

LUCIANO LOURENÇO
(COORDS.)

IMPRESA DA
UNIVERSIDADE
DE COIMBRA
COIMBRA
UNIVERSITY
PRESS

GEOGRAFIA, PAISAGEM E RISCOS

LIVRO DE HOMENAGEM AO
PROF. DOUTOR ANTÓNIO PEDROSA



**CRISE E VULNERABILIDADE SOCIAL:
UMA LEITURA TERRITORIAL**
**CRISIS AND SOCIAL VULNERABILITY:
A TERRITORIAL READING**

Teresa Sá Marques

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

Fátima Loureiro de Matos

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

Sumário: Como outros países da Europa do Sul, Portugal encontra-se numa situação de crise económica, com consequências no aumento dos riscos e da vulnerabilidade social. Os indicadores disponíveis para medir os seus impactos sociais são ainda relativamente insuficientes. A pesquisa aqui apresentada desenvolve-se, em primeiro lugar, a nível nacional e sustenta-se num número elevado de indicadores. Em seguida faz-se uma breve reflexão das políticas sociais implementadas nos últimos anos. No final, avança-se para uma análise territorial, para construir uma geografia social focada no número de pessoas afetadas pela crise. É uma geografia que retrata a situação em 2007 e 2014, mostrando a forte concentração geográfica das populações em situações de maior vulnerabilidade social. O retrato que se apresenta teria outra leitura social e territorial se os valores fossem relativizados pela dimensão populacional, mas essa seria outra opção analítica.

Palavras-chave: Crise, austeridade, risco social, política social.

Abstract: Like other countries in Southern Europe, Portugal is in a situation of economic crisis, with consequences in increased risks and social vulnerability. The available indicators to measure its social impacts are still relatively insufficient. The research presented here is developed, first at a national level and is based on a large number of indicators. In following we do a brief reflection of the social policies implemented in recent years. In the end, we move to a territorial analysis, to build a social geography focused on the number of people affected by the crisis. It is a geography that reflects the situation in 2007 and 2014, showing the strong geographical concentration of populations in situations of greater social vulnerability. The presented picture will have another social and territorial reading if the values were relativized by population size, but that would be another analytical option.

Keywords: Crisis, austerity, social risk, social policy.

Introdução

Nos últimos anos, os países Europeus e os seus cidadãos têm sofrido o forte impacto da crise financeira e socioeconómica, causada por uma combinação de fatores internacionais e nacionais (F. Othengrafen e J. Knieling, 2016). Esta crise a que Portugal não ficou imune, provocou um conjunto de consequências destacando-se, a recessão económica, o aumento do desemprego, os cortes salariais e dos apoios sociais, o aumento de impostos e o empobrecimento de várias camadas da população, sobretudo das mais vulneráveis, predominantemente localizadas nas áreas urbanas.

A “bolha imobiliária” teve uma grande visibilidade na sociedade portuguesa. A crise económica e financeira teve fortes impactos negativos no sector da construção e no acesso ao crédito à habitação. Na verdade, o aumento da procura habitacional, a facilidade de crédito com baixas taxas de juro, e a rentabilidade dos investimentos imobiliários estiveram também associados a políticas

expansivas em matéria de infraestruturização do território e a permissividades na implementação de políticas de ordenamento do território. Tudo isto levou a uma crescente expansão urbana e a uma excessiva dependência da economia do sector da construção civil (M. B. Aalbers, 2009, R. Méndez, R. *et al.*, 2015). O rebotamento da “bolha imobiliária” e a consequente interrupção de grandes projetos imobiliários deixaram vários empreendimentos habitacionais incompletos, originaram um conjunto de falências empresariais, com um impacto significativo no setor imobiliário. Esta desaceleração afetou outros sectores económicos, fortemente dependentes do sector da construção, sobretudo nos contextos urbanos e metropolitanos, onde reside a maioria da população, onde se concentra o capital e a riqueza económica, e simultaneamente as populações mais vulneráveis (F. Othengrafen e J. Knieling, 2016).

Perante a crise o governo português recorreu à ajuda financeira externa, composta pelo Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia, designada por *Troika*¹, que impôs uma política de austeridade de inspiração neoliberal e perfil conservador (J. Reis, 2013). Assim, a sociedade portuguesa viu-se afetada, diretamente, pelos impactos de uma crise que começou por ser financeira e imobiliária, mas que se difundiu ao conjunto do sistema económico, social e político (R. Méndez, *et al.*, 2015,). Os dados estatísticos disponíveis mostram que a imposição de um regime de austeridade provocou um aprofundamento da recessão na economia e acentuou a injustiça na distribuição social dos seus impactos (R. Méndez *et al.*, 2015, J. Reis, 2013).

Atendendo a este contexto, podemos concluir que as cidades e as áreas urbanas estão confrontadas com um conjunto de desafios sociais, económicos e territoriais, fruto da diminuição do emprego, da dinâmica económica, do aumento da pobreza, dos riscos sociais e das injustiças espaciais. Em consequência, aumentaram em complexidade as necessidades de resposta que as cidades

¹ “*Troika* (em russo: *тройка*) é a palavra russa que designa um comité de três membros. A origem do termo vem da “troika” que em russo significa um carro conduzido por três cavalos alinhados lado a lado, ou mais frequentemente, um trenó puxado por cavalos. Em política, a palavra troika designa uma aliança de três personagens do mesmo nível e poder que se reúnem em um esforço único para a gestão de uma entidade ou para completar uma missão”, In: <http://www.economias.pt/significado-de-troika/>, consultado em 1.02.2016.

e regiões urbanas têm de organizar, aumentando drasticamente os recursos necessários, enquanto as receitas fiscais estão a ser diminuídas. As cidades são, assim, desafiadas a definir novas políticas dirigidas à prestação de serviços e às condições de vida, de forma a melhorar a qualidade de vida dos seus cidadãos.

As respostas políticas à crise assentaram em medidas financeiras de austeridade, de forma a reduzir o *deficit* orçamental, o endividamento público e a despesa através da redução ou congelamento dos salários, do aumento de taxas e impostos, e da reestruturação dos serviços e dos apoios públicos. Estas políticas tiveram, também, fortes impactos nos orçamentos do poder local, com cortes nas receitas e nas despesas e uma forte redução nos investimentos. A nível local, a provisão de recursos e infraestruturas sociais, no âmbito das políticas de coesão e qualidade de vida, têm procurado diminuir os impactos e as desigualdades sociais e territoriais, dando apoio às populações mais vulneráveis em situações mais dramáticas.

O impacto das medidas de austeridade tem sido, particularmente desigual em Portugal, país que já era dos mais desiguais da Europa. A queda do rendimento disponível das famílias tem sido sentida, sobretudo nos 10% mais pobres (R. Carmo *et al.*, 2012). Em 2012, o rendimento dos 10% mais ricos era 10,7 vezes maior do que o dos 10% mais pobres (o que representa um aumento de 0,7 pontos percentuais em comparação com 2011). Portugal não atingia um valor tão alto deste indicador desde 2006 (R. Carmo e A. Matias, 2014). “*Em Portugal no ano de 2014, mais de 25% dos rendimentos foram para os 10% mais ricos. Em contrapartida, o primeiro decil (os 10% mais pobres) recebia apenas 2,4%. Isto faz de Portugal um dos países mais desiguais da União Europeia*” (I. Matos, 2015).

Os cortes da despesa pública fizeram-se sentir, particularmente, nos indivíduos e nas famílias com menores recursos. Os cidadãos são assim afetados, sobretudo pela intensa destruição do emprego, particularmente, os mais jovens (mesmo os mais escolarizados), assim como a população menos qualificada e com menores rendimentos. Consequentemente regista-se o agravamento das condições de vida para uma grande parcela da população, que vê os seus rendimentos a serem diminuídos, sofrendo com a precarização do emprego e a deterioração de alguns serviços públicos, como a saúde, o apoio social e a educação.

