funções de avaliação dos Planos de Atividades para atribuição de subsídios anuais e avaliação de atribuição de apoio logístico e financeiro.- Responsável/Coordenação da representação da Câmara Municipal da Moita no Núcleo Local de Inserção da Moita, com as funções de, em parceria, discussão e avaliação conjunta de casos de Rendimento Social de Inserção, bem como apoio às atividades desenvolvidas no âmbito do Plano de Ação do Núcleo e assinatura de Acordos de Inserção no âmbito das competências da autarquia, desde junho de 2010 à presente data;- Participação na elaboração do relatório final para publicação do “Diagnóstico da População Imigrante do concelho da Moita”, desde fevereiro de 2010 a setembro de 2011;- Participação e colaboração nas iniciativas/atividades desenvolvidas pelas entidades com intervenção social no concelho.- Participação e colaboração nas iniciativas/atividades desenvolvidas pela Divisão de Assuntos Sociais

Habilitações Académicas

Datas	De Setembro de 2012 à data atual
Designação da qualificação atribuída	Frequência de Mestrado em Sociologia na vertente de Investigação
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Instituto Universitário de Lisboa
Datas	De outubro de 1999 a outubro de 2004
Designação da qualificação atribuída	Licenciatura em Política Social, com a secção especializada em Proteção e Segurança Social
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, da Universidade Técnica de Lisboa

Nível segundo a classificação nacional ou internacional

Curso concluído com a classificação final de 14 (catorze) valores

Formação Profissional

Formação em Mediação Social, através de formação ministrada no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

Cursos de formação profissional de sessões temáticas Inter-Conselhos Locais de Ação Social, nas áreas do trabalho social, orientação, avaliação de projetos, trabalho em parceira, ministrada pelo Instituto da Segurança Social

Conceção e Gestão de Projetos, através de curso de formação ministrado pelo Instituto de Segurança Social

Gestão de Projetos/ Microsoft Project, através de curso ministrado pela Associação de Municípios da Região de Setúbal

Gestão de Parcerias e Liderança, através de frequência de formação profissional, promovida pela rede Europeia Anti-Pobreza/ Portugal

Aptidões e competências pessoais

Língua(s) materna(s)

Português

Outra(s) língua(s)

Auto-avaliação

Nível europeu (*)

Inglês

Francês

Compreensão				Conversaão				Escrita	
Compreensão oral		Leitura		Interação oral		Produção oral			
C1	Utilizador avançado	C1	Utilizador avançado	C1	Utilizador avançado	C1	Utilizador avançado	C1	Utilizador avançado
B1	Utilizador elementar	B1	Utilizador elementar	B1	Utilizador elementar	B1	Utilizador elementar	B1	Utilizador elementar

(*) [Nível do Quadro Europeu Comum de Referência \(CECR\)](#)

Aptidões e competências sociais

- Capacidade de adaptação;
- Capacidade de comunicação e diálogo;
- Espírito de equipa e entreaajuda.

Aptidões e competências de organização

- Sentido de responsabilidade;
- Capacidade de aprendizagem e adaptação;
- Capacidade de liderança;
- Capacidade de planeamento e organização;
- Capacidade de gestão de projetos.

Aptidões e competências informáticas

Avançado conhecimento prático de informática na ótica do utilizador de Sistemas Operativo e Microsoft Office (Word, PowerPoint e Excel).
Bons conhecimentos das ferramentas de Internet.

Carta de condução

Categoria B