As múltiplas dimensões da crise e da austeridade permitem abordar o impacto da crise a partir de múltiplas perspetivas e diversificados indicadores de forma a melhor analisarmos os seus impactos (R. Méndez *et al.*, 2015). Assim, este artigo irá começar por considerar um conjunto de indicadores a nível nacional que permitem retratar o impacto da crise, nos grupos sociais, particularmente nos mais vulneráveis. Em seguida, sintetiza algumas medidas de política social implementadas durante o período de austeridade em análise. Por fim, avança-se para uma análise territorial focada na dimensão absoluta dos problemas, que se baseia em quantificar e comparar os números (2007 com 2014), ou seja o número de desempregados, de beneficiários do subsídio social de desemprego e do subsídio de desemprego, de pessoas com apoio do Rendimento Social de Inserção e de insolvências familiares. É uma geografia social focada no número de pessoas afetadas pela crise. O retrato que se apresenta nesta pesquisa teria outra leitura social e territorial se os valores fossem relativizados pela dimensão populacional, mas essa seria outra geografia que deixamos para outro desafio editorial.

Crise e consequências sociais: um retrato nacional das desigualdades e da pobreza

No âmbito do processo de apoio financeiro da *Troika*, o Governo Português teve que se comprometer em cumprir um plano de austeridade que visava reduzir o seu défice orçamental, como referido atrás. As medidas adotadas levaram a uma redução de salários e aumento de impostos, além de outras reformas estruturais que conduziram ao aumento do custo de vida e ao aumento do desemprego.

Ainda que o impacto da crise tenha uma expressão generalizada a todos os sectores da população, ele atinge de uma forma mais imediata e mais gravosa as famílias mais precarizadas (QUADRO I), sobretudo, aquelas que registaram situações inesperadas de desemprego. Mas, esse impacto tem vindo a estender-se a outros grupos sociais atingidos pela precariedade do trabalho, pela redução nos

rendimentos, pelo sobre-endividamento, pela pobreza ou pelo aumento de transtornos mentais² (J. Reis, 2013).

Cunha (2012:9) afirma que “*um quinto dos lares portugueses foram afetados pelo desemprego*”. Este autor acrescenta que derivado deste problema, as famílias foram os agentes económicos mais afetados pela crise, considerando mesmo terem sido as principais, pois tiveram de tomar medidas drásticas no que diz respeito às suas atividades e à gestão do orçamento familiar, reduzindo “*a atividade de lazer (cerca de 32%), seguindo-se uma redução na despesa com os bens de consumo essenciais (despesas com alimentação, água, eletricidade e gás): são referidos cortes nas despesas com esta rubrica em 30% dos lares, a redução nas despesas de saúde e educação aparecem logo atrás com 22% e 5% respetivamente*”. As famílias tiveram dificuldades em fazer face às suas necessidades e em cumprir as suas obrigações, nomeadamente, relativas a empréstimos à habitação e/ou ao consumo (QUADRO I).

De uma maneira geral todos os indicadores sociais agravaram-se entre 2006 e 2014 (QUADRO I), sendo de salientar, o aumento do desemprego e do risco de pobreza (sobretudo nas mulheres, crianças e jovens³) da população com menor escolaridade, desempregada e a viver em casa arrendada. São as famílias monoparentais (um adulto com pelo menos uma criança) e as famílias numerosas (dois adultos com três ou mais crianças) as que apresentam taxas mais elevadas de risco de pobreza desde 2011. O risco de pobreza junto da população com emprego também aumentou, apesar de existir uma taxa ainda mais elevada junto da população sem emprego (EAPN, 2015). De facto, a precariedade no emprego e a diminuição dos salários e das regalias sociais, contribuíram para o agravamento das condições de vida dos portugueses.

² A este propósito veja-se, R. Ribeiro *et al.*, 2015, que faz uma análise sobre como as famílias portuguesas com filhos dependentes estão a lidar com a crise e em que medida a situação profissional dos cônjuges e as mudanças ocorridas na vida familiar durante a crise, estão associadas a uma degradação do bem-estar psicológico e emocional dos cônjuges. Ou ainda, o facto de a taxa de suicídio ter vindo a aumentar com a crise, em 2006 situava-se nos 8,6 por 100 000 habitantes em 2013 atinge os 10,1 (INE, 2015).

³ O Relatório da Cáritas Europa publicado em 2015 refere, o aumento da pobreza infantil e do desemprego de longa duração em Portugal.

QUADRO I - Síntese de alguns indicadores económicos e sociais, para Portugal antes e depois da crise económica.

TABLE I - Synthesis of some economic and social indicators in Portugal before and after the economic crisis.

| Indicadores sociais e económicos | | 2006 | 2014 | Fonte |
|---|--|-------------|---------|-----------------------|
| Desemprego e precariedade do emprego | Taxa de desemprego (%) | 7.6 | 13.9 | Pordata 2015 |
| | Taxa de desemprego de longa duração (%) | 4.5 | 8.4 | Pordata 2015 |
| | Taxa de emprego em part-time (% em relação à população total empregada) | 11.5 | 13.1 | Eurostat 2015 |
| | Taxa de empregados com contrato de duração limitada (% em relação à total de população empregada) | 20.4 | 21.4 | Eurostat 2015 |
| | Desempregados inscritos no IEFP (nº) | 468 900 | 598 600 | Pordata 2015 |
| População e risco de pobreza ou exclusão social | População em risco de pobreza ou exclusão social* (%) | 25.0 | 28.0 | Eurostat 2015 |
| | População feminina em risco de pobreza ou exclusão social (%) | 26.0 | 28.0 | Eurostat 2015 |
| | População masculina em risco de pobreza ou exclusão social (%) | 24.0 | 26.0 | Eurostat 2015 |
| | População com 0-16 anos em risco de pobreza ou exclusão social (%) | 37.7 | 30.8 | Pordata 2015 |
| | População com 18-64 anos em risco de pobreza ou exclusão social (%) | 24.7 | 28.3 | Pordata 2015 |
| | População com 65 anos ou mais em risco de pobreza em risco de pobreza ou exclusão social (%) | 35.2 | 21.1 | Pordata 2015 |
| Escolaridade e riscos de pobreza ou exclusão social | População com ensino básico em risco de pobreza ou exclusão social (%) | 25.1 | 32.2 | Eurostat 2015 |
| | População com ensino secundário em risco de pobreza ou exclusão social (%) | 13.8 | 19.7 | Eurostat 2015 |
| | População com mais que o secundário em risco de pobreza ou exclusão social (%) | 5.7 | 10.8 | Eurostat 2015 |
| | População desempregada em risco de pobreza ou exclusão social (%) | 32.2 | 42.0 | Eurostat 2015 |
| | População reformada em risco de pobreza ou exclusão social (%) | 23.1 | 14.5 | Eurostat 2015 |
| Casa (própria e arrendada) e riscos de pobreza ou exclusão social | População empregada em risco de pobreza ou exclusão social (%) | 9.7 | 10.7 | Eurostat 2015 |
| | População com casa própria com empréstimo em risco de pobreza ou exclusão social (%) | 9.5 | 16.9 | Eurostat 2015 |
| | População com casa própria sem empréstimo em risco de pobreza ou exclusão social (%) | 27 | 26.9 | Eurostat 2015 |
| | População com casa arrendada em risco de pobreza ou exclusão sociais (%) | 36.9 | 41.4 | Eurostat 2015 |
| | População com casa arrendada (renda social) em risco de pobreza ou exclusão social (%) | 37.5 | 45.0 | Eurostat 2015 |
| Pobreza e desigualdades | Taxa de intensidade da pobreza (antes de qualquer transferência social) (%) | 40.0 | 49.0 | Pordata 2015 |
| | Pessoas que não podem suportar despesas inesperadas (%) | 16.4 | 43.2 | Pordata 2015 |
| | Pessoas com 65 anos ou mais anos que não podem suportar despesas inesperadas (%) | 34.2 | 52.5 | Eurostat 2015 |
| | Desigualdade na distribuição dos rendimentos (S80/S20) (%) | 6.5 | 6.2 | Pordata 2015 |
| Beneficiários da Segurança Social | Nº de beneficiários do RSI | 332 121 | 320 712 | Segurança Social 2015 |
| | Nº de beneficiários do subsídio de desemprego | 508 017 | 587 462 | Segurança Social 2015 |
| | Nº de beneficiários do CSI | 18 480 | 212 633 | Segurança Social 2015 |
| Crédito | Crédito malparado (particulares) | 13.2 (2009) | 14.8 | Pordata 2015 |
| | Famílias (%) em incumprimento bancário à habitação, no total das famílias com empréstimo à habitação | - | 6.5 | Pordata 2015 |
| | Peso do crédito à habitação no total de créditos das famílias (%) | 79 | 82 | BdP 2015 |
| | Peso do crédito à habitação de cobrança duvidosa (%) | 1.2 | 2.4 | BdP 2015 |
| | Peso do crédito ao consumo de cobrança duvidosa (%) | 3.9 | 10 | BdP 2015 |

*Indicador combinado de pobreza estabelecido pela Estratégia Europeia 2020.

O aumento da pobreza entre os mais jovens teve um crescimento elevado (QUADRO I). Neste âmbito merece destaque os altos níveis de abandono e insucesso escolar das populações em idade escolar. Isto significa que as políticas públicas não estão a ser eficazes e não estão a ser capazes de garantir a igualdade de oportunidades às gerações mais jovens. Num contexto de envelhecimento e emigração, o país tem de focar-se nos seus escassos recursos humanos.

Considerando o caso do desemprego, os dados são particularmente importantes tendo em conta as fragilidades do sistema de proteção social. O sistema de proteção social português enquadrava-se nos sistemas *subprotetores*, com as mudanças ocorridas nos últimos anos, nomeadamente durante o período de assistência financeira, fragilizou-se, ainda mais, a situação dos desempregados em Portugal (QUADRO I). O sistema tem vindo a deixar desprotegidos um número cada vez maior de desempregados, e o aumento do desemprego de longa duração sugere uma ineficiência do sistema na diminuição do tempo de desemprego (C. Valadas, 2013). Refira-se ainda que, o desemprego é apontado por 63% dos portugueses como a principal preocupação nacional, segundo os dados do último Eurobarómetro (2015). O aumento de pessoas a trabalhar em empregos precários, mal remunerados e de curta duração tem aumentado (C. Valadares, 2013). Em Portugal, se somarmos os trabalhadores desempregados, sem contrato permanente e independentes economicamente dependentes, a taxa de precariedade aproxima-se dos 50% da população (M. Centeno *et al.*, 2015).

Um estudo efetuado pela Universidade Católica, a partir de um inquérito lançado aos utentes das IPSS em 2014 (Correia *et al.*, 2015), mostra o agravamento da pobreza com a crise nos últimos anos. Refere que, em “*cerca de 52% dos agregados familiares o valor auferido por mês é igual ou inferior a 400€*. *Os agregados familiares com menores rendimentos correspondem aos menos escolarizados e aos aglomerados de menor dimensão. Em 42% dos casos o rendimento familiar provém de reformas/pensões e em 31% do trabalho, complementado por subsídios sociais diversos. A habitação (70%) e a alimentação (64%) são as duas maiores despesas, mas as despesas de saúde (39%) e os empréstimos (22%) têm também importância nas despesas mensais. 53% da população inquirida referiu que o rendimento da família nunca é suficiente para viver e 33% considerou que por vezes é suficiente. Mas as situações são ainda mais dramáticas, pois 20% diz ter tido falta de alimentos ou sentido fome em alguns*

dias da semana, 28% dizem não ter dinheiro suficiente para adquirir comida até ao final do mês (43% referem que tal acontece 'às vezes'). A maioria dos indivíduos paga renda ou empréstimo pelo alojamento onde reside: 37% habita uma casa arrendada, 15% uma habitação social com renda, e 12% em habitação própria com empréstimo bancário. A família, amigos ou vizinhos assumem-se como a principal fonte de ajuda, essencialmente alimentar ou financeira, enquanto 51% recorrem a instituições de solidariedade social, pois têm um nível de rendimento mensal familiar muito baixo, porque são adultos mais velhos (41-65 anos), e porque são reformados ou desempregados. Entre aqueles que procuram uma instituição de solidariedade social, cerca de 53% fá-lo há menos de 2 anos, e 79% sentem-se pobre. Entre os indivíduos que se sentem pobres destacam-se sobretudo aqueles que têm idades inferiores aos 65 anos, com rendimentos baixos e com escolaridade inferior ao ensino secundário. Os inquiridos com maiores qualificações são aqueles que menos se sentiram pobres. Consideram que as causas da pobreza ligam-se com o desemprego ou os baixos rendimentos. Relativamente ao grau de satisfação com a vida e ao grau de felicidade, os valores médios (numa escala de 0 a 10) são 4.5 para o grau de satisfação com a vida e 4.9 para o grau de felicidade sentida. Comparativamente, 55% considera que a sua vida está pior do que estava há cinco anos atrás” (T. Correia et al., 2015, p. 5-8).

Segundo um estudo publicado pela Comissão Europeia (Callan et al., 2013) para os seis países da União Europeia mais afetados pela crise, Portugal é o único onde as medidas de austeridade tiveram uma sobrecarga financeira maior para os pobres do que para os ricos. Se considerarmos o caso do RSI, verifica-se que tem sido objeto de sucessivas alterações legislativas e de procedimentos, tornando o seu acesso mais restrito, resultando uma diminuição do número de beneficiários (QUADRO I), o que não parece justificável num contexto de grande austeridade, de elevadas taxas de desemprego e de forte diminuição do rendimento disponível das famílias.

Até à atual crise económica e financeira, o endividamento das famílias portuguesas não oferecia grandes razões para preocupação. O crédito malparado aumentou e os créditos são cada vez mais de cobrança duvidosa (QUADRO I). Segundo José Reis, a “*crise veio mostrar que a gravidade do endividamento das famílias portuguesas está diretamente associada à situação económica do país, da qual depende o emprego e, portanto, a capacidade de fazer face aos encargos da dívida. Com efeito, a rápida expansão do crédito*

em Portugal e o crescimento das taxas de endividamento das famílias portuguesas ao longo das últimas décadas estiveram associadas a níveis bastante baixos de incumprimento. Mas com a crise, e a consequente quebra do rendimento das famílias e o aumento generalizado do custo de vida, o crédito mal parado aumentou” (J. Reis, 2013, p. 42).

Nos últimos anos o combate à pobreza em Portugal teve avanços notórios, sobretudo entre a população idosa, avanços associados em parte às políticas sociais implementadas, como o Rendimento Social de Inserção (RSI) e o Complemento Solidário para Idosos (CSI). No entanto, a pobreza continua a ser ainda extensa e persistente, uma vez que algumas das suas principais causas radicam em fatores estruturais da sociedade portuguesa. O mercado de trabalho é fortemente segmentado, com uma forte presença de baixos salários, e é em geral pouco escolarizado e qualificado. A repartição desigual de rendimentos, um sistema de proteção social com debilidades e um sistema de ensino pouco inclusivo, leva a entradas precoces no mercado de trabalho e é incapaz de impedir a transmissão da pobreza entre gerações (A. Costa *et al.*, 2008).

Os problemas estruturais da pobreza e das desigualdades avolumam-se, uma vez que, em Portugal, a sua redução depende criticamente da ação e das transferências públicas, com a crise e a política de austeridade, verifica-se, não só, a redução de beneficiários, como também, a contenção e tributação de salários e pensões, num contexto de agravamento e maior difusão das dificuldades. Estas políticas, traduzem-se num acentuar da pobreza pré-existente e na criação de novas bolsas de pobreza ao afectarem sectores da população até então imunes ao fenómeno. Uma trajetória deste tipo comporta um risco grave, que tem de ser interpretado como um risco tanto para a coesão social como para a construção de uma economia robusta (J. Reis, 2013).

Assim, com a política crescente de austeridade, verificou-se um retrocesso generalizado das políticas sociais associadas a direitos de cidadania, como o congelamento do salário mínimo, a redução de pensões, cortes e diminuições nas prestações sociais que cobrem os riscos como o desemprego ou a pobreza, como é o caso das alterações sucessivas ao subsídio de desemprego, ao Rendimento Social de Inserção e ao Abono de Família⁴, ou ainda, a criação de taxas moderadoras no acesso à saúde e da Taxa Social Única (TSU).

⁴ Os beneficiários do Abono de Família em 2006 eram 1 158 457 em 2014 eram 846 976.

A política social anticrise não responde à dimensão e à heterogeneidade dos problemas sociais

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

Uma das primeiras medidas tomadas pelo Estado, em 2011, para fazer face às dificuldades crescentes foi a criação do Programa de Emergência Social⁵. Este Programa elegeu cinco áreas de atuação prioritárias: família (inclui 16 medidas); idosos (inclui 10 medidas); deficiência (inclui 5 medidas); voluntariado (inclui 5 medidas) e instituições (inclui 17 medidas)⁶. No QUADRO II, apresentamos algumas dessas medidas, entre estas, a mais emblemática foi a criação de um Programa de Emergência Alimentar, ampliando consideravelmente a Rede Solidária de Cantinas Sociais⁷, em 2011, existiam 62, em 2015 o seu número era de 843⁸ e serviram 48 000 refeições por dia (Diário de Notícias, 10/08/2015).

Segundo Cláudia Joaquim (2015, p. 59), esta medida apesar de amplamente divulgada pelo anterior Governo, não é “*do conhecimento público os termos específicos da sua implementação. Não se sabe quais os critérios de seleção das IPSS que promovem esta resposta social ao nível do planeamento territorial, quais os montantes e como se determina a comparticipação da Segurança Social por refeição ou utente*”. A autora

⁵ O Programa de Emergência Social (PES) é um plano de ações no âmbito dos apoios sociais e financeiros a famílias carenciadas, em situações de desemprego e instituições públicas de solidariedade social (IPSS), com vigência até Dezembro de 2014.

⁶ Apresentação pública do Programa de Emergência Social (disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/medeia/747090/programa%20emergencia%20social.pdf>.)

⁷ Resposta social, desenvolvida em equipamento, destinada ao fornecimento de refeições, em especial a indivíduos economicamente desfavorecidos, podendo integrar outras atividades, nomeadamente de higiene pessoal e tratamento de roupas (Segurança Social, Nomenclatura e Conceitos, 2015).

⁸ Não existem dados publicados sobre o número de cantinas sociais.

chega à conclusão que o Estado gasta mais com esta medida do que com o RSI, pois “no caso de uma família composta por 2 adultos e 2 crianças a IPSS recebe da Segurança Social, pelas 240 refeições que fornece mensalmente a esta família, cerca de 600 euros, podendo ainda receber adicionalmente cerca de 240 euros, cobrados à família⁹, totalizando 840 euros mensais de receita; a família pode ser ou não beneficiária de RSI e em simultâneo da Cantina Social, mas partindo do pressuposto que é beneficiária daquela prestação social, verifica-se que 64% do montante máximo de que dispõe (374,10 euros) pode ser canalizado para o pagamento à IPSS das duas refeições diárias (240 euros), ficando com 134 euros disponíveis para a satisfação de todas as restantes necessidades básicas, incluindo de alimentação, uma vez que no exemplo apresentado estão previstas apenas duas refeições diárias” (C. Joaquim, 2015, p. 43). O estudo demonstra que o corte nas prestações sociais é acompanhado por um reforço das parcerias com o terceiro sector, portanto um recuo da provisão pública e das prestações sociais, uma visão assistencialista e de emergência, da Ação Social em prejuízo de uma abordagem pelos direitos e sustentada em medidas preventivas, o que não é justificável num contexto de austeridade, de elevadas taxas de desemprego e de forte diminuição do rendimento disponível de muitas famílias portuguesas, aumentando o risco de pobreza (C. Joaquim, 2015).

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

Como forma de operacionalizar esta mudança, o Governo criou a Rede Local de Intervenção Social (RLIS)¹⁰, este programa “assenta numa lógica de intervenção

⁹ Refira-se que apesar de o PES referir que o acesso às cantinas sociais seria gratuito, nos protocolos com as IPSS está previsto que estas possam cobrar, a cada um dos beneficiários, 1€ por refeição.

¹⁰ Despacho n.º 12154/2013, de 24 de setembro e regulamentado pelo Despacho n.º 11675/2014 de 18 de setembro, regulamento específico que estabelece o modelo e o funcionamento da Rede Local de Intervenção Social.

QUADRO II - Programa de emergência social, algumas medidas.

TABLE II - Social emergency program, some measures.

| Área de atuação | Medidas | Responsável e Outros intervenientes |
|---|---|---|
| Famílias | Trabalho ativo e solidário | |
| | Criar Programas de Trabalho Ativo e Solidário, em colaboração com as instituições sociais, dirigidos a desempregados de longa duração, a pessoas com deficiência e a trabalhadores mais velhos. | MSSS; MEE e Organizações do Terceiro Setor. Estímulo 2012 |
| | Formação para a inclusão | |
| | Disponibilizar formação para reforço de competências pessoais, sociais e profissionais a populações excluídas ou socialmente desfavorecidas, aumentando a sua empregabilidade (POPH 6.1). | MSSS; MEE e Parceiros Sociais. |
| | Prestação de atividade socialmente necessária | |
| | Incentivar a prestação de atividade socialmente necessária junto de beneficiários de algumas prestações sociais em idade ativa, assegurando a manutenção de hábitos de trabalho. | MSSS; MEE |
| | Rede solidária de cantinas sociais | |
| Criar um Programa de Emergência Alimentar, inserido na Rede Solidária de Cantinas Sociais, que permite garantir às pessoas e/ou famílias que mais necessitam, o acesso a refeições diárias gratuitas. | MSSS; Organizações do Terceiro Sector | |
| Idosos | Atualização das pensões mínimas, sociais e rurais | |
| | Aumentar em 3,1% as pensões mínimas, sociais e rurais. | MSSS; MF |
| Instituições | Fiscalidade para instituições sociais | |
| | Devolução de 50% do IVA de obras e investimentos das instituições sociais; Salvaguardada a isenção de IRC das IPSS. | MF; MSSS |
| | Legislação das creches | |
| | Alteração das regras do número de vagas com vista ao aumento de resposta e sustentabilidade financeira das instituições. | MSSS; Organizações do Terceiro Setor |
| | Legislação Lares | |
| | Alteração e clarificação da legislação e guiões técnicos das respostas residenciais para idosos, garantindo um aumento do número de vagas. | MSSS; Organizações do Terceiro Setor |
| | Reforço da verba de ação social | |
| | Reforço das verbas de Ação Social em cerca de 16% ou seja, em cerca de 254 Milhões de euros face ao ano anterior. | MF; MSSS |
| Protocolo com instituições sociais | | |
| Aumento em 1,3% da verba para acordos de cooperação | MSSS | |

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

Source: Public presentation of the Social Emergency Program.

articulada e integrada de entidades com responsabilidade no desenvolvimento da ação social que visa potenciar uma atuação concertada dos diversos organismos e entidades envolvidas na prossecução do interesse público e promover a implementação de novos mecanismos de atuação e diferentes estratégias de ação em resposta às necessidades sociais” (Segurança Social, 2016, <http://www.seg-social.pt/redes-locais-de-intervencao-social-rlis>), regendo-se por princípios de contratualização de serviços (artigo 6º do regulamento do RLIS), numa lógica de proximidade (supraconcelhio, concelhio ou infra concelhio, circunscrito a uma localidade, freguesia ou bairro, de acordo com as necessidades específicas do território), garantindo a subsidiariedade da sua implementação, acompanhamento e monitorização, cultura de direitos e obrigações (artigo 6º).

O regulamento do RLIS delega as competências de ação social em instituições de solidariedade social (artigo 7º), que serão financiadas por fundos comunitários¹¹. Quanto às competências da Segurança Social, os técnicos serão “*agentes de fiscalização e avaliação*” (artigos 9º e 10º). A transferência da responsabilidade do Estado para as IPPS - segundo o Protocolo de Cooperação 2013-2014 entre o Ministério da Solidariedade e Segurança Social e a União das Misericórdias Portuguesas, a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade e a União das Mutualidades Portuguesas, e o Compromisso de Cooperação para o sector social solidário para o biénio 2015-2016, entre os Ministérios da Saúde, da Educação, da Solidariedade, Emprego e Segurança Social e a União das Misericórdias Portuguesas, a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade e a União das Mutualidades Portuguesas¹² - foi uma evidência de uma opção política que necessita de ser avaliada.

No âmbito do apoio à infância (0-3 anos de idade), medida fundamental para as famílias em risco de pobreza dado que, promove a inclusão social das crianças, contribui para a igualdade de oportunidades no acesso à escola e para o sucesso da aprendizagem e também porque ajuda a conciliar a vida profissional, pessoal e

¹¹ No âmbito do Portugal 2020, Programa Operacional Inclusão Social e Emprego, foi aberto concurso em julho de 2015, para candidaturas do RLIS (ações de atendimento e acompanhamento de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade e exclusão social, bem como de emergência social).

¹² Disponíveis em: http://novo.cnis.pt/images_ok/Protocolo%20ES%20IPSS2_13_14.pdf e <http://www.seg-social.pt/documents/10152/453857/Protocolo+de+Coopera%C3%A7%C3%A3o+2015-2016>

familiar dos adultos ativos desses agregados que já acumulam outras desvantagens no acesso ao mercado de trabalho, tem-se verificado uma expansão da rede, entre 2000 e 2014 houve um aumento de 67%¹³. Contudo, no âmbito do PES optou-se por simplificar o quadro legislativo (ver QUADRO II) no sentido de permitir a flexibilização e maximização da capacidade instalada na vertente lucrativa e IPSS. Na sequência deste processo, continua a não se acautelar e priorizar o acesso a estes serviços às crianças de agregados economicamente mais vulneráveis.

Relativamente à educação e formação, uma das vertentes fundamentais, para contrariar a transmissão da pobreza e a exclusão social entre gerações, os cortes, também têm sido significativos, nomeadamente, o fim da Iniciativa Novas Oportunidades ou a reorganização com vista à redução das Atividades de Enriquecimento Curricular – a Escola a Tempo Inteiro¹⁴. Refira-se que os níveis de educação e formação constituem, uma das vulnerabilidades estruturais de Portugal. Apesar dos progressos alcançados ao longo dos últimos anos da taxa de abandono precoce de educação e formação, os níveis continuam muito elevados (17,4 % em 2014) e muito longe da meta nacional estabelecida para a Estratégia Europa 2020 (10%).

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

Refira-se, por exemplo, o aumento de famílias da classe média que procuram os serviços públicos ou prestados por IPSS, de saúde ou de educação, por exemplo, devido aos seus preços mais baixos do que os praticados pelas instituições privadas que, normalmente, procuravam. Quanto ao acesso à ha-

¹³ Carta Social, Rede de Serviços e Equipamentos, Relatório de 2014.

¹⁴ Refira-se que, consta das Grandes Opções do Plano para a atual legislatura, repor esta medida para os alunos do ensino básico.

bitação em virtude do endividamento, muitas famílias perderam a sua casa, e passaram a recorrer à habitação social. A oferta pública não consegue satisfazer este aumento da procura e normalmente os processos de candidatura não estão adequados a estas novas famílias em insolvência.

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

Uma visão territorial da crise e da vulnerabilidade social: a geografia da dimensão absoluta dos problemas¹⁵

Portugal, como já salientamos, conjuntamente com outros países da Europa foi afetado por uma crise económica e por uma política de austeridade com impacto no aumento da vulnerabilidade social. Em termos sociais evidenciam-se

¹⁵ A Região Funcional do Porto ou Noroeste, é designada no PNPOT por Arco Metropolitano do Noroeste, e compreende os seguintes concelhos: Águeda, Albergaria-a-Velha, Amarante, Amares, Anadia, Arcos de Valdevez, Arouca, Aveiro, Baião, Barcelos, Braga, Cabeceiras de Basto, Caminha, Castelo de Paiva, Celorico de Basto, Cinfães, Espinho, Esposende, Estarreja, Fafe, Felgueiras, Gondomar, Guimarães, Ílhavo, Lousada, Maia, Marco de Canaveses, Matosinhos, Mealhada, Melgaço, Monção, Mondim de Basto, Murtosa, Oliveira de Azeméis, Oliveira do Bairro, Ovar, Paços de Ferreira, Paredes, Paredes de Coura, Penafiel, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Porto, Póvoa de Lanhoso, Póvoa de Varzim, Resende, Ribeira de Pena, Santa Maria da Feira, Santo Tirso, São João da Madeira, Sever do Vouga, Terras de Bouro, Trofa, Vagos, Vale de Cambra, Valença, Valongo, Viana do Castelo, Vieira do Minho, Vila do Conde, Vila Nova de Cerveira, Vila Nova de Famalicão, Vila Nova de Gaia, Vila Verde e Vizela.

A Região Funcional de Lisboa é designada no PNPOT por Arco Metropolitano de Lisboa, e compreende os seguintes concelhos: Abrantes, Alcácer do Sal, Alcanena, Alcobaça, Alcochete, Alenquer, Almada, Almeirim, Alpiarça, Alvaiázere, Amadora, Ansião, Arruda dos Vinhos, Azambuja, Barreiro, Batalha, Benavente, Bombarral, Cadaval, Caldas da Rainha, Cartaxo, Cascais, Castanheira de Pêra, Chamusca, Constância, Coruche, Entroncamento, Évora, Ferreira do Zêzere, Figueiró dos Vinhos, Golegã, Grândola, Leiria, Lisboa, Loures, Lourinhã, Mação, Mafra, Marinha Grande, Moita, Montemor-o-Novo, Montijo, Nazaré, Óbidos, Odivelas, Oeiras, Ourém, Palmela, Pedrógão Grande, Peniche, Pombal, Porto de Mós, Rio Maior, Salvaterra de Magos, Santarém, Santiago do Cacém, Sardoal, Seixal, Sertã, Sesimbra, Setúbal, Sines, Sintra, Sobral de Monte Agraço, Tomar, Torres Novas, Torres Vedras, Vendas Novas, Vila de Rei, Vila Franca de Xira e Vila Nova da Barquinha.

diversos sinais da crise, no entanto, os indicadores disponíveis para medir os seus impactos territoriais a diferentes escalas são limitados. Como vimos atrás, alguns grupos sociais foram particularmente afetados pela crise e pela política de austeridade, nomeadamente, os jovens, os idosos, os desempregados, os indivíduos com baixos níveis de educação e formação, as famílias com crianças (especialmente as famílias monoparentais e as mais numerosas), os trabalhadores com contratos temporários e os com baixos rendimentos.

Os altos níveis de desemprego são o mais evidente e documentado impacto social da crise, particularmente, entre a população jovem, registando-se um aumento de 86,6% na procura de 1º emprego entre 2007 e 2014. Em termos territoriais, a variação absoluta do número de desempregados (QUADRO III, fig. 1) mostra a forte concentração de desempregados nas duas regiões metropolitanas, evidenciando a dimensão do problema em algumas áreas do país. São raros os concelhos, apenas três, que viram o número de desempregados diminuir nos últimos anos. É de sublinhar o acentuado crescimento dos desempregados do sexo masculino (inscritos no IEFP/MSESS), que aumentam 80,4%, face a um acréscimo de 32,5% de desemprego feminino, para o período de 2007-2014. Paralelamente há uma expressiva intensificação dos desempregados de longa duração no território de Portugal Continental, na ordem dos 82,4%, no mesmo espaço temporal, o que reflete a dimensão estrutural do problema. Há famílias com 2 ou mais desempregados, que viram o rendimento familiar diminuir drasticamente, o que teve grandes reflexos nas condições de vida das famílias, nomeadamente, ao nível das insolvências familiares.

Entre 2007 e 2014 o desemprego no Continente português aumentou 52%. O impacto da crise económica e financeira da Europa e uma economia portuguesa em reestruturação económica (deixando um perfil muito intensivo em recursos humanos para avançar para uma nova economia mais intensiva em conhecimentos) implicou quebras do emprego muito significativas sobretudo no sector privado. Na Área Metropolitana de Lisboa (AML) o desemprego aumentou um pouco mais que na Área Metropolitana do Porto (AMP) (respetivamente 59% e 52%). Os problemas do desemprego agravaram-se mas, em contrapartida, as políticas sociais diminuíram os seus apoios, pois o número

de beneficiários do subsídio social de desemprego e do subsídio de desemprego da Segurança Social diminuíram claramente durante o período em análise. A política social optou por uma posição de austeridade deixando um elevado número de desempregados de fora, sem apoios sociais.

Os números absolutos dos desempregados alteram-se muito entre 2007 e 2014, mas a geografia dos desempregados genericamente não se alterou entre 2007 e 2014 (fig. 1). São os territórios metropolitanos e as cidades médias que em termos absolutos mais sentem o impacto do aumento do desemprego. As duas áreas metropolitanas em 2007 concentravam quase metade dos desempregados do Continente português (47,8%), aumentando de 316 mil para 478 mil entre 2007 e 2014 (48,9% do total). Nas duas Regiões Metropolitanas estão concentrados 79% dos desempregados, tanto em 2007 como em 2014. Só a base económica do concelho de Felgueiras evidência uma razoável capacidade para fixar emprego

QUADRO III - Desemprego e Beneficiários da Segurança Social (2007-2014).

TABLE III - Unemployment and Beneficiaries of Social Security (2007-2014).

| Âmbito Geográfico | Desempregados inscritos no IIEFP/MSESS | | | Beneficiários do subsídio social de desemprego e do subsídio de desemprego da Segurança Social | | |
|--|--|----------|--------------------|--|--------|--------------------|
| | 2007 | 2014 | Variação 2007-2014 | 2009 | 2014 | Variação 2009-2014 |
| Área Metropolitana do Porto | 94410 | 143411 | 51,9 | 79134 | 61264 | -22,6 |
| AMP - % no Continente | 23,7 | 23,7 | | 22,7 | 21,2 | |
| Área Metropolitana de Lisboa | 95765 | 152270 | 59,0 | 87564 | 78112 | -10,8 |
| AML - % no Continente | 24,1 | 25,2 | | 25,1 | 27,1 | |
| Região Funcional do Porto | 179585 | 265180 | 47,7 | 150376 | 114115 | -24,1 |
| Região Funcional do Porto - % no Continente | 45,1 | 43,9 | | 43,2 | 39,5 | |
| Região Funcional de Lisboa | 136147 | 213101 | 56,5 | 127232 | 111409 | -12,4 |
| Região Funcional de Lisboa - % no Continente | 34,2 | 35,2 | | 36,5 | 38,6 | |
| Áreas Metropolitanas (AMP + AML) | 190175 | 295681 | 55,5 | 166698 | 139376 | -16,4 |
| Áreas Metropolitanas - % no Continente | 47,8 | 48,9 | | 47,8 | 48,3 | |
| Regiões Funcionais (RFP + RFL) | 315732,3 | 478280,4 | 51,5 | 277608 | 225524 | -18,8 |
| Regiões Metropolitanas - % no Continente | 79,4 | 79,1 | | 79,7 | 78,1 | |
| Continente | 397872 | 604569 | 52,0 | 348398 | 288624 | -17,2 |

Fonte: IIEFP/MSESS. *Source: IIEFP/MSESS.*

e conseguir diminuir o seu número de desempregados significativamente, fruto de um exemplar processo de reestruturação económica da indústria do calçado.

Um dos principais apoios sociais às pessoas e às famílias em situações de maior vulnerabilidade é o Rendimento Social de Inserção (RSI), como já foi referido. O desemprego aumentou drasticamente, os beneficiários do subsídio social de desemprego e do subsídio de desemprego da Segurança Social diminuíram e o número de pessoas com acesso ao RSI também diminuíram (QUADRO IV). Isto é paradoxal, há medida que os indicadores desencadeados pela crise económica e financeira disparam (o desemprego é o indicador de referência), os mais pobres e vulneráveis têm uma clara inacessibilidade aos escassos recursos financeiros disponíveis. Passamos de 348 mil para 288 mil beneficiários, com uma quebra de 17%. A geografia da distribuição dos beneficiários do RSI mostra a importância dos espaços urbanos, com as áreas metropolitanas a concentrarem 48% e as regiões metropolitanas 78% dos beneficiários (QUADRO IV e fig. 2). Nas áreas metropolitanas, Lisboa ganha beneficiários e o Porto perde.

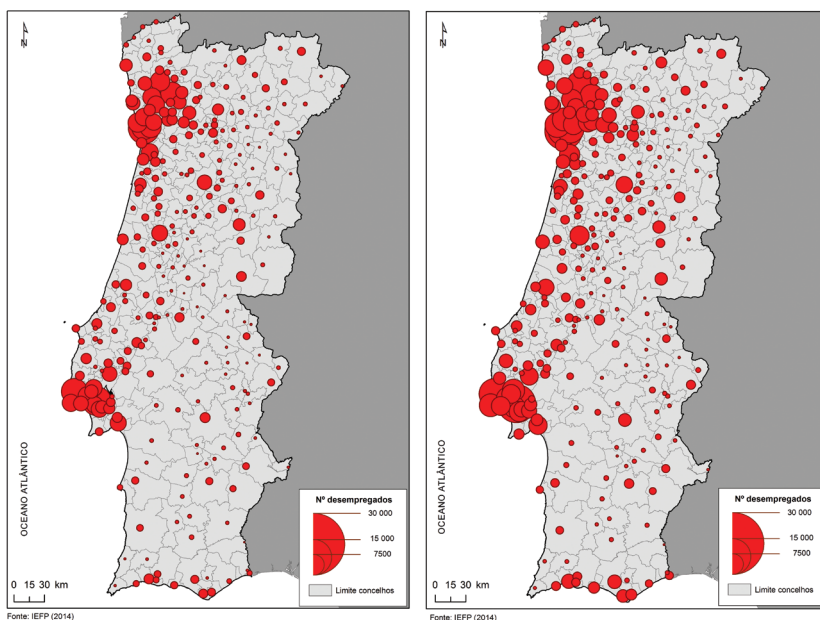


Fig. 1 - Número de desempregados inscritos no IEFP, por concelho, em 2007 e 2014.
Fig. 1 - Number of unemployed registered at the IEFP, by municipality, in 2007 and 2014.

QUADRO IV - Rendimento Social de Inserção e Insolvência das famílias (2007-2014).

TABLE IV - Social Insertion Income and families Insolvency.

| Âmbito Geográfico | Pessoas com apoio do Rendimento Social de Inserção (RSI) | | | Insolvência das famílias | | |
|--|--|--------|------------------------|--------------------------|-------|------------------------|
| | 2007 | 2014 | Variação (%) 2007-2014 | 2007 | 2012 | Variação (%) 2007-2012 |
| Área Metropolitana do Porto | 98572 | 80389 | -18,45 | 365 | 11517 | 3055,3 |
| AMP - % no Continente | 29,1 | 27,8 | | 31,7 | 33,8 | |
| Área Metropolitana de Lisboa | 66594 | 81907 | 22,99 | 126 | 7317 | 5707,1 |
| AML - % no Continente | 19,7 | 28,3 | | 11,0 | 21,5 | |
| Região Funcional do Porto | 161238 | 119677 | -25,78 | 681 | 17441 | 2461,1 |
| Região Funcional do Porto - % no Continente | 47,7 | 41,4 | | 59,2 | 51,3 | |
| Região Funcional de Lisboa | 96483 | 106400 | 10,28 | 278 | 11692 | 4105,8 |
| Região Funcional de Lisboa - % no Continente | 28,5 | 36,8 | | 24,2 | 34,4 | |
| Áreas Metropolitanas (AMP + AML) | 165166 | 162296 | -1,74 | 491 | 18834 | 3735,8 |
| Áreas Metropolitanas - % no Continente | 48,8 | 56,2 | | 42,7 | 55,3 | |
| Regiões Funcionais (RFP + RFL) | 257721 | 226077 | -12,3 | 959 | 29133 | 2937,9 |
| Regiões Metropolitanas - % no Continente | 76,2 | 78,2 | | 83,4 | 85,6 | |
| Continente | 338164 | 288961 | -14,55 | 1158 | 34030 | 2859,6 |

Fonte: INE. Source: INE.

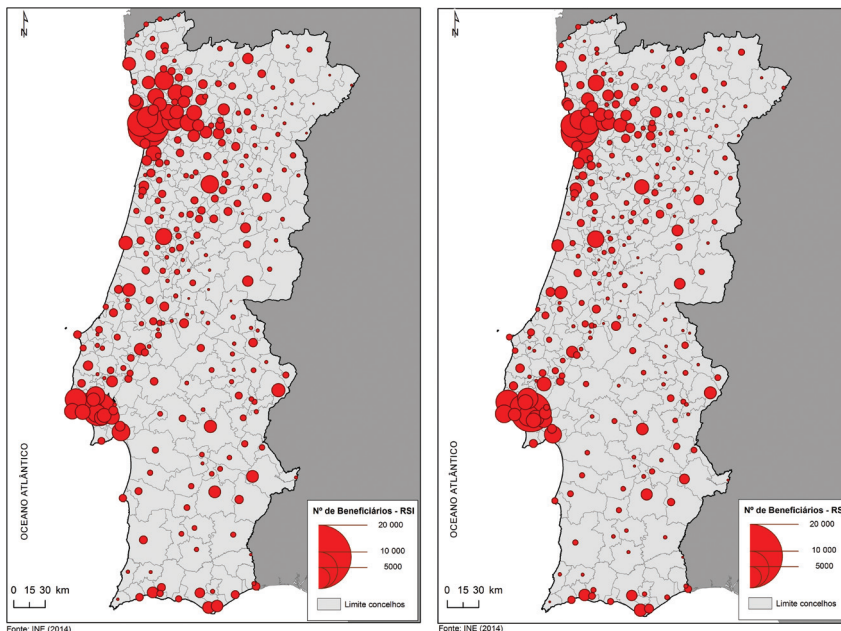


Fig. 2 - Número de beneficiários do Rendimento Social de Inserção (RSI), por concelho, em 2007 e 2014.

Fig. 2 - Number of Beneficiaries of Minimum Income, by municipality, in 2007 and 2014.

Outra consequência da crise é a insolvência das famílias e o crescente endividamento das famílias, que agravou as condições de vida e fez aumentar as desigualdades sociais. A insolvência das famílias (fig. 3) aumentou drasticamente entre 2007 e 2014, passando de uma realidade quase ausente na sociedade portuguesa (pouco mais de mil famílias em 2007) para uma situação já bastante expressiva em 2012 (34 mil famílias). Esta realidade, também, tem uma geografia muito urbana e metropolitana, pois 55% destas insolvências localizam-se nas duas áreas metropolitanas e 86% nas duas regiões metropolitanas. As insolvências das famílias seguiram-se às insolvências das empresas, muito em consequência da prestação de garantias às operações financeiras das empresas ou da aquisição de habitação. A AMP e o Noroeste mostram valores significativamente superiores pois nas operações financeiras das empresas este fenómeno é característico das pequenas e médias empresas, muito presentes no tecido económico localizado sobretudo a norte.

O recurso ao crédito para compra de habitação ou outros bens só se tornou, uma realidade na sociedade portuguesa a partir de finais dos anos 90 do séc. XX. O crédito veio proporcionar a várias famílias uma melhoria substancial da sua qualidade de vida, facilitando o acesso a um conjunto de bens indispensáveis, como é o caso da habitação, aumentando, substancialmente, o endividamento. Se até ao irromper da crise económica e financeira o endividamento não ofereceu grandes razões para alarme, como já referido, ele fez, contudo, aumentar a vulnerabilidade a acontecimentos pessoais ou contextuais, comprometendo o equilíbrio financeiro das famílias e o pagamento da dívida. Assim, um indicador importante da crise é o incumprimento com os empréstimos para compra de habitação que aumentaram desde 2009, situação que mostra como as famílias têm dificuldades crescentes em cumprir as suas responsabilidades com as instituições de crédito. Isto significa que as famílias investiram fortemente na qualificação das suas condições habitacionais, adquirindo a própria habitação, mas com a perda de rendimentos vêm-se obrigadas a desfazerem-se do principal destino das suas poupanças, o que as coloca numa situação de vulnerabilidade acrescida.

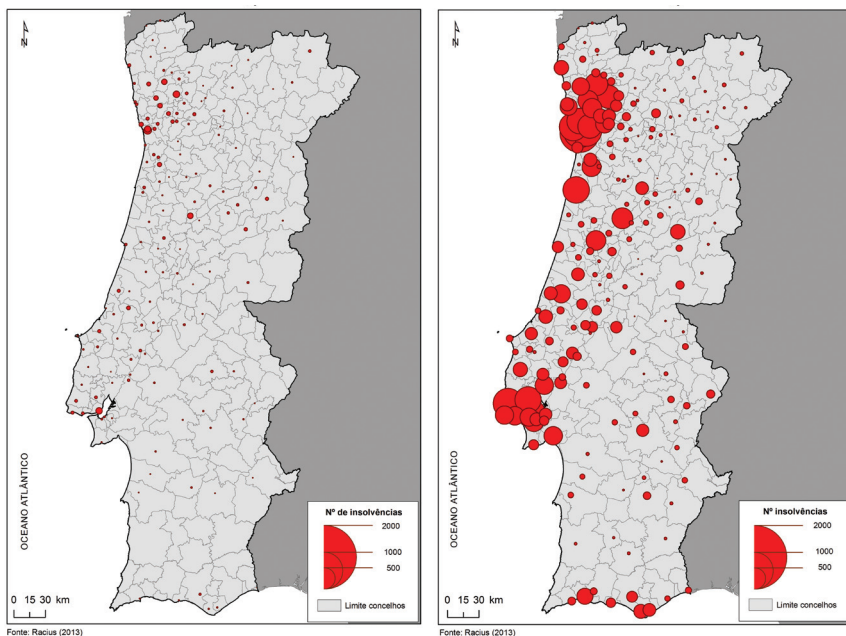


Fig. 3 - Número de insolvência familiares, por concelho, em 2007 e 2012.

Fig. 3 - Number of family insolvency, by municipality, in 2007 and 2012.

QUADRO V - Tempo médio para vender uma casa em meses, Portugal e regiões.

TABLE V - Average time to sell a home in months, Portugal and regions.

| Tempo médio para vender uma casa em meses | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
| Portugal | 7 | 9 | 12 | 15 | 16 | 16 | 17 |
| Área metropolitana de Lisboa | 7 | 9 | 12 | 15 | 15 | 16 | 15 |
| Área metropolitana do Porto | 7 | 8 | 12 | 15 | 17 | 18 | 20 |
| Norte | 7 | 8 | 11 | 15 | 16 | 15 | 15 |
| Centro | 8 | 9 | 12 | 13 | 15 | 14 | 17 |
| Alentejo | 7 | 8 | 10 | 13 | 15 | 13 | 17 |
| Algarve | 7 | 9 | 12 | 15 | 17 | 13 | 15 |

Fonte: Confidencial Imobiliário/PORDATA. Source: Confidencial Imobiliário/PORDATA

No lado da oferta de habitação, os efeitos da crise também são evidentes, quer pelo número de empresas de construção que vão à falência, quer pelo aumento do tempo necessário para vender as casas colocadas no mercado (QUADRO V). Antes da crise o mercado imobiliário estava em alta em consequência dos elevados níveis da procura, mas progressivamente, a partir de 2009 começa-se a registar a “bolha imobiliária” e o mercado entra em queda abrupta.

Conclusão

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

No entanto, as políticas de austeridade tiveram impactos significativos na redução dos rendimentos e apoios sociais, originando o aumento da pobreza e exclusão social e comprometendo a coesão social. Uma política rigorosa de contenção da despesa pública teve consequências sobre os serviços e apoios sociais. As políticas de combate à crise implementadas, envolveram sobretudo as instituições da economia social. Essas políticas acabaram por penalizar as populações mais vulneráveis, devido às alterações e à redução dos principais apoios sociais de combate à pobreza (RSI, subsídio de desemprego, CSI). Dado que é essencialmente com base no rendimento do trabalho, em especial do trabalho por conta de outrem, que indivíduos e famílias estruturam os seus projetos de consumo e endividamento, o desemprego e a diminuição de rendimento disponível pode acarretar consequências particularmente gravosas numa população já de si vulnerável, mesmo quando está empregada. O aumento do desemprego, a perda de rendimentos e o endividamento, contribuíram para aumentar a população em risco social, alargando-se às classes médias.

Num contexto de efetiva escassez de emprego e de recursos públicos, será importante avaliar o papel do Estado Social no apoio aos indivíduos e às famílias

em dificuldades. Esta avaliação deverá ter em conta a capacidade das prestações sociais fazerem face à dimensão do problema social (QUADRO VI e VII). Nos últimos anos, a situação agravou-se a nível nacional e genericamente em todos os contextos territoriais em análise. Aparentemente a dinâmica dos indicadores mostra que as grandes áreas urbanas não são mais resilientes que a média do país, nomeadamente a Região de Lisboa que vê o desemprego a aumentar 59% (o Continente 52%) e as insolvências familiares a dispararem.

QUADRO VI - Quadro de síntese.

TABLE VI - Summary table.

| | População Residente 2014 | Beneficiários do subsídio de desemprego 2014 | Pessoas com RSI 2014 | Desempregados 2014 | Insolvências de Famílias 2012 |
|--|--------------------------|--|----------------------|--------------------|-------------------------------|
| AMP - % no Continente | 17,5 | 21,2 | 27,8 | 23,7 | 33,8 |
| AML - % no Continente | 28,5 | 27,1 | 28,3 | 25,2 | 21,5 |
| Região Funcional do Porto - % no Continente | 36,6 | 39,5 | 41,4 | 43,9 | 51,3 |
| Região Funcional de Lisboa - % no Continente | 41,5 | 38,6 | 36,8 | 35,2 | 34,4 |
| Áreas Metropolitanas - % no Continente | 46,0 | 48,3 | 56,2 | 48,9 | 55,3 |
| Regiões Funcionais- % no Continente | 78,1 | 78,1 | 78,2 | 79,1 | 85,6 |
| Continente | 9 869 783 | 288 624 | 288 961 | 604 569 | 34 030 |

Fonte: INE; IEFP/MSESS; PORDATA. *Source: INE; IEFP/MSESS; PORDATA.*

QUADRO VII - Quadro dinâmico de síntese.

TABLE VII - Dynamic synthesis table.

| | População Residente 2007/2014 | Beneficiários do subsídio de desemprego 2007/2014 | Pessoas com RSI 2007/2014 | Desempregados 2007/2014 | Insolvências de Famílias 2007/2012 |
|----------------------------|-------------------------------|---|---------------------------|-------------------------|------------------------------------|
| AMP | -1,9 | -22,6 | -18,45 | 51,9 | 3055,3 |
| AML | 1,2 | -10,8 | 22,99 | 59,0 | 5707,1 |
| Região Funcional do Porto | -2,0 | -24,1 | -25,78 | 47,7 | 2461,1 |
| Região Funcional de Lisboa | 0,2 | -12,4 | 10,28 | 56,5 | 4105,8 |
| Áreas Metropolitanas | 0,01 | -16,4 | -1,74 | 55,5 | 3735,8 |
| Regiões Funcionais | -0,8 | -18,8 | -12,3 | 51,5 | 2937,9 |
| Continente | -1,7 | -17,2 | -14,55 | 52,0 | 2859,6 |

Fonte: INE; IEFP/MSESS; PORDATA. *Source: INE; IEFP/MSESS; PORDATA.*

Seguindo João Ferrão (2014), as políticas públicas tratam normalmente o país como um ponto, numa abordagem *a-territorial*. O país tem uma diversidade geográfica e as políticas públicas não podem ser a-territoriais ou simplificarem os discursos em torno de uma segmentação entre litoral-interior ou urbano-rural. A escassez de recursos públicos e privados não pode comprometer a necessidade de conceber-se políticas ajustadas em matéria de política social. Assim, é fundamental desenhar-se políticas mais adequadas à dimensão e às características dos problemas. Em termos absolutos, as regiões metropolitanas concentram muito os problemas. Mas em termos relativos a geografia é com certeza outra, mas deixamos, esta questão, para uma outra publicação.

Referências bibliográficas:

- Aalbers, M.B. (2009). Geographies of the financial crisis. *Area*, 41 (1), p. 34-42.
- CÁRITAS EUROPA (2015). *Poverty and Inequalities on the Rise*, Crisis Monitoring Report. Disponível em: http://www.caritas.eu/sites/default/files/caritascrisisreport_2015_en_final.pdf.
- Carmo, R., Cantante, F., Carvalho, M. (2012). *Inequalities in Portugal: Recent and Structural Trends*. CES, Observatório das Desigualdades. Disponível em: <http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/index.jsp?page=projects&lang=en&id=126>.
- Carmo, R., Matias, A. R. (2014). Income inequality in Portugal and in Europe: the impact of austerity?. *Coimbra: CES, Observatório das Desigualdades*. Disponível em: <http://observatorio-das-desigualdades.com/2014/06/12/income-inequality-in-portugal-and-in-europe-the-impact-of-austerity-by-renato-miguel-do-carmo-e-ana-rita-matias/>.
- Centeno, M. (coord.)(2015). *Uma Década para Portugal*. Disponível em: http://economico.sapo.pt/public/uploads/uma_decada_para_portugal.pdf.
- Correia, T., Costa, L. P., Policarpo, V. (2015). *Utentes de Instituições de Solidariedade Social - Uma abordagem à Pobreza nesta população*. Centro de Estudos e Sondagens de Opinião (CESOP) da Universidade Católica Portuguesa em parceria com o Banco Alimentar e a Entrajuda, 19. Disponível em: http://www2.ucp.pt/resources/Documentos/CESOP/relatorios/Utentes_InstituicoesSolidariedadeSocial-RelatorioSintese.pdf
- Costa, A. B., Baptista, I., Perista, P., Carrilho, P. (2008). *Um Olhar sobre a Pobreza em Portugal*, Lisboa: Gradiva.
- Cunha, L. C. (2012). *O Impacto da Crise no Bem-estar dos Portugueses*. SEDES. Disponível em: <http://www.sedes.pt/multimedia/file/sedes-lcc-estudo.pdf>.
- EAPN - REDE EUROPEIA ANTI POBREZA, PORTUGAL (2014). *Indicadores sobre a Pobreza: dados Europeus e Nacionais*. Porto: EAPN, 29 p. Disponível em: http://www.eapn.pt/documentos_visualizar.php?ID=322.
- EUROPEAN COMMISSION (2015), Eurobarómetro, 83, Spring. Disponível em: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_first_en.pdf.

- Ferrão, J. (2014). A Inovação no Desenvolvimento Territorial Sustentável. *Conferências de Aljustrel: Cidadania, Inovação & Território*, Aljustrel, 4 e 5 de Abril.
- Frazer, H. e Marlier, E. (2012). *Current situation in relation to child poverty and child well-being: EU policy context, key challenges ahead and ways forward*. Network of Independent Experts on Social Inclusion. Brussels: European Commission. Disponível em: <http://www.ceps.lu>.
- Joaquim, Cláudia (2015). *Proteção social, terceiro sector e equipamentos sociais: Que modelo para Portugal?* Cadernos do Observatório, Coimbra: CES, Observatório sobre Crises e Alternativas, 76 p. Disponível em: http://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/documentos/cadernos/CadernoObserv_III_fevereiro2015.pdf.
- Matos, I. C. (2015). *Portugal Desigual*, Notas da Nova. Disponível em: <http://www.netfarma.pt/artigo/desigualdades-ines-campos-matos-notas-da-nova>.
- Marques, T. S., Matos, F. L. de, Guerra, P., Ribeiro, D. (2013). Morfotipologias habitacionais a nível nacional: para uma política de habitação territorializada. *I Atas do 2º Congresso Internacional da Habitação no Espaço Lusófono e 1º Congresso Construção e Reabilitação Sustentável de Edifícios no Espaço Lusófono*, 12 p. (publicação em CD-ROM).
- Méndez, R., Abad, L.D., Echaves, C. (2015). *Atlas de la Crisis*. Valencia, Tirant Humanidades, 301 p.
- Murray, R. (2009). *Danger and opportunity: crises and new social economy*. Nesta, Young Foundation, 62 p. Disponível em: http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/danger_and_opportunity.pdf.
- Knieling, J. e Othengrafen, F. (ed.) (2016). *Cities in Crisis*. Abingdon: Routledge, 334 p.
- Reis, J. (coord.) (2013). *A Anatomia da crise: identificar os problemas para construir alternativas*, 1º relatório preliminar do Observatório da Crise e Alternativas, Coimbra: CES, 273 p. Disponível em: http://www.ces.uc.pt/ficheiros2/files/Relatorio_Anatomia_Crise_final_.pdf.
- Ribeiro, R., Frade, C., Coelho, L., Valente, A. F. (2015). Crise Económica em Portugal: Alterações nas Práticas Quotidianas e nas Relações Familiares. *Livro de Atas do 1.º Congresso da Associação Internacional das Ciências Sociais e Humanas em Língua Portuguesa*, Universidade Nova de Lisboa-FCSH, p. 5155-5171.
- Valadas, C. (2013). Mudanças nas políticas: do (des)emprego à empregabilidade. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, 102, p. 89-110.